

POLÍTICAS DE INOVAÇÃO E QUALIDADE NO ENSINO SUPERIOR (A DISTÂNCIA) EM PORTUGAL: O PAPEL DOS ATORES NUM SISTEMA DE GOVERNAÇÃO COMPLEXO

Innovation and Quality Policies in (Distance) Higher Education in Portugal: the Role of Actors in a Complex Governance System

CAEIRO, Domingos José Alves¹

CAETANO, João Carlos Relvão²

RESUMO

Neste artigo, os autores fazem uma reflexão sobre o sentido evolutivo das políticas de inovação e qualidade nas instituições e sistema de ensino superior e ciência portuguesas, na perspectiva do modelo de governação. Os autores formulam a hipótese de que os sistemas de ensino superior e ciência se complexificaram muito nas últimas décadas nos países mais desenvolvidos, por via de alterações políticas e legislativas e de alterações nas relações entre os agentes, o que implica tanto a definição de novos objetivos como a adoção de novas abordagens e práticas pelas instituições. Partindo da análise dos princípios de reforma dos sistemas de ensino superior e ciência na Europa no período posterior ao maio de 68, os autores analisam o caso português e o papel dos atores do sistema respetivo, que inclui a educação a distância. Analisam ainda as políticas na área e os seus instrumentos na perspectiva da dinâmica dos agentes do sistema. Por fim, explicitam as condições para que exista uma eficaz cooperação entre os agentes do sistema relacionados com o ensino a distância, como pressuposto para que as referidas políticas de inovação e qualidade sejam efetivas e convergentes.

Palavras-chave: Políticas de inovação e qualidade. Sistema de governação do ensino superior e ciência em Portugal. Ensino a distância.

ABSTRACT

In this article, the authors reflect on the evolutionary direction of innovation and quality policies in Portuguese institutions and higher education and science system, from the perspective of the governance model. The authors hypothesize that higher education and science systems have become very complex in recent decades in the more developed countries, through political and legislative changes and alterations in the relations between agents, which implies both the definition of new objectives and the adoption of new approaches and practices by institutions. Starting from the analysis of the principles of reform of higher education and science systems in Europe in the period after May 1968, the authors analyse the Portuguese case and the role of the actors in the respective system, of which distance education is a part. They also analyse the policies in the area and their instruments in the perspective of the dynamics of the agents. Lastly, they clarify the conditions for effective cooperation between the agents of the system related to distance learning, as a prerequisite for the effective and convergent policies of innovation and quality.

Keywords: Innovation and quality policies. System of governance of higher education and science in Portugal. Distance learning.

¹ Doutor em História. Vice-reitor para a Gestão Académica e Interação com a Sociedade da Universidade Aberta. E-mail: <dcaeiro2@gmail.com>

² Doutor em Ciências Políticas. Pró-Reitor para o Desenvolvimento Institucional e os Assuntos Jurídicos da Universidade Aberta. E-mail: <joao.caetano@uab.pt>

INTRODUÇÃO

Este artigo poderia intitular-se “Construir para governar” ou de como fazer a democracia funcionar no sistema de ensino superior e ciência em Portugal, em especial nas instituições de educação a distância e em rede, num período histórico, que são os inícios do séc. XXI, marcado por fortes exigências, em vários planos, para todos os atores envolvidos.

Fazer a democracia funcionar requer trabalho, um trabalho de reflexão e ação permanente. A democracia não surge e não funciona naturalmente. Para que a democracia funcione é necessário que exista uma cultura de cooperação e partilha de responsabilidades, mesmo em cenários de forte competição, seja entre partidos, países ou instituições de ensino superior e ciência.

As razões porque uma democracia funciona são mais culturais do que políticas, sendo essa a razão da sua superioridade em relação a fórmulas autoritárias. Existe democracia porque é necessário um governo das pessoas e para as pessoas, pelo que estas são as peças centrais. Para que exista uma governação efetiva em democracia, as pessoas têm de ser capazes de se governar a si mesmas e, quando chamadas a funções públicas de governo, de governar em nome e no interesse de todos.

Ao falarmos de pessoas, falamos também de instituições, porque as instituições são pessoas em ação, com missões específicas.

A construção da democracia é, pois mais do que a construção de instituições democráticas de governo. Implica também a construção de instituições sociais e culturais que incutam de maneira eficaz e duradoura nas pessoas os padrões de comportamento necessários para formas de governação viáveis.

A democracia é mais do que a escolha de pessoas ou de um governo maioritário com poderes discricionários. No limite, pode existir uma ditadura da maioria. A democracia protege os direitos e os interesses de todos, incluindo das minorias.

A democracia não visa satisfazer os interesses dos governantes, mas dos governados e, no limite, de toda a humanidade. É precisamente no sentido comum de humanidade, do bem de cada um que está ligado ao bem de todos, que encontramos o fundamento sobre o qual a democracia deve ser construída.

Fazer a democracia funcionar requer, pois uma cultura de compromisso com os princípios e objetivos centrais da democracia, o que é válido para todas as formas de governação pública.

Sabemos que há um conjunto de valores, princípios e direitos nos quais a democracia, como regime político, se apoia: a separação de poderes, a liberdade, a igualdade e a justiça são alguns exemplos. Sabemos ainda que para garantir esses valores, princípios e direitos, instituem-se governos cujos poderes decorrem do consentimento dos governados e que devem ser partilhados.

Não existem modelos de governação perfeitos. Em sociedades livres e pluralistas, a democracia e as formas de governação devem ser sempre o produto de um diálogo contínuo entre diferentes grupos e interesses.

Pela sua importância emancipatória, as instituições de ensino superior e ciência foram sempre vistas como espaços propícios para fazer a democracia funcionar. Pois bem, é preciso ir além desse objetivo, fazendo com que haja democracia no próprio sistema de

ensino superior e ciência, garantindo formas de governação eficazes e justas, envolvendo todos os atores relevantes.

É essa discussão que fazemos no presente artigo, com a apreciação das condições de governação do sistema de ensino superior e ciência em Portugal, especialmente no que se refere à educação à distância e em rede, num tempo marcado por exigências de reforma do sistema e em que os múltiplos atores devem ter direito de voz e capacidade real de influenciar as políticas públicas para o setor. Com o apoio do Estado, e ao lado do Estado, ele próprio um ator (na verdade, um conjunto de atores), mas sem depender do Estado.

BREVE EXCURSO HISTÓRICO SOBRE O SENTIDO DA REFORMA DOS SISTEMAS DE ENSINO SUPERIOR (A DISTÂNCIA)

No século XX houve várias tentativas sérias de reforma das universidades, colocando a ênfase na necessidade de abertura e de democratização institucional.

A Reforma Universitária de Córdoba de 1918, na Argentina, iniciada com um manifesto dos estudantes desta universidade, é justamente considerada um marco no processo de democratização das universidades na América Latina e do Caribe e um antecedente do que se passou no maio de 68 e que tantas implicações teve na França e na Europa (NETO, 2011).

Pelo meio, as duas Grandes Guerras estancaram o processo de democratização das universidades, o qual, porém, se revelaria imparável, um pouco por todo o mundo, logo que houve condições materiais e espirituais para tal.

O presidente francês Charles de Gaulle, um político de direita, teve a clara percepção de que deveria haver uma resposta política às exigências do movimento estudantil e cultural do maio de 68, caracteristicamente um movimento de esquerda, tendo determinado que o governo procedesse a uma reforma profunda do sistema público de ensino superior e ciência.

A Lei Faure (nome do então ministro da Educação francês, Edgar Faure), de 12 de novembro de 1968, também conhecida por Lei de Orientação, concedeu autonomia às universidades e criou novas estruturas de ensino e pesquisa, assim como de ligação ao exterior. Suprimiu as faculdades e criou a figura do Conselho Universitário, composto por representantes dos estudantes e trabalhadores e por personalidades externas. Promoveu ainda a multidisciplinaridade, integrando as atividades de ensino e pesquisa na pessoa do professor-pesquisador.

Segundo o artigo 1.º da referida lei, as universidades deveriam “corresponder às necessidades do país fornecendo-lhe quadros em todos os domínios” e assegurar aos estudantes “os meios para a sua orientação”, dando-lhes “não só os conhecimentos necessários, mas também os elementos de formação”, através da participação ativa destes na vida universitária (FRANÇA, 1968, p. 10579)(trad. nossa). As universidades deveriam apostar em diferentes tipos de formação, atendendo às necessidades dos estudantes, e os docentes deveriam ser capazes de colaborar uns com os outros e com os estudantes através de programas e métodos pedagógicos inovadores. Para que o imperativo de uma formação moderna e o princípio da autonomia das universidades, consagrados na lei, fossem uma realidade, o ministro da tutela, os reitores e os demais interessados deveriam proceder a consultas e debates regulares.

As novas universidades portuguesas de 1970 e 1980 incorporaram esta nova filosofia de organização, adotando, total ou parcialmente, uma estrutura departamental, um conselho científico único e, no caso da Universidade Aberta, um novo regime de ensino, a distância, apoiado num modelo pedagógico próprio.

A centralidade dos interesses do estudante e o princípio da autonomia universitária são dois princípios da Lei Faure que continuam atuais, a que acresce, nos inícios do século XXI, a necessidade de as universidades serem globais, para poderem estar na linha da frente do conhecimento produzido e para serem sustentáveis financeiramente. Assim, faz parte da Estratégia Europa 2020 (COMISSÃO EUROPEIA, 2010) e de outras iniciativas europeias que as instituições de ensino superior melhorem o seu desempenho, sejam mais competitivas e atraiam estudantes de todo o mundo, garantindo a qualidade dos serviços prestados.

Apesar das críticas recorrentemente feitas, tanto por governantes como por operadores do sistema, a definição de rankings e a avaliação das universidades e dos programas de estudos são hoje duas formas mundialmente aceites de garantir a qualidade dos serviços prestados, dado que fornecem informações facilmente interpretáveis sobre a posição das instituições, estimulam a competição entre estas, sugerem aos decisores políticos razões para a afetação de recursos escassos e contribuem para a diferenciação entre instituições, programas de estudos e unidades curriculares. Tanto os rankings como a avaliação, desde que realizados por entidades independentes e sendo corretamente interpretados, permitem aferir a qualidade das instituições, exigindo-se, na atual fase de desenvolvimento económico e social, que abranjam o ensino a distância, cada vez mais importante na construção de ofertas de qualidade.

Um país que respondeu, de forma robusta, à necessidade de modernização das universidades, já na segunda década do século XXI, foi a Alemanha, com a chamada “Iniciativa de Excelência” visando a criação de universidades de elite globais. Trata-se de um programa de financiamento pelo qual as universidades alemãs são desafiadas pelo poder político a definirem as suas áreas de força e o modo como pretendem tornar-se de referência global. Visa-se aumentar a competição e a diversificação do sistema universitário alemão, assim como que as universidades voltem a ser centrais na produção científica³.

Esta estratégia, consensualizada pelos principais partidos políticos alemães, ultrapassou o preconceito ideológico de que o que é das elites não é de todos, pretendendo aproveitar todo o potencial intelectual dos alemães, assim como dos estrangeiros que queiram estudar ou pesquisar na Alemanha, designadamente por via da educação a distância. Quase todas as universidades alemãs são públicas e financiadas de modo equivalente pelos seus estados de origem, mas não fazem parte da “primeira liga” das universidades globais, por três razões: a base de recrutamento é regional; não podem selecionar os estudantes; e não podem cobrar taxas. Para além do envolvimento do governo federal e do significativo reforço de verbas, o programa aposta na autonomia das universidades, para que sejam inovadoras.

³ Para mais informações, ver: <<https://www.bmbf.de/en/excellence-strategy-5425.html>>.

Já o programa Portugal 2020⁴ pretende aumentar a transferência de conhecimento científico das universidades para as empresas e a sociedade, assim como estimular a sua internacionalização e capacidade inovadora.

Conforme já defendemos (CAEIRO e CAETANO, 2018), para que as instituições de ensino superior públicas portuguesas tenham projetos de qualidade, diferenciados e competitivos à escala global, é preciso levar a sua autonomia a sério, com o comprometimento dos órgãos de soberania e um financiamento adequado. É um princípio que vale para todas as instituições de ensino superior públicas, mas que vale especialmente para as instituições que oferecem ou pretendem oferecer programas de educação a distância.

É ainda preciso que se realize em Portugal um debate sério sobre o papel do ensino digital como ensino de todos e para todos. Não é por acaso que as universidades de topo mundiais e as novas universidades de elite alemãs e outras universidades de referência europeias apostam na oferta de cursos online; fazem-no porque sabem que essa é uma forma de modernização e de aumento da sua eficácia social. Para que em Portugal haja uma oferta de referência mundial e inclusiva em educação a distância, é necessário consensualizar uma estratégia no parlamento que seja apoiada pelos demais órgãos de soberania e que se deverá centrar na inovação e qualidade dos serviços prestados.

Esta é a principal tese do presente artigo, que se desdobra em duas partes. A primeira é de que é necessário olhar de forma integrada para as políticas de inovação e qualidade, que abrangem todos os aspetos da vida das instituições. A segunda é de que, para ser efetiva, a autonomia das instituições exige um modelo de governação partilhada.

Estamos numa fase de transição paradigmática, não apenas em termos tecnológicos mas organizacionais, com implicações tanto no plano micro (das instituições) como no plano macro (da regulação do sistema). É usual dizer-se que as instituições de ensino superior públicas são autónomas e devem mudar, para se tornarem mais fortes e capazes, mas, para que tal aconteça, precisam de um ambiente político e normativo adequado.

Precisamos, assim, de compreender em que termos faz sentido uma abordagem integrada das políticas da inovação e qualidade no sistema de ensino superior e ciência em Portugal, considerando especificamente a oferta de formações em educação a distância.

POR UMA ABORDAGEM INTEGRADA DAS POLÍTICAS DE INOVAÇÃO E QUALIDADE

Do último século de história da educação superior, ressoam palavras como, por exemplo, democratização, autonomia das instituições, inovação e qualidade. Mas será que elas estão ligadas? Como? Para quê?

Entendemos não só que estão ligadas mas que é necessário descobrir essas ligações através de novas interpretações dos discursos e trabalhos que foram sendo feitos na área ao longo dos anos, além de novas teorizações.

⁴ Para mais informações, ver: <<https://www.portugal2020.pt/Portal2020/ce-tem-nova-estrategia-para-uma-educacao-de-elevada-qualidade-inclusiva-e-orientada-para-o-futuro>>.

Pensemos, por exemplo, nos conceitos de autonomia das instituições e de inovação. Que relação existe entre eles? Para avançarmos, convém que recuemos no tempo.

Em 1969, Miller Guerra e Sedas Nunes, num artigo publicado na revista *Análise Social*, refletindo sobre a crise das universidades portuguesas, defenderam uma reconversão estrutural destas que passasse pela garantia legal da sua autonomia e uma efetiva dotação de meios. Nos anos seguintes, o ministro da Educação, Veiga Simão, criou novas e mais modernas universidades, mas não as dotou de autonomia, o que só aconteceu após a revolução democrática de 25 de abril de 1974.

Ora, a autonomia das universidades só faz sentido se elas forem inovadoras. Adérito Sedas Nunes (NUNES, 1970a, p. 14), estrênuo defensor da autonomia universitária em Portugal, quando o país vivia ainda em ditadura, expressou esta ideia de forma simultaneamente paradigmática e provocatória: “Só a instituições inovadoras a autonomia servirá como instrumento de inovação”. Referia-se o sociólogo ao ancestral conservadorismo dos universitários portugueses e de outros países, que os fazia avessos à mudança e a julgarem que eles próprios eram a escola e que os estudantes apenas iam à escola, como meros utentes de um serviço, para obterem um diploma. Segundo Sedas Nunes, as universidades só seriam inovadoras quando se concebesssem a si próprias como instituições de professores e estudantes e estes fossem membros ativos nas suas próprias instituições. Sem uma “readaptação” das universidades que pusesse fim às “disfunções da (...) organização universitária”, não se escaparia “a uma dialética férrea de contestação-repressão”, como a que se verificava então em Portugal (NUNES, 1970a, p. 15).

Sedas Nunes refletiu sobre o que torna uma instituição inovadora e o papel dos agentes nesse processo, que se repercute sobre as próprias instituições e o país (NUNES, 1970b).

Interessante notar que o autor se distanciou da posição cómoda de dizer aquilo que era moda, porque, em sua opinião, os universitários deveriam ser críticos (NUNES, 1970a). Falava-se então na necessidade urgente de democratização das universidades nos países desenvolvidos, que se deveria traduzir no acesso de mais pessoas ao ensino superior. Esse era também na altura o objetivo do governo português, ainda que, por razões políticas, não lhe chamasse democratização. Assumindo a liberdade e responsabilidade de ser um académico, ainda que em ditadura, Sedas Nunes (NUNES, 1970b) (NUNES, 1970a) defendeu a democratização das universidades, mas não de forma ingénua, ou não fosse ele um profundo conhecedor da mentalidade dos universitários, que não depende necessariamente do regime político. Foi neste contexto que fez uma afirmação relevante, que, quase meio século depois, se mantém atual, qual seja a de que não é por se alargar o acesso dos filhos dos trabalhadores à educação universitária que se obtém um grande efeito inovador nas universidades, ainda que esse seja um fator de democratização. A sua tese é de que, a par da necessidade de democratização das instituições “por fora”, isto é, da alteração das condições e mecanismos de acesso às universidades, é necessário proceder à sua democratização “por dentro”, ou seja, à alteração do seu modo de organização e funcionamento, para que sejam eficazes (NUNES, 1970a, p. 17). De notar que o autor não se referia apenas às universidades, mas a todas as estruturas de governação do sistema de ensino superior público.

Segundo o fundador da *Análise Social*, justamente conhecida como uma revista científica que, tendo surgido em plena ditadura, ousou pensar de modo diferente a

realidade,⁵ é pela modificação das estruturas e do modo de organização das instituições que se alcança o principal efeito de inovação. É bom que existam – acrescenta – pessoas inovadoras, mas não são condição suficiente para garantir a mudança nas organizações. Segundo o autor, “o que é fundamental é que a organização esteja montada para a inovação e que dê expressão aos elementos inovadores que existam dentro dela” (NUNES, 1970a, p. 17) (itálicos no original). Refere que há categorias da população universitária que são, em regra, mais inovadoras do que outras, como é o caso dos professores-pesquisadores em relação aos professores- apenas-professores, dos professores mais jovens em relação aos mais velhos, e também dos estudantes. Acrescenta ainda que a reforma das universidades deve passar por dar meios de expressão e possibilidades reais aos mais inovadores de influenciarem as decisões e orientações das suas instituições. Contra a prática e a mentalidades correntes, defendeu que esse não deve ser um direito dos professores de mais alto nível hierárquico, pelo simples facto de o serem, nem no ministério da tutela, que é externo à universidade. Segundo Sedas Nunes (NUNES, 1970a), os professores no topo da carreira e o ministério que tutela as universidades são, por regra, pilares estáveis, mas não são inovadores. Para fazer uma reforma profunda do sistema universitário, não basta que haja um ministro, um governo ou um regime interessado em fazer a reforma. Esta só é possível com uma reconversão de todas as estruturas de governação, a começar pelo ministério da tutela, que deve transformar-se numa administração moderna constituída por órgãos eficientes e dinâmicos.

Referimos todas estas ideias no presente do indicativo, porque elas continuam atuais, com as devidas adaptações às novas circunstâncias históricas. Uma ideia geral a reter do pensamento de Sedas Nunes é que as universidades públicas devem ser tão inovadoras como quaisquer outras entidades, públicas ou privadas, obedecendo a princípios claros de organização e funcionamento, com respeito pelo interesse público.

Sedas Nunes (NUNES, 1970b) (NUNES, 1970a) não estava muito otimista em relação à vontade de modernização das instituições do seu tempo. E a verdade é que, nas últimas décadas, se criou a percepção, apoiada em vários estudos realizados, de que o sistema de ensino superior e ciência em Portugal estava numa fase crítica.

Em 2003, Tavares defendeu que não valia mais a pena fazer diagnósticos e que necessário mesmo era transformar, de forma rápida e inovadora, o modelo de ensino superior português, nos planos administrativo, financeiro, pedagógico e científico. Dever-se-ia chegar a um conjunto de ideias nucleares que possibilitassem às diferentes instituições começarem a trabalhar de forma séria e estratégica. Para tal, perfilhava a necessidade de uma tripla ruptura nas atitudes dos agentes, nos métodos das instituições de ensino superior e nas políticas públicas, que levassem a mudanças concretas e efetivas.

O legislador português foi sensível a essa necessidade e produziu um documento normativo principal. Referimo-nos ao Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (RJIES), de 2007,⁶ que previu mecanismos tendentes a favorecer a inovação no sistema de ensino superior e ciência, quer determinando uma estrutura

⁵ A *Análise Social* é uma revista portuguesa de referência na área das ciências sociais fundada em 1963. Teve a sua origem no grupo de investigadores do Gabinete de Investigações Sociais da Universidade Técnica de Lisboa liderado por Adérito Sedas Nunes. Desde 1986 que é editada pelo Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.

⁶ Lei 62/2007, de 10 de setembro. Publicada em Diário da República n.º 174/2007, Série I.

organizacional diferente para as instituições, que estas poderiam em parte moldar aos seus interesses específicos, por via da reformulação dos seus estatutos, quer possibilitando a celebração, pelas instituições, de novos tipos de acordos, tanto com entidades públicas como privadas, nacionais e internacionais, visando o aumento da sua presença e eficácia no mundo.

Desta última situação são expressão os artigos 15.º a 18.º do RJIES.

- O artigo 15.º abre às instituições de ensino superior públicas a possibilidade de estabelecerem um vasto espectro de acordos com entidades de direito privado.
- O artigo 16.º abre as portas à cooperação e associação das instituições de ensino superior públicas entre si e com outras instituições, nacionais ou de outros países, visando um vasto conjunto de finalidades.
- O artigo 17.º prevê a realização de consórcios entre instituições de ensino superior públicas e entre estas e instituições públicas ou privadas de pesquisa e desenvolvimento, tendo como objetivo a coordenação da oferta formativa e dos recursos humanos e materiais.
- O artigo 18.º prevê a associação das instituições de ensino superior, para efeitos de representação institucional ou para coordenação e regulação conjuntas de atividades e iniciativas.

Estes artigos são apenas alguns exemplos dos tipos de inovação que se pretendeu introduzir no sistema público de ensino superior e ciência português.

Claro está que a lei por si só não transforma a realidade, nem as mentalidades. Aliás, o RJIES suscitou muitas críticas, que ainda persistem, da parte dos académicos portugueses, por causa das transformações exigidas às instituições e da abertura para outras possibilidades de alteração que foram vistas como nocivas. Muitas dessas críticas foram feitas no seio dos próprios órgãos das instituições. Exemplo típico do primeiro tipo de críticas é a apontada diminuição da democraticidade das instituições de ensino superior públicas, dada a redução do peso dos estudantes e dos trabalhadores não docentes nos órgãos decisores, máxime, nos conselhos gerais, com implicações, no caso das universidades, na eleição dos reitores. Já o segundo tipo de críticas incidiu, por exemplo, sobre a admissão da possibilidade de as universidades poderem adotar um regime fundacional, sujeito ao direito privado – com implicações, nomeadamente, na contratação de docentes, tornada mais flexível –, em alternativa ao regime geral.

É de assinalar que o RJIES prevê ainda várias alterações legislativas que não ocorreram por falta de vontade ou de oportunidade política, como é o caso da alteração das regras de financiamento das instituições de ensino superior públicas, em que supostamente se deveria abandonar o critério do financiamento por cabeça e adotar uma fórmula complexa alinhada com a produtividade interna das instituições, ou ainda o caso da definição de legislação especial para o ensino a distância, que considerasse as diferenças dos processos entre o ensino presencial e o ensino a distância.

Apesar de terem ocorrido trabalhos preparatórios, por iniciativa do poder político e a participação de representantes das instituições, com o objetivo de se proceder a alterações nessas matérias, estas não ocorreram, por razões que nunca foram explicitadas pelo poder político, detentor do poder legislativo.

A ideia de reforma subjacente à estratégia do legislador em 2008 acabou por ser contraditada praticamente em situações como a impossibilidade de as instituições poderem gerir livremente os seus fundos, nomeadamente os fundos decorrentes de

receitas próprias, o que foi agravado com a crise financeira dos anos de 2008 e seguintes.

Ao abrigo da legislação em vigor, ocorreu a fusão entre a Universidade “Clássica” de Lisboa e a Universidade Técnica de Lisboa, em 25 de julho de 2013, mas foi a única. Também foram celebrados consórcios entre as instituições, mas foram poucos. Excluindo os consórcios específicos no domínio da pesquisa e desenvolvimento científico, celebraram-se apenas dois consórcios: o consórcio das Universidades do Norte (Porto, Minho, e Trás-os-Montes e Alto Douro), destinado a alcançar economias pela partilha de serviços e a autorregulação das ofertas educativas, celebrado em 9 de janeiro de 2015, e o consórcio entre a Universidade de Coimbra e a Universidade Aberta, visando a oferta conjunta na área da educação a distância, que foi celebrado em 23 de julho de 2015 (DIAS, 2015).

Estes factos ocorreram em espaços simbólicos e contaram com a presença de altos dignitários políticos, mas, repetimos, foram poucos, havendo os seus resultados de ser avaliados oportunamente.

Em alguns casos as mudanças foram significativas, mas não pacíficas. Foi o que se passou com a imposição da obrigação de as instituições de ensino superior aprovarem regimes específicos para avaliação dos docentes. Os processos foram muito contestados internamente, assim como pelos sindicatos, tendo começado a produzir os primeiros efeitos práticos em termos de valorização salarial em 2018, ainda de forma parcial.

As instituições apostaram em geral na internacionalização dos seus corpos docente e discente, assim como das suas atividades, procurando atrair mais fundos externos, a par de estudantes e pesquisadores de outros países (PORTUGAL, 2014) (DIAS, 2015).

Uma matéria que ganhou grande relevo na última década foi a da qualidade, com a criação de pelouros específicos ao mais alto nível da direção em praticamente todas as instituições. Começou por ser uma preocupação limitada nos objetivos, para abranger hoje praticamente todos os aspetos da vida das instituições, sendo, por isso, de relevância estratégica.

As instituições de educação a distância levaram essa preocupação particularmente a sério. Disso é exemplo o projeto da EADTU *Excellence Next*, que definiu um conjunto global de parâmetros e referenciais de qualidade relativamente ao que devem ser as estruturas e o modo de funcionamento das instituições que oferecem educação a distância. O projeto contou com a participação de pesquisadores de instituições de educação a distância da União Europeia, assim como de representantes e observadores de algumas agências de acreditação nacionais. O projeto foi financiado pela União Europeia, e deu azo ao livro intitulado *E-xcellence. Quality Assessment for E-learning: a Benchmarking Approach*, publicado em 2012.

Do que dissemos, decorre a necessidade de as instituições de ensino superior definirem políticas integradas de pesquisa, desenvolvimento, inovação e qualidade, o que coloca a questão de saber não só como fazê-lo mas para quê.

Isso faz com que devamos pensar a relação entre as instituições de ensino superior e a sociedade. Assim como é plausível que uma universidade diga que ainda não fez tudo o que pode fazer a favor da sociedade, também se pode e deve perguntar o que torna

essa universidade indispensável para a sociedade. Vale, a este propósito, citar Boaventura de Sousa Santos, noutro texto de 1970 que se mantém atual:

A Universidade é um ponto de escuta sobre o mundo e a Sociedade de cada país que tem necessidade de caminhar com o mundo. Mas não se pense que da aproximação da Universidade com a Sociedade só esta última terá a ganhar. Pelo contrário, o compromisso da práxis e as suas exigências específicas contribuirão largamente para uma articulação mais justa dos vários setores da Universidade, além de alargarem e enriquecerem a própria investigação científica. De tudo concluo pela urgência de a Universidade deixar de ser um bem consumível pela exclusiva via dos alunos que forma (SANTOS, 1970, p.36).

Não estamos com isto a diminuir a relevância da formação dos estudantes na justificação e legitimação das instituições de ensino superior, mas a afirmar a necessidade de uma abordagem integrada de políticas que permitam às instituições, mantendo a sua identidade e especificidade, formar bem as pessoas.

Esta reflexão é particularmente relevante para as instituições de educação a distância, no seu esforço permanente de legitimação. Como veremos adiante, a certificação da qualidade dos processos e dos serviços prestados pelas instituições de educação a distância é muito importante, mas uma universidade não é uma empresa. Isso é particularmente evidente nas universidades públicas europeias, assim como nas universidades privadas de topo americanas. A competição com base na qualidade dos serviços prestados serve para obter réditos que possam ser reinvestidos nas atividades nobres de formar pessoas, fazer pesquisar fundamental e disseminar o conhecimento, não para obter lucros.

Procurando resumir a evolução do sistema de ensino superior e ciência em Portugal na última década, podemos dizer que houve avanços, mas muito limitados. Verificaram-se mudanças de estratégia individuais implicando um maior alinhamento das instituições com as boas práticas internacionais, mas foi, sobretudo um período marcado pela excessiva restrição financeira e a ausência de uma estratégia nacional efetiva para o setor.

Estamos a falar de ambientes de governação complexa, em que a autonomia universitária pressupõe e exige, no caso das instituições de ensino superior públicas, formas de diálogo com o poder político, com destaque para a tutela, mas não só.

Precisamos de perceber que os instrumentos, as instituições e as arquiteturas normativas não são estáticas, dependendo do modo como se distribui o poder entre os vários tipos de agentes. É nesse plano que devemos procurar compreender as interações entre os agentes.

Damos um exemplo. No sistema constitucional português, o Presidente da República não governa, mas a sua palavra em matéria de educação é muito importante. Ele tem em a capacidade não só de influenciar o governo e o parlamento, mas de falar diretamente com os cidadãos, colocando questões na agenda política e mediática.

É também necessário repensar o poder normativo dos agentes quando em causa está a relação das instituições de ensino superior com os estudantes. Na experiência norte-americana, os estudantes de educação a distância são vistos como consumidores típicos e os seus contratos estão sujeitos às regras de proteção do consumo e de garantia da qualidade dos produtos e serviços prestados. Numa universidade pública a distância, como é a Universidade Aberta, a relação do estudante com a instituição tem

de ser mais do que uma relação de consumo, mas tem de se proteger a posição jurídica dos estudantes, e daí toda a atenção que é dada na política interna de qualidade à relação contratual com cada estudante em concreto (CAETANO e LORI, 2015) (LORI e CAETANO, 2011).

COMO ORIENTAR E CALIBRAR A MUDANÇA INSTITUCIONAL

A realidade do ensino superior mudou muito nas últimas décadas e mudará mais ainda, no sentido de que com maior intensidade, nos próximos anos (AZEVEDO, 2013) (CAEIRO e CAETANO, 2016) (CAETANO, ROCIO e LORI, 2016) (DIAS, 2017), só não sabemos como. Importa porém que dirigentes políticos e académicos, professores, pesquisadores e outros interessados se preparem para o futuro com a informação, o conhecimento e a sabedoria necessários, porque disso dependerá o sucesso das suas ações. Quando na Europa se comemoram os 50 anos do maio de 68, que tão grandes implicações teve na transformação dos sistemas de ensino superior e ciência europeus, colocando a ênfase na centralidade do estudante nos processos educativos e favorecendo a autonomia universitária (DIAS, 2017) (CAEIRO e CAETANO, 2018), vale a pena tentar perceber o que se passou desde então e onde se está, porque só assim se pode saber para onde se quer ir e se se tem (atendendo ao contexto) capacidade para tal. Este exercício é importante também para percebermos o lugar do ensino superior a distância como regime formativo plenamente reconhecido, não só legal mas socialmente, o que não aconteceu até agora mas vai acontecer, atendendo à dinâmica existente.

Não sabemos qual vai ser o contexto tecnológico e pedagógico dos processos de ensino e aprendizagem no futuro, mas sabemos – e daí termo-nos referido também à importância da sabedoria – que as pessoas e a sua solidariedade deverão continuar no centro dos processos educativos, para que a sociedade seja justa. Estamos a repetir uma ideia da ex-ministra da Educação e Ciência de Portugal, assim como ex-vice-Reitora da Universidade de Coimbra e deputada, Margarida Mano, que, como académica, tem investigação de relevo nas áreas da gestão estratégica e da qualidade no Ensino Superior.⁷ Dir-se-á que este é um posicionamento ideológico, não apenas científico. É verdade, mas que corresponde a uma evolução civilizacional reconhecida pela maioria das constituições democráticas, governos e organizações internacionais na área do ensino superior e ciência. É como facto político e social que nos interessa, não como constructo ideológico.

Um dos grandes objetivos das reformas iniciadas na Europa em finais da década de 1960 foi a criação de sistemas universitários inovadores e inclusivos. Inovadores, por serem capazes de mudar processos e fazer diferentemente e melhor do que se fizera no passado, com maior eficácia. Inclusivos, por terem como destinatários mais pessoas, que não apenas uma minoria possidente, tornando-se assim mais justos e equitativos. Este foi o caldo de cultura ideal para a criação de novas universidades

⁷ É autora e coautora, entre outras, das seguintes obras: Redes internacionais de ensino superior em língua portuguesa e especialização inteligente. In: Cabrito, Belmiro; Castro, Alda; Cerdeira, Luísa; Chaves, Vera Jacob (orgs.) (2014); Os desafios da expansão da educação em países de língua portuguesa: financiamento e internacionalização. Lisboa: EDUCA, 2014. pp. 67-80; Pedrosa, J., Santos, H., Mano, M., & Gaspar, T. (2014). Governança da educação superior em Portugal – contextos e experiências recentes. Revista FORGES/Fórum da Gestão do Ensino Superior nos Países e Regiões de Língua Portuguesa. Vol. 1 (n.º 1), 2014. pp. 87-107. Pedrosa, J. (coord), Santos, H., Mano, M., & Gaspar, T. (2013). Novo modelo de Governança e Gestão das Instituições de Ensino Superior em Portugal. Análise dos Usos do modelo em Instituições Públicas. Lisboa: CNE. Mano, M., & Marques, M.C. (2012). Novos modelos de governo na Universidade Pública em Portugal e competitividade. Revista de Administração Pública, 46(3), 721-736. – ISSN 0034-7612.

presenciais, com diferentes configurações e objetivos (CAEIRO e CAETANO, 2018), mas também para a criação de novas universidades dedicadas ao ensino a distância, tendo como públicos-alvo populações tradicionalmente impossibilitadas de prosseguir estudos superiores, em particular populações trabalhadoras ou afastadas dos centros urbanos.

Foram vários os governos europeus que criaram então universidades públicas de educação a distância, de que são exemplos a britânica Open University (OU), criada em 1969, a espanhola Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), fundada em 1972, e a portuguesa Universidade Aberta (UAb), criada em 1988.

Cumprindo a sua missão legal e estatutária visando a renovação e democratização do sistema de ensino superior, por via da referida inclusão das populações trabalhadoras e afastadas dos grandes centros, inclusive prestando serviços aos Estados – por exemplo, em matéria de formação de professores do ensino inicial e médio sem habilitação suficiente para o exercício da profissão –, estas universidades ganharam dimensão, não só nacional mas internacional, pelo facto de as suas línguas serem faladas em vários continentes.

Tendo estas universidades sido, desde a sua origem, parte integrante, por força da lei, dos sistemas de ensino superior dos respetivos países e, com o tempo, tenham alcançado reconhecimento político e social, pelo elevado número de pessoas que formaram, a verdade é que o ensino a distância continuou a ser visto pelo poder político como se destinando a públicos com características socioprofissionais distintas dos demais. Essa situação é particularmente evidente em Portugal, em que a Universidade Aberta, que é única universidade exclusivamente dedicada à educação a distância, continua, por força do que foi definido administrativamente aquando da sua criação, a só poder admitir estudantes com o mínimo de 21 anos ou com pelo menos 18 anos, mas desde que provem que são trabalhadores no ativo. É uma situação que não faz mais sentido e que, mesmo que não seja formalmente alterada, acabará por cair em desuso, como consequência das existentes ofertas conjuntas de formação por parte da Universidade Aberta com outras instituições de ensino superior. Em todo o caso, esta restrição é objetivamente um obstáculo ao pleno desenvolvimento da Universidade Aberta, que é a mais avançada na área em Portugal, porque, paradoxalmente, as universidades presenciais podem oferecer programas de educação a distância a quaisquer estudantes, de acordo com as condições exigíveis para os programas de natureza presencial.

A verdade é que os anos passaram e o ensino a distância passou a ser visto pelas instituições de ensino superior como tendo um elevado potencial na captação de novos públicos, mesmo os mais exigentes (HASAN, 2009) (HEALEY, 2017). Aliás, não foi só a percepção das instituições de ensino superior que mudou em relação à educação a distância, mas a própria percepção das pessoas, que cada vez mais procuram um ensino flexível e adequado às suas necessidades. Note-se que esta é uma preocupação em particular dos países mais desenvolvidos e das suas instituições de ensino superior, que querem ter posições de liderança à escala global. Com efeito, desde os inícios do séc. XXI que as mais bem apetrechadas universidades destes países apostam no ensino a distância, como forma de chegarem a estudantes com potencial em todo o mundo. É o que se passa nas melhores universidades americanas e em um número crescente de universidades europeias de referência (FRIEDMAN, 2012) (FRIEDMAN, 2013) (LEWIN e M.I.T., 2012).

A questão que se coloca é por que razão ainda há resistências ao pleno desenvolvimento da educação a distância em alguns países, designadamente em Portugal, não obstante os progressos que houve, por exemplo, em matéria de mudança e digitalização de processos nos últimos anos⁸.

Em causa estão razões de vária ordem, mas particularmente culturais.

Já era discutível que o telefone, a rádio, a televisão ou o correio postal, tradicionalmente usados na educação superior a distância, fossem formas rudimentares de interação educativa, como testemunha Peter Cameron, um dos maiores matemáticos contemporâneos, que lembra que fez os seus primeiros estudos por correspondência e que estes lhe foram muito úteis na sua formação (CAMERON)⁹. Porém, se dúvidas houvesse, as avançadas pedagogias e tecnologias usadas nos processos de educação a distância contemporâneos, que permitem ligar pessoas em qualquer parte do mundo, em tempo real e de modo flexível, alteraram a compreensão do fenómeno e do seu valor social. Também em Portugal as instituições de ensino superior, dando conta da mudança paradigmática em curso, decidiram apostar na educação a distância. Algumas fazem-no isoladamente, outras fazem-no em colaboração com a Universidade Aberta. É o caso da Universidade de Coimbra, a mais antiga universidade portuguesa, por força do já referido consórcio que celebrou com a Universidade Aberta, especificamente destinado à oferta de programas de educação a distância para pessoas em todo o mundo. Sinal dos tempos, Peter Cameron, dadas as suas relações profissionais estreitas com um professor da Universidade Aberta,¹⁰ tornou-se professor do programa de doutoramento em Álgebra Computacional, inicialmente oferecido pela Universidade Aberta e que, no ano letivo de 2017/2018, passou a ser oferecido pelo consórcio da Universidade Aberta com a Universidade de Coimbra.

É um bom exemplo da aptidão das metodologias de educação a distância como suporte à oferta de programas de elevada qualidade, atraindo professores e estudantes de elevado potencial de todo o mundo. É ainda um bom exemplo da convergência de esforços entre instituições com tradições de ensino diferentes, mas que decidiram apostar estrategicamente na educação a distância.

A nossa perplexidade reside no facto de não se ter ido mais longe no desenvolvimento da educação a distância em Portugal, apesar da vontade existente (HASAN, 2009) (PORTUGAL, 2014). Em nossa opinião, são duas as razões para que tal aconteça: por um lado, a maior parte das instituições presenciais não dispõe de saber-fazer suficiente na área; por outro lado, atendendo a que existem falhas de mercado, o Estado português deverá regular especificamente a educação a distância e realizar investimentos no setor, o que ainda não aconteceu (CAEIRO e CAETANO, 2018) (com exemplos concretos).

Trata-se de saber como governar um sistema aberto e em evolução acentuada, em que coexistem múltiplos atores com papéis crescentemente diferenciados.

⁸ Referimo-nos a inovações que se devem à iniciativa das instituições. Com efeito, tendo em 2016 o governo português aprovado um programa de apoio à digitalização das empresas industriais chamado Indústria 4.0. Economia digital (encontra mais informações em <<https://www.iapmei.pt/Paginas/Industria-4-0.aspx>>, dele excluiu as instituições de ensino superior. Essa situação mereceu a nossa crítica num artigo intitulado "Ensino Superior e novos públicos: o papel da educação a distância e em rede", que publicámos no jornal Público em 18 de junho de 2016.

⁹ Peter Cameron, detentor de um vasto currículo de nível mundial, é desde 2015 professor da Universidade Aberta, em Portugal.

¹⁰ Referimo-nos a João Araújo, com quem Cameron tem vários trabalhos em coautoria. O facto é relevante porque o prestígio das instituições faz-se pelo elevado desempenho em todas as suas áreas de intervenção: ensino, pesquisa, transferência do conhecimento e gestão.

Vejamos com um exemplo. Em 2016, governo português decidiu criar a plataforma NAU. Segundo se pode ler no sítio institucional do projeto,¹¹ a “NAU – Ensino e Formação a Distância da Administração Pública para Grandes Audiências” é uma “iniciativa nacional para construção e operação de uma infraestrutura técnica e operacional de suporte à publicação e dinamização de conteúdos em formato MOOC”. Mais se diz que “O Projeto NAU, transversal a diversos ministérios, permitirá desenvolver ações de formação para um maior número de funcionários e cidadãos, com maior qualidade, com maior frequência e menores custos”. Há aqui três notas a reter: é objetivo de o projeto criar uma infraestrutura técnica e operacional nacional de apoio ao ensino e formação a distância, visando grandes audiências, com destaque para quem trabalha na administração pública, mas dirigindo-se aos cidadãos em geral; em termos de ferramentas a utilizar, aposta-se no desenvolvimento de MOOC; aposta-se em ações de formação de qualidade e a menor custo do que as ações presenciais.

O governo português convidou para parceiras as instituições de ensino superior e outras instituições públicas, às quais fez pedidos específicos. À Universidade Aberta foi pedido que procedesse à definição da matriz pedagógica. É normal que o pedido tenha sido feito, atendendo à experiência da Universidade Aberta na área. Se perguntarmos, porém, qual é o modelo de governação do projeto, não é claro, o que aumenta os riscos de que venha a ser inconsequente.

É de referir que sucessivos governos não foram capazes de responder afirmativamente às propostas de desenvolvimento do ensino superior a distância em Portugal que foram formuladas quer num relatório da OCDE de julho de 2009, quer num relatório de um grupo de peritos de maio de 2014, ambos os estudos pedidos pelo governo português. Referimo-nos, respetivamente, ao estudo intitulado *Reforming Distance Learning Higher Education in Portugal*, coordenado por Abrar Hasan; e ao estudo intitulado “Uma estratégia para a internacionalização do ensino superior português. Fundamentação e recomendações”, coordenado por João Guerreiro, antigo Reitor da Universidade do Algarve.

A nossa tese é de que a incapacidade dos governos de melhorar o sistema de ensino superior por via de uma aposta na educação a distância decorre de um conhecimento insuficiente do comportamento dos atores do sistema.

Como vimos, nos últimos anos, ganhou força a ideia de que os sistemas de ensino superior e ciência devem não só ser inovadores, como defenderam os teóricos e reformadores dos anos sessenta e setenta do século passado, mas ter qualidade. Para o efeito, o poder político aprovou leis e criou organismos com o objetivo de promoverem a inovação e controlarem os processos de qualidade nas instituições de ensino superior e ciência. Essa mesma preocupação tiveram várias associações representativas dos interesses das instituições de ensino superior, designadamente das que usam metodologias de educação a distância. E vários projetos foram desenvolvidos, como foram os casos do *Excellence* e do *Excellence Next*, ambos sob os auspícios da EADTU, integrando tanto representantes de instituições do ensino superior como de agências nacionais de acreditação.

As instituições de educação a distância estão abrangidas por exigências de qualidade, que é do seu próprio interesse cumprir, para que as suas atividades sejam credíveis. Não é por acaso que nos Estados Unidos as instituições de educação a distância estão

¹¹ Ver. <<https://www.fccn.pt/projeto-nau/>>

obrigadas a respeitar rigorosos procedimentos de qualidade na oferta de cursos. Neste país, os estudantes de educação a distância são vistos como típicos consumidores que querem ter a certeza de que não são enganados e de que os serviços prestados são de qualidade (CAETANO e LORI, 2015). Se, de alguma forma, as instituições de educação a distância se distinguem das demais é porque a sua aposta na qualidade é anterior às das instituições presenciais ou pelo menos é vista com maior naturalidade.

Embora, em nosso entendimento, as universidades públicas não devam ser confundidas com empresas e sejam mais do que produtoras de serviços consumíveis, não temos dúvidas de que a preocupação pela qualidade dos serviços prestados deve ser levada a sério.

Esta matéria tem particular incidência na forma como se organiza o trabalho universitário e também nos padrões de relacionamento entre as instituições de ensino superior e pesquisa e as entidades reguladoras, sejam os próprios Estados ou autoridades administrativas a quem estes delegam poderes. Estamos a referir-nos às instituições responsáveis pela acreditação e avaliação de programas de estudos e, hoje em dia, também das próprias instituições de ensino superior, como são os casos da CAPES, no Brasil, e da FCT e da A3ES, em Portugal.

Sendo, pois relevantes as políticas de inovação e qualidade para o desenvolvimento das instituições de ensino superior e pesquisa, designadamente das instituições com ofertas em educação a distância, a questão que se coloca é como colocá-las no centro da governação do sistema.

A nossa hipótese é de que os sistemas de ensino superior e ciência se complexificaram muito nas últimas décadas em todo o mundo, tanto por via de alterações políticas e legislativas como de alterações nas relações entre os agentes, o que exige novas soluções.

Mudou o ambiente político e normativo relativamente ao modo como as instituições devem organizar-se e funcionar e mudaram os comportamentos dos agentes. Muitas das formas típicas de atuação das instituições de ensino superior mudaram, em resposta às novas necessidades das pessoas, a ponto de alguns pensarem que a própria ideia de universidade mudou (SLOTTERDIJK, 2012). Nas universidades japonesas os cursos de ciências sociais e humanidades estão a ser fechados, por decisão do governo, com o argumento de que são formações que não garantem empregos (GROVE, 2015). E mesmo na Europa, em matéria de pesquisa, têm sido privilegiadas, para efeitos de financiamento público, as áreas científicas com impacto direto na qualidade de vida em sociedade, como é o caso das ciências médicas e das engenharias.

Está claro que as instituições de ensino superior deverão poder especializar-se, mas, antes de mais, precisam de ter voz para justificar o que pretendem fazer e os meios para o concretizar.

Era benigno o objetivo da Lei Faure de instituir formas concretas e permanentes de diálogo entre o poder político e as instituições de ensino superior, razão pela qual foram criados conselhos de reitores e outros organismos congêneres. Porém, dada a complexificação da realidade, isso hoje não basta, por uma razão: não existe igualdade de armas entre o poder político e as instituições de ensino superior. É indispensável dar autonomia às instituições de ensino superior, para que estas possam negociar de igual para igual com o governo e os demais parceiros.

O debate em curso na Alemanha relativo à criação de universidades de excelência é relevante porque compromete o poder político e as instituições de ensino superior, tanto na definição da estratégia nacional como na disponibilização dos meios adequados. É interessante ainda porque esse debate suscitou uma reconfiguração do sistema de repartição de poderes entre a federação e os estados federados.

O período da intervenção financeira externa em Portugal prejudicou a criação de um ambiente propício para o diálogo entre os operadores na área do ensino superior e ciência, mas isso não explica tudo. Existe ainda uma administração napoleónica que tem o grosso dos poderes legislativos e administrativos, mas que é incapaz, por si só, de proceder às mudanças necessárias.

Continuam a ser necessários esforços de democratização do sistema através de uma reforma do modo como as partes interessadas se organizam e cooperam, o que, no que se refere à educação a distância e em rede, deverá começar com um grande debate nacional visando o comprometimento ao mais alto nível do poder político, a quem cabe a coordenação do processo.

CONCLUSÕES

Procurámos, neste artigo, fazer uma reflexão sobre o sentido evolutivo das políticas de inovação e qualidade nas instituições e sistemas de ensino superior e ciência em geral, mas particularmente, nas instituições e no sistema português, tendo em conta os modelos de governação necessários. Para o efeito, desbravámos, em passo rápido, mas fundamentado, um século de história da educação em que um conjunto de ideias sobre o modo de organização e funcionamento das instituições de ensino superior e as suas relações com o poder político se foi consolidando e ganhando novas dimensões. Desde a Reforma Universitária de Córdoba, de 1918, passando pela Lei Faure, de 1968, até às alterações políticas e legislativas recentes em Portugal, muitas coisas se passaram. Pelo meio do processo, tantas vezes tumultuoso mas, ao mesmo tempo, intelectualmente atrativo, descobrimos que a criação das universidades de educação a distância, a partir de finais da década de 1960, constituiu um passo decisivo no trabalho de democratização das instituições de ensino superior e ciência.

A realidade do ensino superior e ciência é complexa. E foi nessa complexidade que procurámos descortinar as várias dimensões do processo evolutivo a que nos referimos. A democratização do ensino superior implica tanto a alteração das regras de acesso às instituições como que estas se organizem e funcionem de forma cada vez mais eficaz. No nosso trabalho de interpretação dos princípios e conceitos subjacentes à evolução do sistema português, procurámos perceber, por exemplo, o que justifica a autonomia das instituições ou se esta pode ser cerceada por alguma razão fundamental. Na verdade, o que descobrimos é que existe uma evolução do ideário de democratização ao serviço de exigências cada vez maiores. Descobrimos ainda que esse facto está persistentemente para além da lei, na dinâmica da sociedade e das instituições. Isso é muito visível nas instituições de educação a distância, dada a sua natureza ou, se preferirmos, a natureza das metodologias que utilizam, que as faz estar em permanente processo de legitimação perante a sociedade.

Interessantemente, num tempo em que as instituições de educação superior a distância, pelo facto de poderem usar metodologias de aprendizagem avançadas, podem almejar a ter maior visibilidade do que no passado, isso implica não só que

mudem de estratégia, visando alcançar um novo tipo ou patamar de reconhecimento político e social, mas que testem os princípios e limites do próprio sistema de ensino superior público, contribuindo para o seu melhoramento. Como ligar as ideias de democracia, autonomia, inovação e qualidade nas instituições de ensino superior e ciência? Comprovámos que estas ideias são evolutivas e que têm particular expressão nas instituições de educação superior a distância, apesar de serem comuns a todas as instituições e ao próprio sistema de ensino superior e ciência.

A principal tese do artigo é afinal que o sistema de ensino superior e ciência se complexificou de tal modo que exige um novo modelo de governação, em que todos os interessados possam intervir, no respeito pelas suas diferenças, como é o caso dos governos e das instituições de ensino superior e ciência. Em todo o caso, muitas outras instituições surgiram nas últimas décadas, para responder a novas exigências globais.

As primeiras ideias de democratização do sistema de ensino superior e ciência mantêm-se atuais mas, ao mesmo tempo, ultrapassadas, exigindo uma revitalização e aprofundamento da estratégia de colaboração entre os atores.

Por fim, cremos ter logrado justificar a pertinência das universidades, com o seu ideário humanista clássico, nos dias de hoje, se bem que devendo agir em moldes diferentes do que fizeram no passado.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, J. Defesa nacional e educação. In: **Conceito estratégico de defesa nacional 2013: Contributos e debate público**. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda; Instituto da Defesa Nacional, 2013. p. 263-265.

CAEIRO, D.; CAETANO, J. C. R. **Ensino Superior e novos públicos: o papel da educação a distância e em rede**, Lisboa, 18 jun 2016. Disponível em: <<https://www.publico.pt/2016/06/18/sociedade/noticia/ensino-superior-e-novos-publicos-o-papel-da-educacao-a-distancia-e-em-rede-1735517>>. Acesso em: 18 jun. 2016.

CAEIRO, D.; CAETANO, J. C. R. Inovação e qualidade no Ensino Superior: o papel fulcral da educação à distância. **Público**, 21 jun 2018. Disponível em: <<https://www.publico.pt/2018/06/21/sociedade/opiniao/inovacao-e-qualidade-no-ensino-superior-o-papel-fulcral-da-educacao-a-distancia-1835249>>. Acesso em: 21 jun. 2018.

CAETANO, J. C. R. Construindo a Universidade do futuro. **Público**, Lisboa, 12 mai 2016. Disponível em: <<https://www.publico.pt/2016/05/12/sociedade/opiniao/construindo-a-universidade-do-futuro-1731776>>. Acesso em: 12 maio 2016.

CAETANO, J. C. R. A importância estratégica das universidades de educação a distância e em rede no séc. XXI. In: NEVES, I.; ET AL **EaD: diálogos, compartilhamentos, práticas e saberes**. Belo Horizonte: Editora da Universidade do Estado de Minas Gerais, 2016b. p. 93-104.

CAETANO, J. C. R. **A Universidade no século XXI**, São Paulo / Barcelona, jan-abr 2017. 55-64.

CAETANO, J. C. R.; LORI, N. Digital Information Networks and the Future of Online Learning. **Internet Learning**, New York, 4, n. 1, Spring 2015. 70-85.

CAETANO, J. C. R.; ROCIO, V.; LORI, N. O Campus Virtual da Universidade Aberta de Portugal como ponte Portugal-Brasil. In: MILL, D.; REALI, A. **Educação a Distância: Qualidade e Convergências**. Sujeitos, conhecimentos, práticas e tecnologias. São Carlos: Educação a Distância: Qualidade e Convergências. Sujeitos, conhecimentos, práticas e tecnologias, 2016. p. 205-214.

CAMERON, P. **Curriculum Vitae Peter Jephson Cameron**. Disponível em: <<http://www-groups.mcs.st-andrews.ac.uk/~pjc/cvx.pdf>>. Acesso em: 22 jun 2018.

COMISSÃO EUROPEIA. COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO EUROPA 2020. In: **Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo**. Bruxelas: Comissão Europeia, 2010. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC2020&from=PT>>. Acesso em: 11 jun 2018.

DIAS, P. **Plano Estratégico 2015-2019**. Lisboa: Universidade Aberta, 2015.

DIAS, P. Comunidades de educação e inovação na sociedade digital. In: **Educação, Formação & Tecnologias**. [S.l.]: [s.n.], v. 5 -2, 2017. p. 3-9. Disponível em: <<http://eft.educom.pt>>. Acesso em: 12 abr 2018.

FRANÇA. Loi n. 68-978 du 12 novembre 1968. In: **Dite Edgar Faure D'orientation de L'enseignement Superieur**. [S.l.]: JORF du 13 novembre 1968, 1968. p. 10579. Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000000693185>. Acesso em: 28 maio 2018.

FRIEDMAN, T. L. Come the Revolution. **New York Times**, New York, p. A25, 16 mai 2012. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2012/05/16/opinion/friedman-come-therevolution.html>>. Acesso em: 16 mai 2012.

FRIEDMAN, T. L. Revolution Hits the Universities. **New York Times**, New York, p. SR1, 27 jan 2013. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2013/01/27/opinion/sunday/friedman-revolution-hits-the-universities.html>>. Acesso em: 27 jan 2013.

GROVE, J. Social sciences and humanities faculties 'to close' in Japan after ministerial intervention Universities to scale back liberal arts and social science courses. **The World University Rankings**, 14 Set 2015. Disponível em: <<https://www.timeshighereducation.com/news/social-sciences-and-humanities-faculties-close-japan-after-ministerial-intervention>>. Acesso em: 25 jan 2018.

GUERRA, J. P. M.; NUNES, A. S. A. A crise da universidade em Portugal: reflexões e sugestões. **Análise social**, VII, n. 25-26, 1968. p.5-49.

HASAN, A. **Reforming Distance Learning Higher Education in Portugal**. Lisboa: Ministry of Science, Technology and Higher Education, 2009.

HEALEY, N. M. Beyond 'export education': aspiring to put students at the heart of a university's internationalisation strategy. **Perspectives: Policy and Practice in Higher Education**, 2017. p.119-128.

LEWIN, H. T.; M.I.T. Team Up to Offer Free Online Courses. **New York Times**, New York, 02 maio 2012. Disponível em: <http://www.nytimes.com/2012/05/03/education/harvard-and-mit-team-up-to-offer-free-online-courses.html?_r=0>. Acesso em: 03 maio 2018.

LORI, N.; CAETANO, J. C. R. O contexto da competitividade internacional para as universidades portuguesas. **Revista da Associação Portuguesa de Sociologia**, Lisboa, n. 2, 2011. p.423-442.

NETO, J. A. F. A reforma universitária de Córdoba (1918): um manifesto por uma universidade latino-americana. **Revista Ensino Superior Unicamp**, 3, jun 2011. p.62-70.

NUNES, A. S. O problema social da Universidade. Para uma reforma universitária de fundo. **Estudos**, I-III, n. 483-485, 1970a. p.7-31.

NUNES, A. S. **O Problema Político da Universidade**. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1970b.

PORTUGAL. Lei 62/2007, de 10 de setembro (Regime Jurídico das Instituições do Ensino Superior). In: _____ **Diário da República n.º 174/2007, Série I**. Lisboa: [s.n.], 2007. p. 6358-6389. Disponível em: <<https://dre.pt/application/file/a/640244>>. Acesso em: 17 jun 2018.

PORTUGAL. **Uma estratégia para a internacionalização do ensino superior português**. Lisboa. 2014.

SANTOS, B. S. Depoimento em "A universidade e as estruturas sociais". **Estudos (Universidade nova/Universidade velha)**, Coimbra, 1970. p.36-37.

SLOTEDIJK, P. Università, la fabbrica dei testi fondata sul plagio universale. **La Repubblica**, p. 12, Jul 2012. Disponível em: <http://www.repubblica.it/speciali/repubblica-delle-idee/edizione2012/2012/07/12/news/universit_la_fabbrica_dei_testi_fondata_sul_plagio_universale-38928344/>. Acesso em: 11 maio 2018.

TAVARES, J. **Formação e inovação no Ensino Superior**. Porto: Porto Editora, 2003.

UBACHS, G. **Excellence. Quality Assessment for E-learning: a Benchmarking Approach**. 2. ed. Heerlen: European Association of Distance Teaching Universities (EADTU).

Data da submissão: 05/12/2018

Data da aprovação: 21/02/2019