



NOVOS MODELOS DE GESTÃO DAS UNIVERSIDADES: DESAFIOS EMERGENTES

JOAQUIM FILIPE FERRAZ ESTEVES DE ARAÚJO
IVETI MAGALIA CAETANO RODRIGUES

RESUMO

As mudanças introduzidas na administração pública, a partir da década de 70, foram influenciadas pela Nova Gestão Pública, caracterizada pela ênfase no mercado, controlo da gestão financeira e recurso a instrumentos de gestão do sector privado. O novo modelo, denominado reforma gestionária, que, inicialmente penetrou nas actividades produtivas, atingiu de forma gradual diversos sectores de intervenção do Estado chegando, mais recentemente, as universidades. Tendo em vista a natureza das actividades pertinentes as instituições de ensino superior, o presente artigo tem por objectivo analisar as teorias que sustentam a reforma gestionária, apontando alguns desafios que esses modelos apresentam quando aplicados na organização e gestão das universidades. Os dados foram obtidos a partir de fontes secundárias e referem-se ao contexto das políticas da educação superior nos países ocidentais e América latina. Os resultados evidenciaram que a pressão no alcance das metas, desconsiderando as especificidades das instituições de ensino trouxeram prejuízos a pesquisa e ao ensino. Conclui-se que os novos modelos de gestão necessitam de acompanhamento e discussão para uma melhor adequação às Universidades.

Palavras chave: gestão universitária, políticas públicas, educação superior, nova gestão pública,

Introdução

As mudanças introduzidas na Administração Pública nas últimas décadas pelos governos dos países ocidentais, consubstanciaram profundas alterações na estrutura, e gestão dos serviços públicos. O novo modelo emergente destas mudanças foi influenciado pelas ideias do *managerialismo* e pela teoria económica, em particular o Novo Institucionalismo Económico, ideias estas que Christopher Hood (1991) denominou de Nova Gestão Pública. Este movimento, que teve início nos finais da década de 70, penetrou de forma gradual em todas os sectores de intervenção do Estado. Estas iniciativas caracterizam-se pela privatização e a ênfase no mercado, o controlo da gestão financeira e o recurso a instrumentos de gestão do sector privado.

Inicialmente a reforma gestionária foi implementada nos sectores com forte impacto económico e orçamental, em particular nas actividades de índole produtiva ou aquelas em que a fronteira entre público e privada era ténue. Na verdade, foi nas áreas de natureza operativa que os governos identificaram oportunidades de introduzir estas mudanças, algumas de natureza radical. Posteriormente, as iniciativas de reforma procuraram introduzir as ideias gestionárias e o recurso a privatizações ou forma de privatização em áreas tradicionais do governo como por exemplo a criação de agências para a prestação de serviços públicos.

Partindo da crença de que estas ideias podem ser aplicadas em todos os sectores da Administração Pública, os governos têm procurado implementar novos modelos de gestão nas instituições de ensino superior, procurando alterar o paradigma vigente nas universidades que estão dentro da esfera pública. A expansão do ensino superior, a partir da segunda metade do século XX, em resposta ao processo de democratização do acesso ao ensino superior, a diversificação e conteúdo da formação oferecida, bem como o incremento na investigação e a necessidade de aproximação das universidades ao meio sócio-económico foram algumas das razões para repensar o modelo de organização e gestão e das universidades.

As instituições de ensino superior, tal como tem vindo a acontecer ao longo da sua existência foram confrontadas com novos desafios exigindo respostas às novas demandas do ambiente. Em virtude da natureza imaterial das actividades que caracterizam as universidades, os novos modelos de gestão pública suscitam questões que importa reflectir. O presente trabalho tem por objectivo analisar as teorias que sustentam as iniciativas de reformas orientadas pela Nova Gestão Pública e as implicações para os novos modelos de gestão das universidades. A análise irá socorrer-se da perspectiva do novo institucionalismo económico e do novo institucionalismo sociológico. A partir desta análise teórica procurar-se-á reflectir, com base na experiência de reforma de alguns países, sobre desafios e as implicações dificuldades que esses modelos apresentam quando aplicados na organização e gestão das universidades.

Os contributos teóricos da Nova Gestão Pública

A reforma administrativa orientada pelas ideias da Nova Gestão Pública dominou a agenda da reforma a partir da década de 70. Segundo Hood (1991:4-5) esta abordagem de reforma é constituída por sete elementos que estão interligados: profissionalização da gestão nas organizações públicas, padrões de desempenho e medidas de avaliação, ênfase no controlo e nos resultados, desagregação das grandes unidades do sector público, introdução da competição no sector público, primazia aos estilos e práticas de gestão do sector privado e ênfase na disciplina e parcimónia na utilização dos recursos. Estas ideias enfatizam os princípios da eficiência, eficácia e a economia. Para este modelo contribuiu o *managerialismo*, que enfatiza a gestão como uma solução para os problemas de eficiência e desempenho das organizações. Partindo do pressuposto de que a gestão é importante, esta doutrina defende a adopção de instrumentos de gestão do sector privado na administração pública (Osborne e Gabler, 1993; Hood, 1996) de forma a aumentar a eficiência, eficácia e qualidade na prestação dos serviços públicos. Técnicas de gestão como incentivos ao desempenho, instrumentos de coordenação, sistemas de gestão financeira, de recursos humanos, de gestão de capital, de tecnologias de informação e de gestão orientada para os resultados (Ingraham, Joyce e Donahue, 2003), conjuntamente com novas estruturas organizacionais e os valores e estratégias de gestão são elementos importantes do *managerialismo*. Assim, a influência dos estilos de gestão e a ênfase no desempenho teve grande acolhimento entre os reformadores traduzindo-se na rápida proliferação destes instrumentos, independentemente das condições e do contexto das organizações Públicas.

A procura da eficiência, preocupação central que emergiu nas organizações através do estudo sistemático realizado no início do séc XX com a Administração Científica de Taylor, enfatiza a gestão como a melhor alternativa para o sucesso social, assumindo que a gestão é uma actividade instrumental genérica cujos princípios e práticas podem ser aplicados quer ao sector privado como ao sector público (Osborne e Gaebler, 1993). A gestão é considerada a solução para os problemas das organizações. Estas ideias, juntamente com a preocupação com a eficácia e a economia, fazem parte dos valores centrais da Nova Gestão Pública (Hood, 1991; Pollitt, 1993).

A preocupação e a ênfase no desempenho das organizações foram consubstanciadas pela adopção, em vários países, da gestão orientada pelos resultados (Araújo e Branco, 2009; Wholey, 1999), face mais visível do *managerialismo* nas iniciativas de reforma. Esta perspectiva, centrada nos factores internos das organizações que influenciam a eficiência e o desempenho foi complementada com o contributo da teoria económica, em particular o Novo Institucionalismo Económico, o qual procurou analisar os factores que determinam a eficiência e o desempenho das organizações. A este propósito, Boyne (2003), centrando a análise na perspectiva institucional considera que os recursos, a regulação e a estrutura de mercado são factores externos que influenciam a eficiência e o desempenho das organizações. Assim, para além da doutrina *managerialista* acima referida, a literatura recente sobre a reforma administrativa deu particular atenção à influência dos constrangimentos e estímulos impostos por factores externos na eficiência e desempenho das organizações públicas, como por exemplo o debate sobre as privatizações. A expressão recente desta questão tem incidido nos pressupostos da escolha racional, em particular nas teorias da agência e dos custos de transacções. Importa salientar que estas teorias e a teoria da *public choice* influenciaram de forma determinante a Nova gestão Pública, e conseqüentemente a orientação das reformas administrativas, introduzindo a racionalidade económica na análise dos problemas da Administração Pública.

O contributo da teoria económica nos novos modelos de gestão pública

A ideia sustentada pela teoria económica de que o mercado, enquanto mecanismo de coordenação das actividades, dispõe de mecanismos que induzem os agentes à procura da eficiência na produção de bens e serviços teve grande acolhimento no seio dos reformadores (Osborne e Gaebler, 1993; Lane, 2000, 2005; Araújo, 2000.). Importa salientar que estas ideias tiveram como suporte teórico a teoria da Public Choice a qual defende que o aumento da concorrência na produção de bens e serviços permitindo a escolha dos cidadãos terá consequências no comportamento das organizações públicas, como por exemplo instigando a eficiência (Niskanen, 1991). Os mecanismos de mercado seriam um instrumento poderoso para induzir e aumentar a concorrência no sector público e desta forma promover a eficiência na produção de bens e serviços (Boyne, 1998), assumindo o recurso às formas de contratação o elemento central das iniciativas de reforma. Ocorre, portanto, a separação entre as actividades de promoção dos bens e serviços públicos das actividades de produção e distribuição desses bens e serviços como meio de introduzir formas de contratação. As actividades de promoção compreendem a decisão sobre quais bens e serviços serão disponibilizados financiando, na totalidade ou em parte, bem como o controlo da qualidade desses bens e serviços. Estas seriam as funções do governo no cumprimento do seu mandato político. As actividades de produção de bens e serviços seriam realizadas por entidades públicas, privadas ou do terceiro sector através de uma relação contratual ou de tipo contratual (Araújo, 2000). Mais importante do que introduzir a privatização dos serviços públicos, este modelo procura criar condições para que os bens e serviços sejam oferecidos num contexto competitivo alterando o sistema de incentivos que está subjacente ao contexto em que as organizações operam.

A teoria da agência e o conceito de custos de transacção são duas abordagens que sustentam do ponto de vista teórico a separação entre as actividades de promoção e financiamento e a produção e distribuição dos bens. Ao modelo sociológico de coordenação e controlo das actividades baseado na hierarquia, no poder e na autoridade associado a cada posição na organização, contrapõe-se uma perspectiva racional, baseada nas ideias propostas por Coase (1937) e desenvolvidas por Williamson (1975) que enfatiza os custos associados com as transacções que se estabelecem numa relação de troca e, portanto, as estruturas que a governam.

A teoria da agência, ao concentrar a análise nas instituições dentro de um determinado contexto contratual, estuda as relações de troca entre duas partes, o principal e o agente. De acordo com esta teoria “uma relação de agência ocorre quando o principal delega alguns direitos – por exemplo, direitos sobre a utilização de recursos – a um agente que está obrigado através de um contrato (formal ou informal) a representar os interesses do principal em troca de uma remuneração de qualquer espécie” (Eggertsson, 1995:40-41). Neste modelo, o recurso aos instrumentos de gestão são considerados como uma escolha racional pois permitem aumentar o desempenho e monitorar as organizações. As relações do tipo contratual entre principal e agente ocorrem num contexto que se caracteriza pela incongruência de metas e assimetria de informação. Neste tipo de relação quando há informação perfeita e livre é fácil ao principal monitorar o desempenho do agente e estabelecer um conjunto de sanções e de incentivos. No

entanto, na realidade, é geralmente o agente quem dispõe de mais informação pois é ele que detém o conhecimento sobre a tecnologia para a produção de bens e serviços. Na ausência de informação ou quando a mesma não está totalmente disponível será difícil para o principal controlar o desempenho do agente e estabelecer um sistema de incentivos adequado. Assim, de acordo com a teoria da agência as relações entre principal e agente caracterizam-se por: a) assimetria de informação - o agente dispõe de mais informação sobre os detalhes das tarefas a executar do que o principal o que lhe permite tirar vantagens; b) os interesses das partes envolvidas (principal e agente) não coincidem e muitas vezes podem entrar em conflito e c) a existência de comportamentos auto-interessados e oportunistas por parte dos agentes conduzem a custos mais elevados para o principal (Araújo, 2000).

O conflito de objectivos e a assimetria de informação pode conduzir a dois problemas a selecção adversa e o perigo moral (Waterman e Meier, 1998). O primeiro, ocorre antes da contratação e consiste na selecção adversa. O principal quando decide estabelecer uma relação contratual com um agente não sabe, a priori, se o agente que escolheu é o mais adequado para satisfazer os termos acordados no contrato. Em segundo lugar, existe a posteriori, o denominado perigo moral que consiste na adopção de comportamentos oportunistas por parte do agente para procurar maximizar a sua utilidade à custa do principal e assim obter benefícios acima daqueles que obteria se o acesso à informação fosse igual para ambas as partes (Araújo, 2000). Ou seja, estes problemas conduzem a níveis baixos de desempenho relativamente às metas e aos objectivos do principal.

Estas ideias da teoria da agência foram aplicadas nas organizações do sector público. Segundo Walsh (1995), os problemas na relação entre principal e agente existem dentro organizações (entre a gestão de topo – principal – e os níveis inferiores da organização – agente), entre o governo (principal) e as organizações do sector público (agentes) e entre os utentes (principal) e as organizações públicas (agentes). Nestas circunstâncias, os problemas atrás referidos levam o principal a adoptar formas de controlar e melhorar a monitorização dos agentes, nomeadamente com o recurso a formas contratuais e a mecanismos que visem reduzir estes problemas. Assim, podemos identificar três tipos de mecanismos: de monitorização, de ligação e incentivos e superação do risco. Os primeiros permitem ao principal observar e avaliar o comportamento do agente, reduzindo a assimetria de informação a posteriori, incentivando o agente a fornecer informação correcta e completa. O segundo consiste em estabelecer garantias a priori, como por exemplo definir limites contratuais de forma a reduzir o poder de decisão dos agentes, condicionando o comportamento dos agentes e procurando o seu alinhamento com as metas do principal. Procura-se eliminar a assimetria de informação e tornar o relacionamento entre as partes mais confiável. O último mecanismo procura reduzir o conflito sobre as metas entre o principal e o agente. Este mecanismo utiliza recompensas e sanções através dos quais o principal procura estimular o agente a adoptar o comportamento que torna possível a concretização das metas definidas.

Os mecanismos atrás referidos pela teoria da agência encontram expressão nos instrumentos de gestão que procuram reduzir a assimetria de informação e o conflito de metas e objectivos. Entre a panóplia de instrumentos podemos identificar aqueles que restringem a capacidade de decisão dos agentes em relação aos inputs, outputs e as actividades do agente, como por exemplo o controlo interno dos objectivos e dos resultados das unidades funcionais, limitando a escolha do tipo, qualidade e quantidade

dos resultados. Por outro lado, os sistemas de avaliação e os relatórios proporcionam informação sobre os resultados dos agentes ao principal. Por fim, a afectação de recursos orientadas pelos resultados podem permitir alinhar as metas do agente com as metas do principal. A eficácia destes instrumentos poderá ser potencializada pelo estabelecimento de padrões e normas de produção e qualidade de bens e serviços.

Em síntese, a introdução da racionalidade económica na procura de soluções para os problemas de desempenho e eficiência da Administração Pública abriu as portas à racionalização da gestão e à adopção de instrumentos de gestão tradicionalmente utilizados no sector privado. O caminho que a Administração Pública está agora a percorrer com estas ideias apresenta novos desafios e altera alguns dos valores tradicionais dos serviços públicos, evidenciando problemas e dilemas na sua gestão (Pollitt e Bouckaert, 2000). Este novo rumo no modelo de gestão das organizações públicas não é estranho às universidades. Importa pois analisar, à luz destas ideias, os recentes desenvolvimentos na reforma da organização e gestão das universidades, procurando perceber quais os desafios e problemas que este modelo coloca. A análise será feita com base em dados secundários obtidos em estudos realizados sobre as experiências de mudança vivenciadas em universidades dos países ocidentais.

Evolução das Instituições do Ensino Superior e o rumo da mudança

A expansão do ensino superior ocorrida nos países ocidentais a partir da última metade do século XX que, segundo Gellert (1991) passou de uma formação de 5% por geração para 20 a 30%, impôs enormes pressões no financiamento, organização e gestão das universidades. A democratização do ensino superior e o concomitante crescimento e diferenciação da oferta formativa e das suas estruturas e a crescente importância da investigação para o tecido económico e social alterou significativamente o comportamento de isolamento que era tradicional nas universidades. Esta expansão é também explicada pela ligação entre a investigação e o conhecimento e as necessidades do sector público e privado. O crescimento económico que ocorreu após a II guerra mundial e a expansão das actividades dos governos em áreas que exigem conhecimentos científicos e técnicos pressionou o crescimento das universidades e das suas actividades de ensino, de investigação e de envolvimento no meio sócio económico. São exemplos o envolvimento das universidades no desenvolvimento de novos programas públicos nas áreas sociais, ambiente, energia, transportes e saúde, contribuindo não só através da formação e do treino de profissionais como na realização de estudos para dar respostas aos problemas complexos da sociedade actual. Bok (1986), para mostrar o excepcional crescimento do conhecimento científico, refere que entre o período pós II guerra e 1985 foram publicados mais livros que em todas as gerações anteriores.

No caso da América Latina, segundo Arocena e Sutz (2005), o crescimento da oferta do ensino superior teve início na década de 50, tornando-se mais heterogéneo e menos elitista. A massificação do acesso ao ensino superior com a democratização das universidades ocorrida na década de 80 e as reformas da década de 90 introduziram a redefinição da sua missão: promover a democratização e o progresso colectivo. A percentagem para taxas de acesso ao ensino superior disparou para valores compreendidos entre 15% e 35%. Este fenómeno também ocorreu nos países da OCDE com o denominado acesso universal ao ensino superior, os quais apresentam taxas

superiores a 35% (Arocena e Sutz, 2005). De acordo com a UNESCO (1995) a evolução do ensino superior é variado e específico aos contextos nacionais, regionais e locais. Apesar dessa diversidade são identificadas três tendências principais comuns aos sistemas de ensino superior e às suas instituições: a) a expansão quantitativa, b) a diversificação de estruturas institucionais, de programas e de tipos de estudo e c) as restrições financeiras. A crescente pressão para a oferta de formação do ensino superior e os constringimentos dos orçamentos públicos tem levado à procura de novos modelos de financiamento e gestão das instituições do ensino superior.

A crise que emergiu no final da década de 70 e os efeitos que teve sobre o sector público ditaram a necessidade de alterar o modelo de intervenção do governo no financiamento e gestão das universidades procurando induzir maior eficiência na utilização dos recursos públicos. É nesta altura que o ensino superior nos países da OCDE entra em crise em virtude das fortes restrições no acesso a fundos públicos, consequência directa do abrandamento do crescimento económico (OCDE, 1987).

Tendências da reforma das instituições do ensino superior

Como já foi referido na primeira parte deste artigo, as mudanças na Administração Pública, pressionadas pelas questões de natureza financeira e económica foram orientadas pelo managerialismo e a teoria económica. Os governos têm abandonado o paradigma burocrático tradicional, que enfatiza o controlo sobre os inputs e o controlo directo das actividades, centrado no estado, para um modelo de agência o qual procura desenvolver estratégias orientadas para o mercado, introduzindo incentivos e instrumentos típicos de mercado para a implementação das políticas e instrumentos e técnicas de gestão do sector privado (Araújo, 2008). No caso dos países da OCDE e da America latina, como exemplos Holanda, Australia, Irlanda, Chile e Colombia, o modelo de governação emergente procurou reduzir significativamente a dependência das universidades do financiamento do governo e pressionou-as a: a) procurar fontes alternativas de financiamento no mercado, incluindo o custeio por partes dos estudantes; b) oferecer novos serviços; c) introduzir sistemas de gestão orientados para os resultados e para a qualidade (Banco Mundial, 1994). Este modelo foi acompanhado de maior autonomia de gestão e afectação de recursos tornando as universidades mais responsáveis pelo desempenho, pela fixação de objectivos e indicadores de desempenho e de qualidade dos serviços prestados. O controlo e a monitorização das actividades de ensino e de investigação das universidades foram transferidos para estruturas responsáveis pela supervisão do desenvolvimento do sistema de ensino superior tornando a informação sobre o mesmo disponível. Ao separar as actividades de financiamento das actividades de fornecimento e ao condicionar o financiamento a regras e objectivos definidos pelo governo houve uma tentativa de introduzir uma lógica racional e de mercado no financiamento do sistema, induzindo assim comportamentos mais eficientes por parte das organizações e aumentando a transparência na afectação de fundos públicos. Por outro lado, a informação produzida pelas organizações com o recurso ao sistema de avaliação sobre os custos e a qualidade da investigação e da oferta formativa poderá reduzir a assimetria de informação que caracteriza o relacionamento entre as universidades e os stakeholders.

As organizações internacionais que têm estudado o sector do ensino superior sugerem três estratégias de mudança que, pese embora aparentemente sejam alternativas, fundamentam-se nas ideias já apresentadas na parte teórica deste artigo. A UNESCO (1994) enfatiza a melhoria da capacidade de gestão das universidades e maior responsabilização perante a sociedade. O Banco Mundial (1994) defende maior autonomia de gestão para as universidades e a introdução de mecanismos de responsabilização e avaliação. Por fim, a OCDE (1987) é mais ambígua propondo a pluralidade de funções para a universidade e defende a necessidade de uma liderança forte para as universidades que conduza a novos caminhos de mudança.

Em síntese, as reformas parecem indiciar a substituição dos valores académicos por considerações de natureza gestonária e comercial, centrando as preocupações somente no curto prazo. O debate, orientado pelas ideias económicas, enfatiza o problema orçamental negligenciando o valor intangível e os benefícios do sistema de ensino superior, como um bem para toda a sociedade. A nível institucional o modelo de financiamento e as técnicas e instrumentos de gestão reforçam a capacidade gestonária das universidades e a sua capacidade para melhorar a eficiência. Sem embargo dos desafios e benefícios que tal abordagem pode trazer para o modelo de governação das universidades importa reflectir sobre os desafios e dificuldades que este modelo apresenta.

Os novos modelos de gestão das universidades desafios e tensões

Segundo Agranof (1978) a gestão no sector público apresenta características únicas e diferenciadas daquelas que se observam no sector privado. A implementação dos novos modelos de gestão das universidades e, em particular das ideias da Nova Gestão Pública pode levantar problemas pois:

- ✓ As ideias gestonárias são introduzidas sem a atenção suficiente às suas limitações, nomeadamente porque nem sempre respondem convenientemente à complexidade, mudança e racionalidade limitada que caracteriza as organizações públicas;
- ✓ Nem sempre se entende que, apesar da dimensão e complexidade da Administração Pública, esta é um empreendimento único: funciona num contexto constitucional, é regulado por um corpo coerente de leis administrativas e o seu desempenho depende da interacção de elementos cruciais como o processo político, o processo orçamental, o processo de gestão da função pública e o processo de prestação de contas.
- ✓ Perceber que a gestão pública não se resume ao fornecimento de serviços públicos. Ela tem de ir para além da dimensão instrumental e técnica das ferramentas de gestão, pois institucionaliza valores que são inseparáveis do modelo de governação e do qual a gestão pública faz parte (Araújo, 2008).

As novas formas de financiamento das universidades que impõem uma maior competitividade no acesso aos fundos financeiros é uma das áreas onde podem emergir tensões e dificuldades. Em primeiro lugar, a capacidade de captação de financiamento através do recurso a fontes alternativas de financiamento não é igual para todas as áreas do conhecimento. Tendencialmente áreas tecnológicas dada a sua ligação ao tecido empresarial apresentam maior potencial de acesso a financiamento para a investigação,

o que não acontece com outras áreas de conhecimento como as humanísticas ou as ciências sociais. Esta desigualdade de acesso ao financiamento pode originar divisões e tensões internas e, em particular, o sub financiamento pode debilitar estas áreas científicas. No Canadá a redução do financiamento das universidades entre os anos de 1992 e 2004, e a adopção das ideias da Nova Gestão Pública, teve como resposta a desregulamentação de programas, melhorar os custos por programas, a procura de novas formas de financiamento e a procura de eficiência através do aumento do número de alunos por turmas, a simplificação de graus, e o recurso a professores contratados em tempo parcial. O estudo demonstra que aparentemente as universidades adoptaram as ideias previstas pela Nova gestão Pública – mudanças estruturais no modelo de gestão, comportamento empreendedor através de incentivos financeiros, e maior transparência, responsabilização e monitorização através de indicadores de desempenho. A identificação de objectivos operacionais e indicadores de desempenho é difícil, exige muito tempo e aumenta o perigo da inflexibilidade e da rigidez. A formulação dos objectivos e resultados é muitas vezes ambígua e recorre a terminologia pouco rigorosa, o que abre espaço a várias interpretações. Na verdade muito daquilo que a Administração Pública faz é ambíguo, complexo e difícil de estabelecer uma relação de causalidade. Importa salientar que o discurso actual enfatiza o trabalho de equipa, a organização, os resultados ou mesmo as pessoas, mas cada vez é mais raro ouvir que o que está em primeiro lugar é o interesse público (Araújo, 2008). Contudo, o que aconteceu foi uma adopção cerimonial da Nova gestão Pública, uma vez que, as mudanças só ocorreram nas margens das instituições prevalecendo os velhos padrões. (Sprakman, 2009).

Segundo Arocena e Sutz (2005) a experiência de redução de financiamento público às universidades do Chile e da Colombia teve como consequências a diminuição da capacidade de investigação e ensino e o aumento das propinas. Os autores salientam que as universidades se transformaram em ‘empresas de educação’ com a consequente deterioração do seu sentido de missão. O risco consiste em levar as universidades a encontrar formas mais expeditas de obter receitas, nomeadamente através de actividades que geram mais receitas de curto prazo, como é o caso da consultoria, em detrimento de actividades de investigação que exigem elevado investimento e cujos resultados são geralmente de longo prazo. Assiste-se à introdução de uma lógica gestionária, e por vezes comercial, no funcionamento e no fornecimento dos serviços públicos, com reflexo na gestão e no funcionamento das universidades. Esta mudança está a ser acompanhada numa alteração significativa nos valores, competências e habilidades dos funcionários e na relação de emprego.

A preocupação exclusiva com as técnicas de controlo de gestão, sem embargo das suas virtudes, desvia a atenção das questões essenciais que estiveram na criação dos serviços públicos. Por exemplo, a ênfase excessiva em indicadores de desempenho e a concentração na quantificação de objectivos, não considerando adequadamente quem está a obter o benefício, nem o empenhamento com que os funcionários estão a participar nas actividades. Muitas vezes, quando se fala de gestão, o termo esgota-se no conceito de controlo e das técnicas e rotinas a ele associadas, enfatizando assim os métodos mecanicistas. Existe uma contradição entre aqueles que defendem a adopção das técnicas de gestão privada: por um lado, enfatizam a necessidade de controlo, propondo modelos de actuação programados nos quais existem uma estratégia e uma sequência de respostas; por outro lado pede-se às universidades para desempenharem um papel cada vez mais importante e abrangente na reestruturação e desenvolvimento

das economias nacionais, as quais são crescentemente baseadas no conhecimento para responderem às necessidades do sector produtivo e à sociedade em geral, nas suas três funções essenciais: de investigação, de ensino e de ligação à sociedade.

A configuração do novo modelo de gestão universitária sugere a adopção do modelo proposto pela teoria da agência que se baseia no pressuposto de que ao retirar a implementação dos programas públicos da dependência directa das organizações políticas irá permitir que às agências, neste caso as universidades, passem a tomar decisões com critérios baseados na economia e eficiência em lugar de critérios políticos: qualquer melhoria da eficiência será obtida como um *trade-off* do mecanismo de responsabilização. Como foi discutido na primeira parte deste artigo, a teoria da agência deu origem ao contratualismo, fixação de objectivos, avaliação do desempenho e responsabilidade vertical. Na verdade, os incentivos económicos e a lógica subjacente ao sistema mecanicista introduzido pelo modelo de agência esvazia o capital social e a solidariedade construída pelo sistema orgânico ao longo dos anos, passando as preocupações a centrarem-se na competição, na ansiedade e na auto protecção (Gregory, 2003). Isto não quer dizer que a agenciamento não trás benefícios. Há estudos que mostram que em vários sectores o aumento da autonomia conduziu a melhorias na economia, produtividade e responsabilidade perante os utentes.

Conclusão

O managerialismo e a teoria económica tiveram uma influência generalizada nas iniciativas de reforma dos modelos de gestão do ensino superior adoptando uma perspectiva racional, em parte fruto das pressões de natureza orçamental. O paradigma gestionário que está a ser introduzido na gestão das universidades assenta em três vectores principais: a racionalidade económica, a gestão por objectivos e os indicadores de desempenho e de qualidade. O modelo emergente combina o aumento da confiança no mercado para o financiamento das actividades das universidades, a gestão descentralizada, procurando desta forma induzir a eficiência no sistema de ensino superior. Mas a introdução de novos modelos de gestão não é uma panaceia que por si só vai resolver os problemas actuais do sistema de ensino superior. Para além dos problemas já referidos anteriormente, o desafio consiste em desenvolver novas práticas e formas de abordar os problemas que promovam as actividades de investigação, ensino e de ligação à sociedade, considerando as necessidades de desenvolvimento de cada país face aos desafios que a sociedade actual e a globalização colocam.

Por fim, umas das ideias partilhadas por alguns autores sobre o movimento de reforma administrativa é que estamos perante um fenómeno que resulta do processo de globalização pelo que haverá um processo de convergência dos vários sistemas administrativos (Osborne e Gaebler, 1993). Esta perspectiva fatalista assume que há soluções que podem ser aplicadas em qualquer país e que estas conduzirão ao aparecimento de sistemas que tenderão a partilhar características idênticas. No limite, os sistemas de gestão universitários dos vários países apresentarão uma estrutura e forma de gestão similar, desaparecendo os elementos característicos distintivos que os diferenciam. A ideia de que a reforma gestionária é uma tendência global e uma inevitabilidade não adere à realidade daquilo que tem sido a evolução dos sistemas de ensino superior. Nesta matéria, as imposições de organizações internacionais como o Banco Mundial tem levado os países a impor um modelo similar de organização e

gestão universitária, cuja aderência às características e necessidades dos diferentes países é discutível. A necessidade de mudanças no sistema universitário europeu não é a mesma do sistema universitário Americano ou do sistema universitário da América Latina.

Bibliografia

AGRANOFF, Robert, Universities and the Public Service: Developments and Perspectives, **American Behavioral Scientist**; Vol. 21, 1978.

ARAÚJO, Joaquim Filipe Ferraz Esteves de, Avaliação da Gestão Pública: A Administração Pós Burocrática, MIGUÊLEZ, S. Blanco e AÑÓN, M. Garcia (Org.) **Evaluación de Políticas Públicas y nueva Ley de Agencias Estatales para la mejora de los Servivios Públicos**, A Coruña: UNED. 2008.

ARAUJO, Joaquim Filipe Ferraz Esteves de, **Função Pública e Administração Pós Burocrática**, Comunicação apresentada na Escola Galega de Administração, S. Tiago de Compostela, Espanha. 2004.

ARAÚJO, Joaquim Filipe Ferraz Esteves e BRANCO, José Francisco Angelino, Implementing Performance Based Management in the Traditional Bureaucracy of Portugal, **Public Administration** vol. 87, no. 3., 2009.

ARAÚJO, Joaquim Filipe Ferraz Esteves de, Hierarquia e Mercado: A Experiência Recente da Administração Gestonária, in INA, **Moderna Gestão Pública - Acta Geral do 2º Encontro INA**. Lisboa: INA, 2000.

AROCENA Rodrigo e SUTZ Judith, Latin American Universities: From an original revolution to na uncertain transition, **Higher Education**, Vol. 50, 2005.

BANCO MUNDIAL, **Higher Education: the Lessons of Experience**. Washington, 1994.

BOK, Derek, **Ensino Superior**, Rio de Janeiro: Ed. Forense Universitária, 1986.

BOYNE, George A., Bureaucratic Theory Meets Reality: Public Choice and Service Contracting in U.S. Local Government, **Public Administration Review**, Vol. 58, 1998

BOYNE, George A., Sources of public service improvement: a critical review and research agenda, **Journal of Public Administration Research and Theory**, Vol. 13, Nº 3, 2003.

COASE, R.H., The Nature of the Firm, in PUTTERMAN, Louis e KOSZNER, Randall S. (Org.), 1996, **The Economic Nature of the Firm: a reader**”, Cambridge: Cambridge University Press, 1937.

EGGERTSSON, Thráinn, **Economic Behavior and Institutions**, Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

GELLERT, Claudius, Changing Patterns of European Higher Education, in GELLERT C. (Org.), **Higher Education in Europe**, London: Jessica Kingsley Publishers, 1993.
HOOD, Christopher, Public Management for All Seasons, **Public Administration**, N° 69, 1991.

HOOD, Christopher, A Public Management for all Seasons?, **Public Administration**, Vol. 69, 1991.

HOOD, Christopher. Exploring Variations in Public Management Reform of 1980s. *in* HANS A. G. Bekke, PERRY, James L., e TOONEN Theo A .J. (Org.). **Civil Service Systems in Comparative Perspective**. Bloomington and Indianapolis: Indiana University Press, 1996.

INGRAHAM, Patricia W., JOYCE, Philipe G.. e DONAHUE, Amy Kneedler, **Government Performance: Why Management Matters**, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2003.

LANE, Jan-Erik, **New Public Management**. London: Routledge, 2000.

LANE, Jan-Erik, **Public Administration and Public Management – the principal-agent perspective**. New York: Routledge, 2005.

NISKANEN, W. **Bureaucracy and Representative government**, Chicago:Aldine, 1971.

OCDE, **Universities under Scrutiny**, Paris. 1987.

OSBORNE, David E GAEBLER, Ted. **Reinventing Government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector**. Reading: Addison-Wesley, 1993.

POLLITT, Christopher e BOUCKAERT, Geert, **Public Management Reform: A Comparative Analysis**, Oxford: Oxford University Press, 2000.

POLLITT, Christopher, **Managerialism and the Public Services**, 2ª. Ed., Oxford: Blackwell, 1993.

SPRAAKMAN, Gary, **New Public Management and Ceremontial Change at Ontario Colleges and Universities**, York University, 2009.

UNESCO, **Policy Paper for Change and Development in Higher Education**. Division of Higher Education, 1994,

UNESCO, **Policy Paper for Change and Development in Higher Education**, Paris, 1995.

WALSH, Kieron, **Public Services and the Market Mechanisms: Competition, Contracting and the New Public Management**, London: MacMillan, 1995.

WATERNAM, R. W. e MEIER, K. J., Principal-agente models: na expansion?, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 8, N° 2, 1998.

WILLIAMSON, Oliver E., **Markets and Hierarchies**, New York:The Free Press, 1975.

WHOLEY, Joseph S. Performance-based management, **Public Productivity Review**. Vol. 22, N. 3, 1999.