



SOCIUS WORKING PAPERS

A PERSPECTIVA DO ENSINO SUPERIOR COMO UMA ORGANIZAÇÃO

José Amilton Joaquim
Luísa Cerdeira

Nº 02/2020

SOCIUS Centro de Investigação em Sociologia Económica e das Organizações
CSG Investigação em Ciências Sociais e Gestão
ISEG Lisbon School of Economics & Management | Universidade de Lisboa
URL: <https://socius.rc.iseg.ulisboa.pt/home.html>

â p o i o:

FCT Fundação
para a Ciência
e a Tecnologia

A perspectiva do Ensino Superior como uma organização

José Amilton Joaquim¹

Luísa Cerdeira²

Resumo

A Universidade é uma organização com as suas peculiaridades que a distingue das outras formas de organizações principalmente no que tange a sua responsabilidade em termos de valor e compromisso social. No entanto, a mesma não tem fugido da regra das questões motivadas pelo recesso económico que tem desafiado as modalidades tradicionais de financiamento público que leva as mesmas a encontrarem novas alternativas e estratégias, que passa por uma metamorfose na sua gestão e governação organizacional com perspectivas mais privadas em detrimento da pública. Estas mudanças, que têm consequências internas entre os órgãos colegiais que a constituem, na sua vocação académica e externa afetando no acesso e justiça social, são refletidas neste texto com intuito de que as mudanças devem adequar-se as peculiaridades das instituições no caso do ensino superior.

Em termos de metodologia, foram feitas revisões bibliográficas de fontes escritas que versam sobre a gestão e governação no geral e do ensino superior em particular.

Palavras chaves: Ensino superior como organização, sector público e privado, mudanças na gestão e governação do ensino superior.

JEL: A14; A20.

¹ Doutorando em Sociologia Económica e das Organizações na ULisboa-ISEG, Mestre em Ciências de Educação pela Universidade do Minho e Licenciado em Ensino de Português pela Universidade Eduardo Mondlane-UEM. Docente na categoria de Assistente na Universidade Eduardo Mondlane – UEM na Escola Superior de Negócios e Empreendedorismo de Chibuto – ESNEC. Email: jhamylton@yahoo.com.br.

² Doutora em Ciências da Educação pela Universidade de Lisboa, Mestre em Administração Escolar e Licenciada em Economia. Professora auxiliar do Instituto de Educação da Universidade de Lisboa. Email: luisa.cerdeira@ie.ulisboa.pt.

Abstract

The University is an organization with its peculiarities that differs it from other forms of organizations, especially with regard to its responsibility in terms of value and social commitment. However, it has not escaped from the rule the issues motivated by the economic recession that has challenged the traditional modalities of public financing that leads them to find new alternatives and strategies, which undergoes a metamorphosis in their management and organizational governance with more perspectives to the detriment of the public. These changes, which have internal consequences among the collegiate bodies that constitute it, in its academic and external vocation affecting access and social justice, are reflected in this text with the intention that the changes must adapt to the peculiarities of the institutions in the case of teaching higher.

In terms of methodology, bibliographic reviews were made of written sources that deal with management and governance in general and higher education in particular.

Keywords: Higher education as an organization, public and private sector, changes in higher education management and governance.

1. Introdução

Este texto que se insere no âmbito da revisão bibliográfica da tese desenvolvida ao nível da temática relacionada com o Financiamento do Ensino Superior em Moçambique a comparticipação dos estudantes/família na província de Gaza, no curso de doutoramento em Sociologia Económica e das Organizações no Instituto de Economia e Gestão da Universidade de Lisboa.

Pretende refletir sobre as questões de governação e gestão organizacional nas instituições do ensino superior³ tendo em conta os efeitos da *New Public Management* e as suas consequências no seu papel e mormente nas questões relacionadas com o acesso e equidade no mesmo sector. Uma vez que se entende que a percepção da forma como as instituições do ensino superior têm sido governadas constitui também um dos pontos determinantes para entender melhor as políticas de financiamento que nelas se inserem.

Assim, deveremos olhar para as reformas que a administração pública sofreu nas últimas três décadas em que as instituições do ensino superior não constituíram uma exceção.

O texto orienta-se em quatro pontos incluindo a introdução, as reformas na administração pública o caso do ensino superior e as suas as consequências e por último as considerações finais.

2. As influências da reforma na gestão da administração pública: o caso do ensino superior

As reformas que têm afetado o sector público no geral “têm conduzido os serviços públicos com orientações e critérios para uma gestão que se assemelha às empresas, associado ao movimento que teve o seu início nos anos 70 e 80 no Reino Unido e que ficou conhecido por *New Public Management*” Lourenço (2017, p. 26).

³ O termo Ensino Superior e Universidade serão usados ao longo deste texto de forma intercambiável com a consciência das diferenças entre os dois termos, Assié-Lumumba (2006, pp. 8-9), “a universidade é um subconjunto do conjunto de ensino superior. O ensino superior tem uma ressonância mais holística, pois engloba todas as instituições pós-secundárias”.

Esta realidade é caracterizada como sendo uma retórica da economia globalizada, que vê a necessidade das nações e suas organizações a inovarem para se manterem competitivas. As organizações são regularmente exortadas a desenvolverem novos produtos e serviços para atenderem às demandas em constante mudança, garantir eficácia e eficiência, e manter a competitividade (Paulsen, 2005).

Nesta reflexão apesar dos termos governação e gestão serem usados como sinónimos, há uma consciência de que os mesmos se diferem. Como é apresentado por Verghese (2013) quando analisa os efeitos da *New Public Management* no ensino superior,

O termo governação é usado para sugerir estruturas e processos de tomada de decisão. Pode implicar a criação de novas estruturas. A estrutura refere-se principalmente a escritórios, cargos e funções formais dentro de uma organização. O termo gestão é usado para implicar a implementação de decisões que envolvem critérios de especificação para a alocação de recursos para várias atividades, a atribuição de tarefas a vários grupos e a avaliação do desempenho, p. 12.

E sem querer aprofundar nas questões relacionadas com o conceito da estrutura organizacional, entende-se que seja necessário antes de continuar a desenvolver esta nova modalidade de governação que também tem sido usada nas instituições do ensino superior. Perceber como é que as instituições do ensino superior se inserem ao nível das organizações em meio as outras que operam em domínios diferentes.

A existência de diversos tipos de organizações, revela que vivemos numa sociedade de organizações. O quotidiano do homem é acompanhado pelas organizações, ele nasce numa maternidade em um hospital, estuda numa escola primária até universidade, trabalha ou no banco, indústria, seguradora, hotéis, etc, utiliza nos seus tempos de lazer os serviços prestados pelos restaurantes, cinemas, museus, etc (Sousa, 1990).

As organizações existem há muito tempo, mas foi somente no século XIX, que tal fenómeno começou a ser estudado em suas múltiplas formas e modos de existência. A etimologia da palavra organização que provém do grego, significa utensílio, instrumento ou um objecto com uma funcionalidade particular (Silva, 2010).

Todas as formas de inserção e produção social que caracterizam as organizações atualmente vieram substituir as realidades e práticas informais mais antigas e tradicionais.

Uma vez que há poucas décadas atrás, pela ausência dos hospitais, nascia-se em casa com ajuda das pessoas mais próximas, que podiam ser familiares ou vizinhos, estudava-se em casa com orientações familiares ou de pedagogos contratados, o trabalho era também no âmbito de alguma produção agrícola ou numa pequena indústria artesanal familiar e o convívio era entre amigos e familiares sem os grandes meios e recursos que hoje nos são disponibilizados (Sousa, 1990).

Essas novas realidades e práticas que passam do domínio informal para o formal, foram criadas para fazer face a realização de tarefas que já não seria possível serem executadas pelos homens de forma isolada como era o costume, sem tirar o mérito da informalidade que ainda constitui uma realidade em diversos domínios.

Assim, percebe-se, que as organizações são criadas pelos homens para os servirem e satisfazer as suas necessidades diárias. E, em função da inserção social e económica, cada organização tem as suas características tendo em conta os objectivos que pretende alcançar, podem ser eles de produção de bens e serviços que sejam do interesse público.

Os tipos de organizações tendo em conta a sua finalidade, podem ser públicas, privadas e do terceiro sector.

As organizações públicas buscam preencher uma necessidade que sejam indispensáveis ao plano comum de cidadania. A sua finalidade pode ser de prestação de serviço através de uma organização escolar, uma organização hospitalar, ou outras atividades estratégicas que atendam o interesse do bem comum como é o caso de serviços de salubridade e segurança pública, sem fins ou interesses económicos. E para o efeito dispõem de um orçamento que, hipoteticamente, permite alcançar os objectivos para qual se propõem.

As organizações privadas por seu turno, quer de serviços, quer produção agrícola e industrial, são criadas para fins económicos e as suas peculiaridades, no que diz respeito a estrutura, objectivos e hierarquia, desenvolve-se, ajusta-se com a velocidade e maleabilidade substanciais para as mudanças que ocorrem no meio em que se inserem.

As organizações do terceiro sector, diferentes das duas primeiras, são mais de carácter altruístas, de voluntariedade, constituído principalmente por organizações não governamentais (ONG's), por fundações filantrópicas, por sociedades de interesse artístico, por organizações civis de interesse público. Os seus objetivos operacionais são fixados e alcançados em função da disponibilidade dos recursos existentes, (Silva, 2010, p. 73-75).

Autores como Armstrong, Jia, Totikidis (2005) e Frey e Benz (2005) percebem que a prática de governação nas organizações públicas afigura-se como a mais antiga em relação a das organizações privadas. E muitas das regras que são usadas no sector privado não se utilizam no domínio público pelas seguintes razões: primeiro porque servem grupos de interesse diferentes, segundo porque as modalidades de controlo, das atividades, a que estão sujeitos são diferentes.

Assim, a administração do sector privado pode inclusivamente aprender da administração pública, uma vez que as forças de regulação do mercado não são satisfatórias para estabelecer instrumentos de direção eficientes que resguardem procedimentos discricionários por parte do executivo (Lourenço, 2017).

Estudos feitos sobre as reformas na gestão pública ao nível da OCDE revelam que a reforma da gestão pública não se desenvolveu a partir de um vácuo. O seu impulso foi fundamentalmente uma resposta à crescente insatisfação com o desempenho dos governos na manutenção do desenvolvimento económico e social (OCDE, 2001). Tendo as seguintes preocupações, nos últimos 10 a 15 anos, servido de impulso para a reforma da gestão pública:

- o nível de contribuição a partir dos impostos associado ao déficite no orçamento e/ou a dívida pública que era muito alta e poderia tornar-se ainda pior se nenhuma ação fosse tomada;
- os programas do governo muitas vezes falharam em atingir seus objetivos e/ou não foram eficazes em termos de custos efetivos;
- a máquina administrativa não era suficientemente sensível às necessidades dos cidadãos, incluindo os próprios ministros; e
- a própria máquina administrativa do governo fazia parte do problema por ser muito grande.

Como resultado destas preocupações e em relação ao ensino superior em particular, muitas mudanças têm vindo a acontecer, com destaque para,

os mercados e a concorrência que estão cada vez mais a moldar o ensino superior. Em alguns países (exemplo do Reino Unido), a concorrência acontece predominantemente através da competição entre instituições públicas; noutros países, como a Hungria, através da concorrência entre instituições públicas e privadas. Cada vez mais, a competição por estudantes e funcionários académicos está a assumir uma dimensão internacional. O que leva o ensino superior a caminhar para um novo sistema de governação, em que o poder dos mercados e o poder do Estado se combinam de novas maneiras (OCDE, 2003, p. 75).

Isso como forma de atender a agenda de modernização do sistema de ensino superior nos países europeus e não só, Kwiek (2008) que inclui três aspectos, a saber: atratividade do próprio ensino, o financiamento e a sua governação e questões de gestão.

É necessário mencionar que na gestão universitária, pode-se identificar três estilos e estruturas de direção, nomeadamente: colegial, burocrático e empreendedor.

A gestão colegial é aquela em que os académicos ou seus representantes tomam todas as decisões importantes por meio de um processo consensual de tomada de decisão. E pela sua natureza que exige um processo de consulta, tornam as suas decisões mais lentas, demoradas e em tempos difíceis, é quase impossível chegar a um acordo, excepto em uma situação de necessidade que abranja a todos.

A gestão burocrática, por sua vez, consiste numa forma de organização em que todos a partir de uma gestão hierarquia têm liberdade para agir dentro dos limites prescritos, as decisões são tomadas rapidamente, mas um pequeno número de indivíduos no topo da hierarquia toma decisões finais.

As formas empreendedoras de gestão, são as mais recorridas principalmente quando a instituição precisa gerar renda ou melhorar sua reputação de várias maneiras diferentes, a fim de prosperar ou sobreviver, (Williams, 2004, p. 84-92)

Para além dessas estruturas de gestão, um dos autores mais referenciados na área de governação do ensino superior o sociólogo Burton R. Clark, segundo Lourenço (2017), tem evidenciado que as características de coordenação do ensino superior diferem quando comparado ao nível global. Existem os considerados sistemas estatais que é característico da antiga União Soviética, o sistema mais virado para o mercado que caracteriza os Estados Unidos da América e o sistema profissional, característico por exemplo de Itália.

Os pressupostos que mais caracterizavam a gestão das instituições de ensino superior, muito inclinado para a gestão colegial (em que existe uma comunidade académica que

compartilha as mesmas normas e valores, capaz de tomar decisões consensuais e superar os individualismos e antagonismos privados) prevaleceram até aos anos 60. A partir da década 80, são influenciadas pelas ferramentas gerenciais próprios do sector industrial, principalmente as empresas, que a tornam mais empreendedora, corporativa, com uma racionalidade económica (Musselin, 2006).

Desta feita, se antes as universidades eram vistas como organizações diferentes das outras, com as reformas, passam a ser equiparadas às outras organizações ou empresas. E isso, tem suscitado alguns debates sobre a natureza organizacional das instituições de ensino superior. Se por um lado, podiam ser consideradas como organizações, por outro não eram organizações como as outras, pelas peculiaridades da sua vocação (Ensino, Investigação e Extensão), que provinham dos modelos originais influenciados pelos alemães como Humbolt, pelos franceses com Napoleão e posteriormente pela América Anglo-Saxónica (Morales, Wittek e Heyse, 2012).

Na nova abordagem de gestão organizacional, Lourenço (2017, p. 27) no seu estudo sobre a governação no âmbito do ensino superior, escreve que,

O Estado tem uma menor interferência na prestação do serviço público, adotando o papel de regulador, num novo contexto que envolve o governo, os agentes económicos e os cidadãos. Trata-se de uma ligação entre o governo e os seus agentes que inclui distintas opções para que o provimento de bens e serviços, seja efetuado por um organismo público ou conseguida a um operador privado por meio de concursos públicos e respetiva normalização do serviço oferecido. O que possibilita que todos os agentes económicos sejam tratados de forma equitativa e onde o financiamento possa ser feito pelo governo ou pelos próprios utentes desses bens e serviços.

Isso acontece porque de acordo com os novos contratos para a governação das IES na Comissão da Comunidades Europeias-CCE (2006),

as universidades não se tornarão inovadoras e responsáveis à mudança, a menos que recebam autonomia e responsabilidade reais. Os Estados-Membros devem orientar o sector universitário no seu todo através de um quadro de regras gerais, objectivos políticos, mecanismos de financiamento e incentivos para atividades de educação, investigação e inovação. Em troca de serem libertados do excesso de regulamentação e da macrogestão, as universidades devem aceitar a responsabilidade institucional plena para com a sociedade em geral por seus resultados, p. 5.

Sob os olhos dessa estratégia de governação, em que na elaboração das políticas as palavras autonomia, *accountability*, tornaram-se mais importante e comuns, quanto maior autonomia tiverem as instituições de ensino superior, melhor estarão em condições de responderem às transformações da sua esfera organizacional para atingir a eficiência e a eficiência (Veiga, *et al*, 2014).

No entanto, apesar dessa transformação nas relações de regulação, entre a nação ou Estado e as IES públicas, que concede uma certa liberdade às instituições de ensino superior para poderem buscar outras fontes de financiamento que venham garantir o autofinanciamento a partir das múltiplas iniciativas das mesmas instituições. As informações da OCDE (2003) indicam que há uma introdução de novas formas de controlo e influência, baseadas principalmente na responsabilização das instituições pelo desempenho através de fortes mecanismos de aplicação que inclui financiamento e reconhecimento de qualidade. O que para Morales, Wittek e Heyse (2012) constitui somente, uma mudança na ênfase do controlo do processo para o controlo pelos resultados, implementando medições de resultados e metas de desempenho.

A autonomia como um modelo de gestão que tem sido concedida às IES pelo Estado, tem como propósito responder as dinâmicas de muita competição e mudanças constantes do mercado. Por isso, caracterizada por Veiga, *et al* (2014) como a meta-governação, que é uma governação em que apesar das IES prestarem contas ao Estado, simultaneamente implementam as suas estratégias ao nível interno.

As causas que têm sido avançadas para as mudanças de padrões de governação do ensino superior, em particular, prendem-se com o facto do mercado para estudantes estar a expandir-se e a mudar, enquanto a concorrência de uma gama muito maior de provedores torna-se mais intensa (OCDE, 2003).

Para além disso, as mudanças pretendem transformar as estruturas da administração pública, que se caracterizam por serem excessivamente burocratas e voltadas para o interior, para agências mais abertas, muito mais adaptáveis e receptivas às necessidades dos cidadãos. Uma vez que as organizações públicas diferem das privadas em uma variedade de dimensões, incluindo processos de tomada de decisão mais longos e mais complicados, uma ênfase mais forte na conformidade das regras na tomada de decisões e

nas normas coletivistas (Morales, Wittek e Heyse, 2012).

Em relação a burocracia, mostra Chiavenato (2004, p. 258) que,

apesar da essência da burocracia ser uma forma de organização humana que tem como base a racionalidade na adequação dos meios para garantir a máxima eficiência no alcance dos objetivos pretendidos. Tem merecido várias críticas, por ser disfuncional, desumano e mecanicista o que leva a pensar-se que o grau de eficiência administrativa desse sistema social racional é baixíssimo.

Para Sennett (2005) esta transformação de gestão consiste numa mera substituição da burocracia rígida e racional pela rotina padronizada, monótona, por um mosaico de horários e de rotinas individualizadas.

Meek (2003) prefere olhar para as mudanças, especificamente na gestão do ensino superior, não de forma isolada, apenas para as dinâmicas internas do sector, mas sim de forma conjuntural. Uma vez que para além das dinâmicas sectorial, encontramos a relação entre as instituições de ensino superior e o ambiente social mais amplo. Por isso que muitas das pressões com as quais os dirigentes académicos devem lidar não são criadas por si mesmas, mas originam de uma série de demandas sociais, económicas e políticas externas, muitas vezes refletidas na política do governo.

Sendo por isso as políticas da nova gestão do ensino superior também justificadas como sendo um fortalecimento da normalização das IES. Uma vez que os modelos que lhe são impostos são apoiado por factores objectivos, que serão desenvolvidos nos temas posteriores a saber: a transformação dos sistemas de educação superior em educação de massa, a crise das finanças públicas enfrentada pelos países desenvolvidos, mas também inclui mais perspectivas normativas sobre o surgimento de sociedades do conhecimento, o papel da universidade em tais sociedades, a nova retórica da gestão pública, etc.

Recorda Verghese (2013) que no período em que a nova gestão começa a fazer-se sentir no ensino superior público, também se experimentou o surgimento do sector privado no ensino superior, especialmente em muitos dos países em desenvolvimento, que não tinham uma tradição de instituições privadas de ensino superior.

Na lógica da mudança para a governação organizacional no ensino superior, percebe-se

que há uma crença muito forte de que as IES só podem atingir de forma eficaz os seus objectivos e metas se recorrerem ou auxiliarem-se de ferramentas de gestão que são usadas nas instituições privadas ou empresas, tendo em atenção as questões relacionadas com metas, competição, avaliação de desempenho, e prestação de contas e serviços público a partir da abertura ao mercado.

Com a nova gestão os gestores públicos terão um desempenho mais eficiente se tiverem que operar em ambientes competitivos semelhantes aos de empresas privadas, onde as carreiras individuais e a sobrevivência da organização dependem de ajustes rápidos e adequados à procura de oportunidades competitivas relacionadas, por exemplo, à mudança preferenciais dos cidadãos.

Esta perspectiva de gestão tem sido caracterizada por alguns autores como Clark (1998, p. 5), como sendo os caminhos empreendedores da transformação das IES. Uma vez que segundo o autor,

Uma universidade empreendedora, por si só, busca ativamente inovar na forma como ela conduz seus negócios. A mesma procura descobrir uma mudança substancial no carácter organizacional para chegar a uma postura mais promissora para o futuro. O empreendedorismo institucional pode ser visto como processo e resultado.

Justifica o autor que ao longo de vários anos os dois termos "empreendedor" e "inovador" foram usados como vagamente sinónimos. O conceito de "universidade inovadora" é o que tem sido mais usado, por ser menos forte e apela melhor. Uma vez que evita as conotações negativas que muitos académicos atribuem a empreendedores individuais como pessoas agressivas e voltadas para os negócios que buscam maximizar o lucro.

3. Consequências da gestão organizacional no Ensino Superior

Vários estudos empíricos têm revelado que a perspectiva da gestão do empreendedorismo ou empresarial acarreta vários riscos como é normal no mundo dos negócios e um dos maiores riscos tem sido o financeiro, a partir das dívidas bancárias, que devem ser cobertas pelos rendimentos das taxas cobradas aos estudantes (Kwiek, 2008).

Se por um lado, este crescente reconhecimento, como resultado do processo do advento

da sociedade pós-industrial e da mercantilização do conhecimento, da importância da pesquisa e do treinamento de uma força de trabalho altamente qualificada para posicionar a nação em uma economia global baseada no conhecimento, eleva a importância das instituições de ensino superior, por outro, no entanto ameaça muitos de seus valores tradicionais (Meek, 2003). Na medida em que, segundo Lourenço (2017) aumenta de forma substancial a complexidade de governação do mesmo ensino, uma vez que a mesma tem sido integrado como forma de reforçar a autonomia, instrumentos de supervisão, especificamente no que concerne a responsabilização pela definição estratégica, pela alocação de meios financeiros e outros, e pelo desempenho organizacional.

Os estudos continuam a revelar que, depois de mais de três décadas, conforme Morales, Wittek e Heyse (2012), as reformas na governação do ensino superior confrontam-se com três aspectos que são: a exposição a condições de mercado através da introdução de um modelo de prestação de serviços; redução do peso da regulação central na operação quotidiana de alguns órgãos públicos; aumento do controlo dos gestores públicos tanto em nível local quanto nacional.

Ou por outras palavras, as influências da nova gestão pública nas instituições de ensino superior têm reforçado mais o poder dos órgão de gestão nas IES e enfraquecendo a influência colegial ou dos académicos, que constitui capital social distintivo dos académicos, a partir da centralização de decisões ao nível da reitoria, ênfase na nomeação em detrimento da eleição na escolha dos representantes dos corpos e órgãos de gestão.

Apesar de algumas características da contribuição da gestão organizacional ao ensino superior estarem a ter alguma aceitação e serem consideradas legítimas. Como é o caso da nova dinâmica na prestação de conta que segundo Trow (1996), ajuda a evitar o poder arbitrário, desestimulando a fraude e a manipulação, fortalece a legitimidade das instituições que são obrigadas a se reportar aos grupos apropriados. No entanto, reconhece o autor que *accountability* varia de contexto para contexto em função também da política de financiamento, mas apresenta alguns aspectos importante da prestação de conta tendo em conta a responsabilidade do ensino superior em duas dimensões:

o primeiro compreende a distinção entre responsabilidade externa e interna; o segundo, a distinção entre *accountability* legal e financeira, de um lado, e *accountability* acadêmica (moral e acadêmica), de outro. Na primeira distinção: responsabilidade externa é obrigação das faculdades e universidades para seus apoiantes e, finalmente, para a sociedade em geral, para garantir que eles estão seguindo suas missões fielmente, que eles estão usando seus recursos de forma honesta e responsável, e que eles estão a satisfazer as expectativas legítimas. Prestação de contas interna é a prestação de contas de pessoas dentro de uma faculdade ou universidade sobre como suas várias partes estão desempenhando suas missões, se estão a melhorar e o que estão a fazer para essas melhorias. A responsabilidade externa é algo como uma auditoria, dando motivos para confiança e apoio contínuo, enquanto a responsabilidade interna é um tipo de pesquisa: investigação e análise pela instituição em suas operações, visando principalmente a melhoria através de investigação e ação. A segunda distinção, entre a responsabilidade legal e financeira é a obrigação de relatar como os recursos são usados: a instituição está a fazer o que deveria estar fazer por lei, seus recursos estão a ser usados para os propósitos para os quais foram dados? A prestação de contas pelo uso de recursos tem suas próprias tradições e normas, e a auditoria financeira por órgãos independentes internos e externos é um mecanismo bem desenvolvido para sua execução. A responsabilização acadêmica é a obrigação de contar aos outros, dentro e fora da instituição, o que foi feito com esses recursos para aprofundar o ensino, a aprendizagem e o serviço público, e quais são os efeitos. Geralmente, há muito mais controvérsia sobre a responsabilidade acadêmica do que sobre responsabilidade legal/financeira: as regras que governam as contribuições são geralmente mais claras do que nossa capacidade de avaliar e os resultados do ensino e da pesquisa p. 7-8.

Não obstante, os estudos empíricos que têm sido realizados para medir os efeitos da transformação na governação do ensino superior têm também questionado os seus verdadeiros impactos. Pelas características que são muito peculiares as instituições de ensino superior, que dificilmente podem ser observadas simultaneamente em outras organizações, como a fraca flexibilidade e cooperação das tarefas académicas e a complexidade e clareza do ensino e a pesquisa que complicam ainda mais os processos de mudança impostas pelas reformas e, conseqüentemente, afetam a administração (ou governação) de tais instituições (Musselin, 2006).

Apesar disso, o autor reconhece que esses limites e resistência no processo de mudanças não constituem uma exceção ou não acontecem somente com as IES. Em todas as

organizações, a implementação da mudança é desafiadora e encontra resistência e as IES não constituem uma exceção.

Para além disso, estas reformas que têm por fim último alterar as modalidades de financiamento para uma modalidade mais mercantil do conhecimento, conforme Meek (2013) deslocam a criação e a passagem do conhecimento da esfera social para a esfera de produção. E isso levanta questões fundamentais para as IES (na área da liberdade académica e na apropriação do conhecimento) e sobre a obrigação ética de tornar o conhecimento disponível gratuitamente para aqueles que o procuram.

Para Kovács (2006) todas essas mudanças que têm vindo a acontecer e intensificadas pelos mercados globais com o intuito de criar uma inovação organizacional, levam ao predomínio de procedimentos que se centram na eficiência em detrimento e recuo das experiências centradas no factor humano. Uma vez que o trabalho deixa de ser um direito e passa a ser um recurso determinado a garantir níveis elevados de rendimentos.

Essa reengenharia segundo a autora promete alcançar saltos gigantes e drásticos nos resultados da organização, propondo para esse fim um conjunto de inovações radicais que arrasam as estruturas e os procedimentos existentes nas organizações e criam formas completamente novas de realizar o trabalho.

Entretanto, devidas as características específicas que diferem de instituição para instituição, chama-se a atenção, Teixeira (2011), no processo organizacional e seus objectivos dentre outro aspetos para “ em primeiro lugar considerar-se os objectivos da organização e determinar o tipo de estrutura organizacional que melhor se lhes adapta” p. 77. Uma vez que, no âmbito do sector público, não se pode falar de um sector público, porém de distintos sectores públicos e cada um a prestar um conjunto variado de serviços públicos, com uma peculiaridade própria, regulado por diversas normas legais nas quais estão congregados as opções políticas de como devem ser as prestação dos próprios serviços (Percy & Hepworth, 1994 *apud* Lourenço, 2017).

Para além dos aspectos apresentados, as transformações na gestão das IES também estão a constituir uma barreira para o acesso ao mesmo ensino, uma vez que segundo Clark (1998),

Para moldar um novo caráter orientado para a mudança, torna-se essencial para uma universidade ampliar a sua base financeira. Uma vez que o suporte institucional do governo, como parte do orçamento total, está em declínio. As IES empreendedoras reconhecendo essa tendência, a transformam em vantagem. As mesmas intensificam seus esforços para levantar dinheiro de outras fontes de rendas mais importante que se estendem de empresas industriais, governos locais e fundações filantrópicas a receitas de *royalties* provenientes de propriedade intelectual, renda de serviços estudantis, taxas estudantis p. 6.

4. Conclusão

O entendimento na mudança de gestão das IES públicas para uma perspectiva considerada organizacional diferente das que tem sido usada nas mesmas, que não constitui algo impossível e até pode apresentar alguns benefícios, deve ser adaptada às peculiaridades do trabalho acadêmico e a concepção de instrumentos e estilos apropriados, ao invés de mera transferência de ferramentas de gestão privada. Que para alguns autores como é o caso de Kwiek (2008) estão a ocorrer de forma muito rápida e estão em algum momento a tornar a gestão das IES tão complexas e difíceis de gerir, quer internamente, quer em relação ao Estado.

E tendo em conta a realidade das universidades em que a sua eficiência depende da capacidade de inovação ao nível das bases, o que contrasta com os procedimentos da nova gestão em que os dirigentes das IES são desafiados a tornarem-se gerentes com novas competências e o reconhecimento acadêmico é suplantado por habilidades gerenciais. Há necessidade da gestão da mudança não depender tanto de decisões do topo, mas sim da promoção seletiva de ações vindas da base. Como forma de salvaguardar que não haja uma visão rija da reforma empreendida do topo para a base, mas também que não haja a outra romantizada deixada as vontades das mudanças espontâneas desde as bases para o topo.

Assim, os desafios que se impõem para os líderes das IES públicas e do próprio Estado é de tornar a liderança efetiva em que concilia e equilibra as suas prerrogativas, a luz da nova governação, sem deixar do lado os interesses da comunidade académica.

Para o efeito, será necessário adotar políticas que promovam os objetivos nacionais, fornecer incentivos para estimular as melhorias apropriadas dos provedores do ensino superior, mobilizar dos contribuintes os recursos necessários para atingir as metas públicas de educação superior e assegurar a igualdade de oportunidades a partir do acesso e equidade na educação.

Referências Bibliográficas

Armstrong, A., Jia, X., & Totikidis, V. (2005). Parallels in Private and Public Sector Governance. *GovNet Annual Conference, Contemporary Issues in Governance*. Melbourne.

Assié-Lumumba, N'dri T. (2006). *Higher Education in Africa: Crises, Reforms and Transformation*. Dakar: CODESRIA.

CCE (2006). Communication From The Commission To The Council And The European Parliament-Delivering *On The Modernisation Agenda For Universities: Education, Research And Innovation*. Brussels, 10.5.2006. Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0208:FIN:en>.

Clark, B. (1998). Entrepreneurial Pathways of University Transformation & The Problem of University Transformation. In *Creating Entrepreneurial Universities. Organizational Pathways of Transformation*, 1998 ss. 3-8, 127-148. Retrieved from http://www.finhed.org/media/files/05-Clark_-_Creating_Entrepreneurial_Universities.

Chiavenato, I. (2004). *Introdução à Teoria Geral da Administração*. São Paulo: Elsevier Editora Ltda.

Frey, B. & Benz, M. (2005). Can private learn from public governance? *The Economic Journal*, pp. 377–396.

Kovács, I. (2006). Novas Formas de Organização do Trabalho e Autonomia no Trabalho. *Sociologia, Problemas e Práticas*, n° 52, 2006, pp. 41-65. Retrieved from <https://www.uc.pt/feuc/citcoimbra/Kovacs2006>.

Kwiek, M. (2008). *Academic Entrepreneurship vs. Changing Governance and Institutional Management Structures at European Universities. Policy Futures in Education*, 2008, vol. 6, número 6, pp. 757-770, Retrieved from www.wvwords.co.uk/PFIE.

Lourenço, R. T. (2017). *Governança e Desempenho Organizacional nas Instituições de Ensino Superior Públicas Portuguesas: O Papel dos Conselhos Gerais*. Tese de doutoramento, Universidade de Coimbra.

Meek, V. (2003). *Market Coordination, Research Management and the Future of Higher Education in the Post-Industrial Era*. Paris: UNESCO. Retrieved from <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.552.7127&rep=rep1&type=p>

Morales, F., Wittek, R. & Heyse, L. (2012). *After the Reform: Change in Dutch Public and Private Organizations*. *Journal of Public Administration Research and Theory*, May, 15, 2012, pp. 735-754. Retrieved from https://www.researchgate.net/publication/265906181_After_the_Reform_Change_in_Dutch_Public_and_Private_Organizations.

Musselin, C. (2007). Are Universities specific organisations? In Krücken G., Kosmützky A. et Torka M. (eds.), *Towards a Multiversity ? Universities between Global Trends and national Traditions*, Bielefeld, Transcript Verlag, pp. 63-84. Retrieved from <https://core.ac.uk/download/pdf/35311021>.

OCDE (2001). *Public Management Reform and Economic and Social Development*. *Journal on Budgeting*. Retrieved from <https://www.oecd.org/gov/budgeting/43515306.pdf>.

OCDE (2003). *Changing Patterns Of Governance In Higher Education*. In *Education Police Analises*, Retrieved from <https://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/35747684.pdf>.

Paulsen, N. (2006). *New public management, innovation, and the non-profit domain: New forms of organizing and professional identity*. In M. Veenswijk (Ed.), *Organizing innovation: New approaches to cultural change and intervention in public sector Organizations*, pp. 15-28. Amsterdam: IOS Press. Retrieved from https://www.researchgate.net/publication/37619123_New_Public_Management_Innovation_and_the_NonProfit_Domain_New_Forms_of_Organizing_and_Professional_Identity.

Silva, G. (2010). *Sociologia Organizacional*. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração /UFSC, Brasília: CAPES, p. 152. Retrieved from http://www.ead.uepb.edu.br/arquivos/Livros_UEPB_053_2012/02-sociologia%20organizacional/Livro_grafica%20de%20sociologia%20organizacional.pdf

Sennett, R. (2005). *A corrosão do caráter – consequências pessoais do trabalho no novo capitalismo*. Revista Vernáculo, n. 17 e 18, 2006. Retrieved from https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=2ahUKEwjgpJ2SlvzdAhWHx4UKHR_JCPcQFjABegQICBAC&url=https%3A%2F%2Frevistasa.ufpr.br%2Fvernaculo%2Farticle%2Fdownload%2F20427%2F13601&usq=AOvVaw3WQEM-T1zcR2qnQIICL51F.

Sousa, A. (1990). *Introdução à Gestão: Uma abordagem sistêmica*. Lisboa-São Paulo: Editora Verbo.

Trow, M. (1996). *Trust, Markets and Accountability in Higher Education: A Comparative Perspective*. Research & Occasional Paper Series: CSHE.1.96 Center for Studies in Higher Education, pp. 1-15 <https://cloudfront.escholarship.org/dist/prd/content/qt6q21h265/qt6q21h265.pdf?t=li5gn>

Teixeira, S. (2011). *Gestão das Organizações*. Lisboa: McGRAW-HILL.

Varghese N.V. (2013). *Governance reforms in higher education: A study of selected countries in Africa*. Nairobi: UNESCO.

Veiga, A. et al. (2014). *A Reconfiguração da Gestão Universitária em Portugal*. *Educação, Sociedade & Culturas*, no 41, 2014, pp. 7-23. Retrieved from https://www.fpce.up.pt/ciie/sites/default/files/ESC41_A_Veiga_et_al_.pdf.

Williams, G. (2004). The changing political economy of higher education. In Michael Shattock (Ed.), Evgeni Kniazev, Nikhov, Pelikhov, Aljona Sandgren, Nikolai Toivonen, *Entrepreneurialism and the transformation of Russian universities*. UNESCO: International Institute for Education Planning, pp. 76-93, Retrieved from <http://www.unesco.org/iiep>.