



LOOKING BACK IN ANGER?

UMA COMPARAÇÃO SOBRE A FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS DE ENSINO SUPERIOR EM PORTUGAL E NA FINLÂNDIA.*

“Primeiro estranha-se, depois entra-
nha-se” (Fernando Pessoa, 1927¹).

O tempo passado na Finlândia (de 2011 a 2014, praticamente 4 anos) confirma a sabedoria do poeta. O material empírico evidencia mudanças semelhantes nestes dois sistemas de ensino superior (ES), advindas do processo de Bolonha e de mudanças nos modelos de governação e gestão das instituições de ensino superior (IES). No entanto, estas alterações deram-se através de processos e mecanismos diferentes, mostrando resultados díspares. E foi isto que motivou o projecto de investigação do doutoramento, cuja defesa aconteceu há cerca de 2 anos.

Como é que as políticas públicas viajam? Mais especificamente, como é que países (aparentemente) tão diferentes como Portugal e Finlândia implementam mudanças, práticas e *políticas* semelhantes nos seus sistemas de ES? Procurou-se perceber, por um lado, o que é que leva à convergência de formas de pensar e de actuar a nível nacional e institucional e, por outro, os factores que

explicam especificidades e movimentos divergentes. As respostas surgem através de uma extensa revisão da literatura, análise documental, 61 entrevistas realizadas a personalidades-chave (dos sistemas de ES e das IES) em ambos os países entre 2011 e 2012 e, o tempo passado entre Tampere, Helsínquia e Jyväskylä.

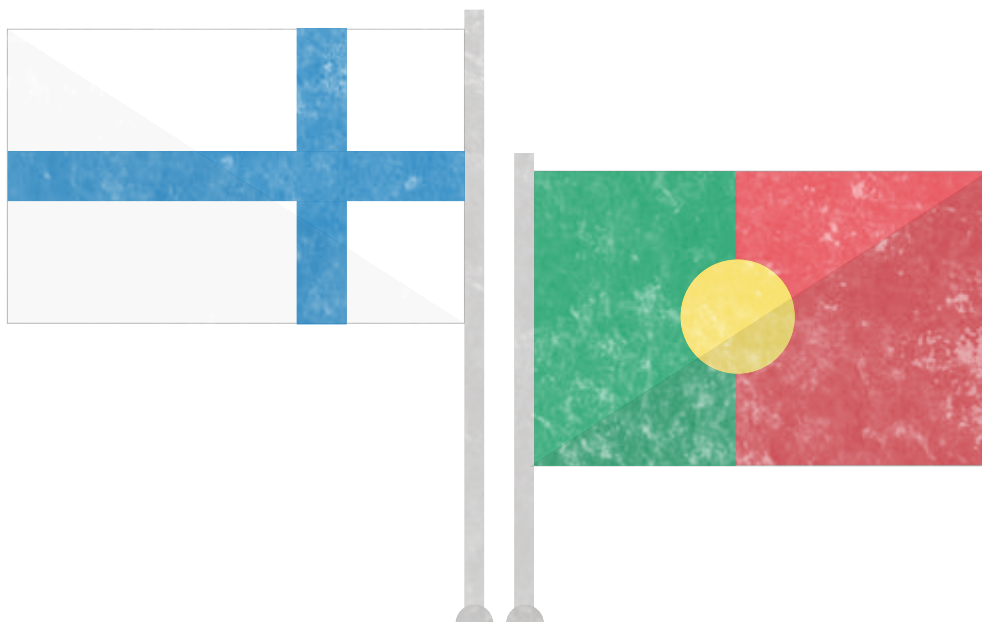
Sabemos que a crescente internacionalização do ES – sendo o processo de Bolonha e a estratégia de Lisboa as faces mais visíveis e medíveis desta internacionalização; a ideologia e práticas emergentes da Nova Gestão Pública representantes e indissociáveis de novas formas de governação e também muito divulgadas pelos relatórios de organizações internacionais, como por exemplo a OCDE e a Comissão Europeia; os processos de garantia de qualidade e acreditação das Instituições de Ensino Superior (IES), explicam pressões externas semelhantes em diferentes contextos nacionais. Por sua vez, as especificidades históricas e culturais de cada país, os modelos administrativos e diferentes tipos de estado social, e as tradições políticas ajudam-nos



SARA DIOGO



* Este texto foi escrito ao abrigo do “antigo” acordo ortográfico.



a perceber diferenças nos dois sistemas de ES, mais especificamente em relação à formulação e implementação de políticas nacionais de ES.

De forma muito breve e simplista, poderíamos dizer que três factores ditam respostas governamentais e consequentemente abordagens e resultados institucionais tão distintas entre os dois países: o tipo de Estado (quase) social que Portugal não tem, a tradição política finlandesa baseada na confiança e diálogo, também inexistente no nosso país, e o *carinho* que a Finlândia demonstra com a educação (desde os primeiros anos de infância até à aprendizagem ao longo da vida).

Portugal é um excelente exemplo de como “uma crise económica profunda ajudou a criar um cenário propício à mudança, uma vez que em situações de necessidade e crise existe uma maior predisposição a mudar”². Bolonha (provavelmente já ninguém consegue e quer ouvir falar de Bolonha) representou uma oportunidade de mudança, uma oportunidade para repensar os currículos, graus académicos, metodologias de ensino, objectivos, em suma, repensar os sistemas nacionais de ES, os seus desenvolvimentos, desafios e missões futuras. Neste sentido, também a Finlândia viu no processo de Bolonha uma oportunidade para resolver alguns problemas do seu sistema de ES presentes até há relativamente pouco tempo, nomeadamente a fraca mobilidade internacional de alunos e docentes finlandeses, ciclos de estudo longos, onde grande parte dos estudantes demoram demasiado tempo a concluir

os estudos (devido também ao apreço que a sociedade finlandesa tem pela educação); a pouca autonomia institucional e *desadequação* com a maioria dos sistemas de ES europeus.

É neste contexto que Portugal e Finlândia (à semelhança de outros países europeus) implementam o processo de Bolonha, acabando por mudar significativamente o modelo de governação e gestão das suas IES, e consequentemente as práticas de tomada de decisão e de gestão de recursos humanos. Em Portugal, nasce o RJIES com a Lei 62/2007, em que o regime fundacional, aparece, para alguns, como o *ex libris* da autonomia e qualidade das IES (?). Na Finlândia surge o Novo Acto Universitário com a Lei 558/2009, e mais tarde, em 2014, o seu correspondente para o subsistema politécnico, que entretanto sofre um *upgrade* na nomenclatura internacional para “Universidades de Ciências Aplicadas” (ainda que a designação finlandesa não tenha mudado e a palavra *ammattikorkeakoulu* continue a ser a que melhor reflecte a missão e natureza destas instituições, segundo os *experts* finlandeses). Esperavam-se então mudanças substantivas e não meramente formais. E elas aconteceram, e foram implementadas de forma bem mais coerciva em Portugal do que na Finlândia, mas não à velocidade com que foi produzida legislação. Esta forma de definição e implementação de políticas de ES em Portugal – coerciva e *top-down*, legitimada por “documentos orientadores” de organizações internacionais – é explicada pelas diferentes tradições político-administrativas



1 Não existe consenso relativo ao ano exacto em que Fernando Pessoa elaborou este *slogan* como primeiro anúncio promocional da Coca-Cola em Portugal, mais de 40 anos após o seu lançamento nos EUA. Certo é o facto de que, por razões políticas, o *slogan* nunca saiu do papel e só após o 25 de Abril de 1974, a 04 de Julho de 1977, foi vendida a primeira garrafa de Coca-Cola em Portugal, na Baixa Lisboaeta (Tiago Lima, diretor de relações externas da Coca-Cola Portugal, 2011).

2 Resposta de representantes nacionais de instituições públicas de ensino superior (CRUP; CCISP e MCTES)



dos dois países. Inicialmente, tanto Portugal como a Finlândia (à semelhança da maioria dos países signatários da Declaração de Bolonha) não aceitaram de forma *passiva* as ideias do processo, mas o pragmatismo finlandês rapidamente se sobrepôs à relutância dos mais resistentes, até porque, segundo os entrevistados finlandeses, os *ideais de harmonização e competição* não eram uma novidade... Assim, e também por isso, enquanto que na Finlândia houve uma organização coordenada e supervisionada pelo Ministério com os diversos grupos de trabalho disciplinares, planeamento esse sempre acompanhado por um envelope financeiro, e de forma a alinhar os objetivos institucionais com as diretrizes nacionais; em Portugal a maior preocupação foi (pelo menos inicialmente), fazer uma “operação cosmética”, uma mudança de nomenclaturas com *cortes e colagens* de ciclos de estudos, a tempo de ser aprovada pela DGES. Ou seja, mais do que pressões dos respectivos governos nacionais, as instituições portuguesas sentiram necessidade de aceitar e implementar Bolonha

com base em premissas normativas, cognitivas e culturais e num curtíssimo espaço de tempo, de forma a não se distanciarem (ainda mais) das IES europeias. Assim, apesar de em Portugal se ter olhado para Bolonha como uma janela de oportunidade para mudar, o processo foi extremamente moroso e frustrante. Aliás, “frustrante” e “completamente top-down” foram as expressões mais usadas pelos entrevistados nas instituições (desde reitores até pessoal administrativo) para descrever a forma como decorreu, na prática, a implementação de Bolonha. Do lado dos congêneres finlandeses assistimos a uma reação oposta: exceptuando a fase inicial de dúvida e alguma obstinação, o processo decorreu de forma passiva, com a colaboração dos interessados, para que as mudanças necessárias fossem graduais e não se traduzissem, como aconteceu em Portugal, em reformas

impostas de forma coerciva, visíveis – após tantas discussões, reuniões, reflexões – apenas na legislação. Foi este o legado dos primeiros anos de Bolonha, uma implementação “formal” e não “substancial”, mais direcionada para o cumprimento dos *targets* da Comissão Europeia do que com a realidade nacional. Esta forma de *apropriação* do processo de Bolonha é inversa à instrumentalização que os finlandeses aplicaram, pois ao usarem Bolonha para tentar solucionar aspectos problemáticos existentes no sistema de ES, fortaleceram a institucionalização do diálogo e cooperação entre as instituições, governo e sindicatos, preparando e *modernizando* (palavras da Comissão Europeia) as

instituições para as futuras mudanças. De facto, as diferentes instrumentalizações nacionais do processo mostraram o quão adaptável Bolonha foi. Importa referir, no entanto, que o debate sobre o possível fim do sistema binário em Portugal não facilitou a implementação do processo de Bolonha (bem como a questão da empregabilidade dos cursos e as pressões das ordens profissionais...).

“O RJIES finlandês surge não só das recomendações da OCDE, mas também da pressão que os reitores colocaram ao governo...”

Não fosse o relatório da OCDE legitimar a posição do governo da altura (como tem sido hábito no cenário que antecede as reformas educacionais), ainda hoje estaríamos a discutir possibilidades de integração, fusão, mudanças de nomes, etc. E ainda estamos porque... Mudam-se os tempos, mas... algumas vontades mantêm-se... E, uma década depois, um governo diferente, um ministro diferente, recomendações diferentes (Poderia ser o slogan da OCDE...)! Mas em 2007 cumpriu-se (quase) tudo o que a OCDE receitou, nomeadamente o novo regime jurídico das IES e com ele a possibilidade das universidades passarem a fundações públicas em regime de direito privado. Em 2009 – também devido às recomendações da OCDE – nasceu o RJIES finlandês. No entanto, o estatuto fundacional não obteve o mesmo *entusiasmo* que em Portugal, o que é facilmente explicado pelo facto

da Finlândia ter um verdadeiro estado social, onde apesar da existência de alguns elementos neoliberais, a educação continua “protegida do mercado”. No entanto, importante salientar que, quando comparadas com as universidades portuguesas, as instituições finlandesas tinham, até à implementação do novo Acto Universitário (que entrou em vigor no início de 2010), autonomia reduzida, especialmente no que diz respeito à parte financeira. O *RJIES finlandês* surge não só das recomendações da OCDE, mas também da pressão que os reitores colocaram ao governo, logo em 2005 com o *Red Manifestum* (um documento assinado por todos os reitores a pressionar a incrementar a autonomia institucional). Esperava-se que a transposição do RJIES para a prática significasse uma transformação profunda da governação e da gestão das IES tal como preconizada pelas expectativas políticas contidas na nova Lei. O RJIES tornou-se numa espécie de espartilho e, à semelhança do que tinha acontecido com Bolonha, continuou a evidenciar diferenças entre as várias disciplinas, criando uma espécie de estratificação do conhecimento dentro das IES. E dez anos depois, em Portugal, continua-se à espera do tal crescimento financeiro excepcional comparativamente às instituições que permaneceram com o estatuto de institutos públicos. Também se espera por melhorias na contratação e nas condições de trabalho, pela redução da precariedade no sector, e de procedimentos burocráticos onde se gasta uma eternidade de tempo a relatar o que se faz e como se fez em vez de, efectivamente, se fazer. A culpa é da crise dirão muitos que não permitiu que o RJIES florescesse como desejado, mas a subversão ao sistema financeiro e à ideologia neoliberal sobrepôs-se aos interesses da autonomia universitária... Curiosa e lamentavelmente, a mesma crítica é igualmente reportada pelos entrevistados finlandeses. Stephan Ball diria que esta burocracia acontece em nome da prestação de contas e da *performatividade* que cada vez mais constrói e orienta a actividade dos profissionais da academia. O aumento da carga de trabalho e a perversidade dos sistemas de avaliação *molda* aquilo que pode ser (sen)tido como o mais correcto a fazer por

“E dez anos depois, em Portugal, continua-se à espera do tal crescimento financeiro excepcional comparativamente às instituições que permaneceram com o estatuto de institutos públicos.”

aquilo que é medido... As instituições finlandesas ganharam de facto uma autonomia sem precedentes... Mas depararam-se com o *eterno* paradoxo do aumento da autonomia institucional e, por sua vez, de todos os mecanismos usados para medir a performance, estatuto, prestígio, visibilidade e qualidade (?) dos profissionais, das instituições e dos próprios sistemas de ES. Não deixa de ser curioso perceber que no que diz respeito às mudanças e práticas de governação e gestão institucional, as semelhanças entre os dois países são muitas, traduzindo-se em discursos muito semelhantes, especialmente visíveis no mesmo grupo de profissionais. Não será de estranhar se repararmos que pelo menos relativamente a Portugal e Finlândia, a OCDE aparece sempre como o patrocinador comum, apoiante da nova gestão pública, e por isso “passa receitas” muito semelhantes, fazendo com que as reformas assumam um carácter mimético e normativo. No entanto, a forma de implementar e incorporar mudanças poderá ser menos penosa quanto maior for a colaboração, o diálogo e a confiança política e institucional, aspectos que os finlandeses parecem dominar. Sim, inclusivamente o diálogo... •