

# DADOS PARA UMA LEITURA DO ATUAL SISTEMA DE ENSINO SUPERIOR E DE PESQUISA NA FRANÇA: ESTRATÉGIA, PROGRAMAÇÃO, AVALIAÇÃO E UNIDADES OPERACIONAIS

Tatiane Alves Baptista\*

**RESUMO:** O artigo aborda o conjunto de mudanças ocorridas no sistema de educação superior e de pesquisa francês visando uma caracterização geral da sua atual configuração. Para isso, faz a descrição dos principais processos de reconfiguração do sistema a partir da análise da atual legislação, identificando significativas mudanças concernentes à dimensão estratégica, à programação, ao financiamento, à operacionalização e à avaliação. Assim, destacam-se três esferas sistematicamente articuladas. Para entender as razões subjacentes a tais mudanças, o artigo recupera o contexto global de ajustes internacionais – especificamente o chamado *New Public Management* (NPM) – para, a partir de tais evidências, situar o novo quadro cartográfico da educação superior na França. Conclui-se que as transformações em andamento fazem parte, por um lado, de uma tendência global no setor, envolvendo elementos econômicos, a questão do modelo de financiamento público, a gestão de recursos humanos em uma lógica de competição e a sofisticação dos mecanismos de controle do trabalho acadêmico. Por outro lado, também há mudanças pelo prisma da ressignificação do papel das universidades enquanto protagonistas na produção de soluções inovadoras e de impacto socioeconômico. As duas tendências pesam sobremaneira para um dos pilares mais importantes das instituições de ensino superior e pesquisa, a saber, a questão da autonomia.

**PALAVES-CHAVE:** Educação Superior e Pesquisa, Universidade, Gestão e Governança, Autonomia.

## DATA FOR A READING OF THE CURRENT HIGHER EDUCATION AND RESEARCH SYSTEM IN FRANCE: STRATEGY, PROGRAMMING, EVALUATION AND OPERATING UNITS

**ABSTRACT:** This article addresses the set of changes that have occurred in the French higher education and research system, aiming at a general characterization of its current configuration. Therefore, it describes the main processes of the system's reconfiguration based on the analysis of the current legislation, identifying significant changes concerning strategic dimension, programming, financing, operationalization and evaluation. Thus, it focuses on three systematically articulated spheres. In order to understand the reasons behind such changes, this article recovers the global context of adjustments – specifically the New Public Management (NPM) – so as to place such evidence on the new cartographic framework of higher education in France, concluding that the ongoing transformations are part of a global trend in the sector, involving economic elements, the issue of the public financing model, the management of human resources in a logic of competition and the sophistication of the control mechanisms of the academic work. On the other hand, there are also changes towards the ressignification of the universities' role as protagonists in the production of innovative and socio-economic solutions. Both trends weigh heavily on one of the most important pillars of higher education and research institutions, namely the issue of autonomy.

**KEYWORDS:** Higher Education and Research, University, Management and Governance, Autonomy.

---

\* Professora Associada e Diretora Adjunta do Centro de Estudos Estratégicos e Desenvolvimento da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (CEED-UERJ). Pesquisadora FLACSO Brasil e Enseignant - Chercheur LISIS/UPEM - Paris/França. E-mail: [tatianebueri@gmail.com](mailto:tatianebueri@gmail.com) / ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0512-9965>.

## Introdução

Em um contexto global, as áreas de pesquisa, desenvolvimento e inovação ganharam importância significativa para o plano político, econômico e estratégico dos países. Ao longo das décadas de 1990 a 2000, uma onda global levantou a questão da inovação, estimulando novas produções e processos para garantir a competitividade e a sustentabilidade entre os países.

Considerando as universidades e suas atividades de pesquisa na perspectiva da globalização, nota-se que seu papel foi redimensionado em alto grau, deixando contradições bem marcadas no caminho. Por um lado, a universidade e a pesquisa são fundamentais para superar desafios por meio de soluções inovadoras; por outro, há uma pressão para reduzir o orçamento, limitando sua autonomia e liberdade.

Na base das reformas esteve a flexibilização dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho e, principalmente, dos produtos e dos padrões de consumo, permitindo o surgimento de setores produtivos inteiramente novos, novas formas de prestação de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional.

A chamada acumulação flexível envolve mudanças rápidas nos padrões de desenvolvimento entre setores e regiões geográficas, criando um vasto movimento global em áreas como saúde humana, meio ambiente, tecnologia da informação e recursos energéticos. Pode-se dizer que não é por acaso que tais áreas passam a constar nos relatórios de agências internacionais como a ONU, que colocam como desafios do planeta para o milênio: erradicação da pobreza, agricultura sustentável, saúde e bem-estar, igualdade de gênero, áreas da indústria, inovação e infraestruturas, vida hídrica/ecossistêmica e recursos costeiros.

A ONU, nesse sentido, convoca os países a adotarem soluções multidimensionais para desafios multidimensionais. Indiretamente, as agências internacionais apontam para uma agenda cujo protagonista visa minimizar ou superar as lacunas sociais, ambientais e culturais reafirmando o papel da ciência e da tecnologia mediante a estes desafios. Nesse contexto, o conhecimento, a inovação e a aplicabilidade de novas soluções tornam-se atores fundamentais.

É a partir desse pano de fundo que este artigo<sup>1</sup> visa mapear o sistema de pesquisa e inovação na França, considerando que a partir desse mapeamento pode-se identificar os aspectos de gestão e governança adotados.

## Metodologia

A França tem uma longa e complexa história envolvendo ensino superior e ciência e, portanto, possui um rico cenário institucional de grande diversidade de estabelecimentos e universidades, grandes *écoles*,

---

<sup>1</sup> Artigo produzido a partir de pesquisa de pós-doutorado realizada entre 2019 e 2020, junto ao Laboratoire Interdisciplinaire Sciences Innovations Sociétés (LISIS/Paris/FR).

institutos que trazem em si expressões da sua longa história simbolizada pela Sorbonne, desde sua fundação em 1253, por Robert de Sorbon.

De fato, a França vem acompanhando as transformações do mundo atual refletindo a tendência global de estimular a produção de conhecimento com ênfase na inovação. Obviamente, essas transformações seguem linhas de contorno redirecionam o sistema, especialmente os impactos decorrentes do neoliberalismo na Europa a partir dos anos 1990, como pontuado acima, mas trazendo especificidades, inclusive as decorrentes da agenda de ajustes presentes na chamada Nova Política de Gestão Pública (NPM), implicando um significativo contraste com os padrões que se caracterizavam em pesados orçamentos públicos, acesso em massa, universalidade e suas derivações.

Não obstante, a França passou por um intenso processo de reorganização jurídica, política e institucional, confrontando um padrão histórico de desenvolvimento institucional com outro modelo de gestão, financiamento, produção, desempenho e avaliação. Todas essas mudanças foram baseadas na prerrogativa de que uma nova posição das universidades deveria ser engendrada nacional e internacionalmente.

Considerando esse amplo movimento de reestruturação organizacional, foi importante para este estudo, do ponto de vista metodológico, mapear suas três esferas estruturais do sistema de ensino superior e pesquisa francês, notadamente: a esfera política, a esfera de programação e a esfera de execução do sistema. Para realizar esse mapeamento, foi feita uma análise documental da legislação e dos principais processos regulatórios do setor.

Diante desse cenário, era inevitável examinar as contradições impostas pelos ajustes legais e institucionais implementados, pois tais ajustes geraram novas rotas de financiamento, avaliação, organização do trabalho acadêmico e áreas de apoio tanto em termos de território quanto em termos de tempo de atuação, bem como a organização dos processos e seus resultados.

Esse conjunto de mudanças informa sobre a criação de um novo pacto socioinstitucional, envolvendo organizações de pesquisa, governo e universidades, e que esse pacto foi feito em uma arena de intensas disputas sobre os rumos ético-políticos do setor. Assim, o artigo busca caracterizar o que essas mudanças significaram para o sistema francês fundamentalmente.

## **Discussão**

### **Sistema francês de inovação: rearticulação e aspectos do aparato jurídico**

A busca por um novo marco legal moveu o sistema de ensino superior e pesquisa francês. As reformas destacam os esforços da esfera política para tornar o sistema menos fragmentado e mais adaptado às demandas internacionais.

Do ponto de vista do aparato jurídico francês, nota-se a partir da Lei Edgar Faure, de 12 de novembro de 1968, uma reorientação das instituições de ensino superior, criando os *Établissements à Caractère Scientifique et Culturel* (EPCSC). Os antigos *colège* desapareceram e foram substituídos por *Unités d'Enseignement et de Recherche* (UER); unidades que se baseiam nos princípios de autonomia, participação e multidisciplinaridade. No entanto, é importante notar que essa nova lei, embora tenha trazido uma mudança importante, manteve o sistema dividido em dois grupos distintos: de um lado, as grandes *écoles*, de outro, as universidades.

Foi somente em 1984, seguindo a mesma base de princípios – autonomia, participação e multidisciplinaridade – que a Lei Savary incluiu as universidades e grandes *écoles* no mesmo texto e promoveu universidades mais abertas para o mundo exterior, a partir de então denominadas *Établissements Publics à Caractère Scientifique Culturel et Professionnel* (EPSCP).

No entanto, essa ambiguidade – Universidades x Grandes Écoles – tornou-se sistêmica e, quando somada ao fato de a atividade de pesquisa estar há muito ligada a organismos externos como o *Center National de Recherche Scientifique* (CNRS), forjando um sistema que é notadamente conhecido por sua fragmentação (PARADEISE, 2013).

Essa característica do sistema francês tornou-se um dos alvos das reformas, que buscou padronizar o sistema, tanto pelas consequências, quanto pela agenda global de otimização de recursos. Assim, a busca pela superação do caráter fragmentado do sistema motivou parte importante das ações de rearticulação ético-política empreendidas na França.

Também é importante destacar que, por um lado, a contração do Estado e a consequente diminuição da demanda por contratação de pessoal, no contexto neoliberal, retraiu o papel das Grandes Écoles, especialmente em seu propósito social de estabelecer quadros centrados no sistema administrativo e econômico, “as chamadas elites de quadros do Estado”.

De outro, a consolidação de um modelo internacional de avaliação e classificação do ensino superior, realizado por agências internacionais, como o *Shanghai Ranking*, por exemplo, tem levado as instituições a se reorganizarem em sistemas indissociáveis entre ensino e pesquisa. Essa conformação levou à redução dos gastos com recursos humanos da área, que passaram a ser alocados concomitantemente às atividades de formação e pesquisa (PARADEISE, 2013).

Além disso, a pressão internacional levou as Grandes Écoles a sediar um esforço de pesquisa significativo, redimensionando – nos últimos vinte anos – sua institucionalidade para além de sua prioridade original de formação de elite.

Para as universidades, o impacto da globalização impôs uma nova estética de “excelência acadêmica”, onde as universidades foram forçadas a mudar sua própria concepção, redirecionando a forma tradicionalmente realizada de formação, pesquisa “desinteressada” e promoção da cultura, como Paradeise (2013) explica.

Não obstante, o sistema francês é rico em nuances e tem uma tradição forjada em princípios políticos que derivam do status de igualdade que subjaz à social-democracia francesa, cuja direção apontava para a massificação do acesso atrelado a um desenho jurídico uniforme e centralizado das leis nacionais.

Assim, um dos impactos visíveis da globalização foi questionar esse desenho institucional, fragilizado pelo seu peso orçamentário e pela pressão internacional exercida nos processos de classificação.

Paradeise (2013) afirma que o ensino superior francês está longe do modelo estratificado que prevaleceu nos Estados Unidos, onde a competição e a diferenciação interna alimentam uma atmosfera de produção acadêmica de alto desempenho, fundamentalmente regulada por parâmetros que são disseminados pela própria comunidade acadêmica, e financiados no circuito de competição, em parceria com atores externos. Pode-se dizer que o modelo americano se consolidou em cinco dimensões: governança equilibrada e competente; linhas acadêmicas de alto impacto; sintonia temática interna e externa; recursos financeiros abundantes; e concentração de talentos de professores e alunos (PARADEISE, 2013).

Atualmente existem na França 138 estabelecimentos públicos de caráter científico (EPSCP), incluindo: 19 Communautés d'Universités et Établissements; 67 universités; 1 Institut National Polytechnique; 22 Instituts et Écoles Extérieurs aux Universités; 20 Grands Établissements; 5 Écoles Françaises à l'Étranger; e 4 Écoles Normales Supérieures. Além disso, a França também possui 95 Établissements Publics à Caractère Administratif (EPA) e outros órgãos.

Os EPSCP visam o sucesso de todos os alunos, o desenvolvimento da investigação, o apoio necessário à formação, a difusão do conhecimento na sua diversidade e o aumento do nível científico, cultural e profissional do país, o crescimento econômico e a competitividade, bem como a implementação de uma política de emprego que contemple as necessidades econômicas, sociais, ambientais e culturais e um desenvolvimento previsível; além de afirmar valores éticos como o combate à discriminação, a redução das desigualdades sociais e culturais e a conquista da igualdade entre homens e mulheres, garantindo que todos os que estejam dispostos e capazes tenham acesso às formas superiores de cultura e pesquisa.

Dessa forma, contribuem para a melhoria das condições de vida dos alunos, promovem o sentimento de pertencimento dos alunos na comunidade do seu estabelecimento, reforçam a coesão social e o desenvolvimento de iniciativas individuais ou coletivas de solidariedade e motivação da vida estudantil. Portanto, busca promover a inclusão dos indivíduos, independentemente de sua origem social e condição de saúde.

Entre os objetivos do sistema francês estão a construção do Espaço Europeu de Pesquisa e Ensino Superior e a promoção da atratividade e influência territorial em nível local, regional e nacional.

Vale destacar a aquisição do Espaço Europeu de Ensino Superior, a partir do Processo de Bolonha (1999). A partir deste ponto, o currículo francês foi reorganizado em três graus: Bacharel, Mestrado, Doutorado (LMD). Esta nova arquitetura formativa tornou-se aplicável em toda a Europa e harmonizou o ensino superior nestes países, facilitando a comparação, equivalência e mobilidade.

Da mesma forma, a noção de Espace Européen de la Recherche (EER), criado em 2000, refletiu a vontade da União Europeia de implementar uma política de investigação coerente e concertada, baseada na excelência científica, competitividade, inovação e cooperação, com o desafio de evitar a fragmentação dos esforços de investigação, fomentando a cooperação entre os cientistas europeus.

No que diz respeito ao sistema de pesquisa francês, a Lei nº 2006, de abril de 2006, pode ser considerada como um dos elementos mais significativos desse processo. Esta lei levou à criação de duas novas organizações, a Agência Nacional de Pesquisa (ANR)<sup>2</sup>, para atuar na questão do financiamento, e a Agência para a Avaliação da Pesquisa e do Ensino Superior (AERES), para avaliar os resultados científicos das instituições de pesquisa e ensino superior francesas.

Esta lei cria, na mesma linha, um conjunto de estruturas destinadas a facilitar a cooperação entre vários tipos de instituições de Educação Superior e Pesquisa, como as Redes de Investigação e Ensino Superior (PRES) e as Redes Temáticas de Investigação Avançada (RTRA). No entanto, o que fica evidente sobre a valorização da inovação em nível estratégico foi o estabelecimento de um novo marco legal envolvendo os fundamentos da cooperação científica, conferindo a mesma autoridade, responsabilidade e legitimidade da gestão da pesquisa para facilitar e agilizar a transferência de conhecimento e tecnologias.

O Centre Français des Fonds et Fondations é atualmente um dos maiores apoiadores da pesquisa na França, expressando um campo de atuação plural tanto em termos temáticos quanto em propósitos. Nesse sentido, o novo marco legal das fundações significou a consolidação de um campo de atuação em termos técnicos e operacionais para o desenvolvimento de políticas públicas e inovação.

Essa mesma lei examina os fundamentos do sistema, reafirmando sua importância para a viabilização de parcerias na criação de centros de excelência com visibilidade internacional. Também estabelece a associação entre organizações públicas de pesquisa e instituições de ensino superior por meio dos centros de pesquisa que se desenvolveram desde a década de 1990.

No mesmo âmbito, a França aprovou a Lei nº 2007-1199, de agosto de 2007, Libertés et Responsabilités des Universités (LRU), alargando as competências e a responsabilização das universidades na dotação orçamentária e na gestão dos recursos humanos. Seu objetivo foi fortalecer a autonomia e ampliar as responsabilidades das universidades, considerando áreas sensíveis como a renovação dos mecanismos de governança, o aumento dos poderes dos seus dirigentes, o fortalecimento das parcerias regionais e universitárias, favorecendo um planejamento plurianual das instituições e, por

---

<sup>2</sup> Ver: <<http://www.agence-nationale-recherche.fr>>.

fim, a atribuição de novas responsabilidades às instituições, como a gestão da folha de pagamento de pessoal e a gestão de patrimônio.

Como se pode notar, grande parte dos esforços empreendidos no contexto da rearticulação do Sistema de Ensino Superior francês apontava para a necessidade de superar a fragmentação histórica e ampliar a autonomia, porém, segundo o diagnóstico de Paradeise (2013), para que isso fosse efetivamente recomposto em um sistema centralizado, seria necessário, além da vontade política das autoridades envolvidas, investimentos e, sobretudo, nas palavras da autora: “uma evolução autônoma e radical da governança interna das instituições”.

### **Da estagnação global do fundo público a um modelo de investimento segmentado**

Seguindo a tendência mundial de adotar um comportamento rígido com os gastos públicos e o enxugamento do setor estatal, a política adotada na França por meio de sucessivas reformas levou as universidades francesas a sofrerem impactos consideráveis.

Historicamente responsável por oferecer formação de acesso aberto e gratuito, a universidade francesa é reconhecida internacionalmente e é um dos destinos mais procurados - para formação e aperfeiçoamento - por estudantes e pesquisadores de todo o mundo<sup>3</sup>. Cabe destacar seu papel redistributivo, pois faz parte do mecanismo de garantia de direitos, formando e abrindo campos de inserção no mercado de trabalho a todos os segmentos sociais.

No entanto, foi no cenário conturbado da crise econômica que atingiu os países europeus, quando a taxa de desemprego entre os jovens na França atingiu 24,4% em abril de 2013, que a viabilidade das instituições de ensino superior se tornou mais evidente diante de um cenário de condições salariais, rigidez burocrática e dificuldades na retenção de talentos (PARADEISE, 2013).

De fato, é neste campo de financiamento que se destaca a duplicidade universidade-grande écoles, por exemplo, em termos de despesa média por aluno: “50.000 euros na École des Mines x menos de 7.000 euros em algumas universidades” (PARADEISE, 2013), revelando um desequilíbrio em termos de prioridade e reconhecimento.

Nesse sentido, o debate decorre da capacidade das universidades de produzirem mecanismos internos de superação da crise, onde o tema da autonomia universitária (especialmente a autonomia financeira) é apontado como uma possível saída.

Gradualmente, o modelo de captação de recursos torna-se uma resposta possível. Nesse modelo, fortemente adotado pelas universidades americanas, a competição e a parceria com atores externos superam o investimento público.

---

<sup>3</sup> Uma evidência deste fator é a vivacidade da Cité Internationale Universitaire de Paris (CIUP). Fundada em 1925 e localizada no coração de Paris, a Cité U. recebe anualmente 12.000 pessoas entre estudantes e pesquisadores de 140 nacionalidades; atualmente tem quarenta maisons e um plano de expansão de capacidade de 31% até 2020. Ver: <<http://www.ciup.fr/accueil/les-maisons-et-les-residents-12203/>>.

No entanto, como se conhece a autonomia universitária, principalmente nos Estados Unidos, ela é seguida pelo que Paradeise (2013) chamou de círculo virtuoso entre “autonomia, recursos e um modelo de governança equilibrado”, circuito indispensável para que tal modelo produza resultados positivos, geração de confiança mútua entre acadêmicos e instituições, legitimidade executiva para gestão de projetos e parcerias, captação de recursos, reputação sólida e atração e retenção de talentos (professores e alunos).

Na França, embora as universidades tenham sido submetidas a uma nova racionalidade em termos orçamentários, com destaque para a redução do financiamento direto, nota-se que o modelo de investimento se manteve maioritariamente público, no entanto, a sua implementação foi ressignificada no sentido da competição, segmentação e diversificação por meio de editais.

Nessa perspectiva, em 2010 o governo francês lançou o Programme d’Investissements d’Avenir (PIA). De acordo com o Secrétariat Général pour l’Investissement (SGPI), o programa entre 2010 e 2017 tem um orçamento de 57 milhões de euros.

Com esse investimento, a França estabeleceu um horizonte estratégico que esclarece os respectivos papéis da tomada de decisões políticas e dos atores responsáveis pela implementação do financiamento e avaliação das instituições.

Embora significativo, tanto pelo volume financeiro investido quanto pela relevância da agenda temática, o programa não foi capaz de criar um comportamento organizacional, político e acadêmico para superar os obstáculos do antigo modelo institucional herdado, especialmente a questão da autonomia, dificultando a posição internacional do ensino superior francês.

Nesse sentido, as instituições de ensino superior apresentam fragilidades organizacionais, financeiras, de gestão de recursos humanos e até de autonomia acadêmica (PARADEISE, 2013).

## **Resultados**

### **Ensino superior, pesquisa e inovação: estrutura geral em esferas articuladas**

#### **a) Esfera das decisões político-estratégicas**

Pode-se dizer que o sistema de ensino superior, pesquisa e inovação francês está organizado a partir de três esferas: a política, a programática e a executiva.

A esfera de decisões político-estratégicas incluem o parlamento, o governo, os ministérios, o espaço europeu de pesquisa e os conselhos superiores de ciência e tecnologia .

Dois conselhos superiores atuam nessa esfera, o Conselho Estratégico de Pesquisa, composto por 26 membros, responsável por propor as principais diretrizes da estratégia nacional de pesquisa, transferência de tecnologia e inovação, e o Conselho Nacional de Ensino Superior e Pesquisa (CNESER), que é um órgão consultivo dos ministros responsáveis pelo ensino superior e pela investigação.

Assim, a esfera de definição política se estabelece em uma arena onde os projetos disputam os rumos do setor (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1999). Essa afirmação nos permite dizer que tal orientação guarda um viés de tensão permanente, o que explica o constante ziguezague dos últimos anos.

Historicamente, como explica Paradeise (2007), existe uma interligação significativa entre o modelo de desenvolvimento social e econômico dos países e o desenho adotado pelas universidades desses países.

Para efeito de melhor visualização, a seguir o quadro que expressa a esfera política e estratégica da França:



Fonte: elaboração própria.

## b) A esfera da programação, financiamento e avaliação

O notável movimento da esfera reflete o ponto mais sensível do sistema de ensino superior. Outrossim, a imposição de um modelo orçamentário mais enxuto levou ao desenvolvimento de novos mecanismos de organização, financiamento e controle na busca, por um lado, de racionalizar o investimento público com base na NPM, e, por outro, a necessidade de provocar na academia um novo comportamento produtivo vis-à-vis a concorrência internacional e o papel do conhecimento na dinâmica econômica de uma “sociedade do conhecimento” (PARADEISE, 2007).

A partir dessas referências é possível identificar outra área do sistema, a esfera que envolve as agências de programação, cuja finalidade é reconhecer e viabilizar projetos de acordo com seus padrões de excelência.

Assim, a ANR, o Bpifrance Financement<sup>4</sup> (antigo OSEO), a AERES e as Fundações fazem parte da área de programação.

<sup>4</sup> Ver: <<http://www.bpifrance.fr>>.

Fundada em 2005, a ANR tem sido responsável pela elaboração e publicação do Plano de Ação Anual de Pesquisa e Inovação, destinado a implementar a chamada Estratégia Nacional de Pesquisa (SNR) que identifica parâmetros definidos pela esfera do sistema (DÉCRET N° 2014-402 du 16 avril 2014).

A estratégia nacional de pesquisa e desenvolvimento tecnológico, segundo a ANR, visa:

1. aumentar o conhecimento;
2. compartilhar a cultura científica, técnica e industrial;
3. promover os resultados da investigação ao serviço da sociedade. Para o efeito, aposta no desenvolvimento da inovação, na transferência de tecnologia onde for possível, na capacidade de especialização e apoio a associações e fundações, reconhecidas como de utilidade pública e em políticas para os desafios sociais, necessidades de desenvolvimento social, económico e sustentável desenvolvimento; e
4. promover a língua francesa como língua científica.

As ações da ANR devem abranger os chamados déficits sociais, tais como:

1. gestão de recursos e mudanças climáticas;
2. energia limpa, segura e eficaz;
3. vida saudável e bem-estar;
4. segurança alimentar e déficit populacional;
5. mobilidade e sistemas urbanos duráveis;
6. sociedade da informação e comunicação;
7. sociedade inovadora, integrativa e adaptativa; e
8. liberdade e segurança da Europa, seus cidadãos e seus residentes.

Do ponto de vista do financiamento, a ANR estabelece duas categorias de financiamento: programas temáticos, que representam 50% do orçamento; programas de pesquisa exploratória (Programa Branco, Programa Jeunes Chercheurs, Programa de Retorno de Pós-doutorado, Programa de Cátedras de Excelência, Programa Branco Internacional), direcionados aos outros 50% dos recursos disponíveis.

Atualmente, segundo o Ministério da Educação Nacional, Ensino Superior e Pesquisa, 431.100 pessoas trabalham neste setor, incluindo 284.800 pesquisadores. Dados de 2016 informam que a França investiu 2,2% de seu PIB em pesquisa, desenvolvimento e inovação.

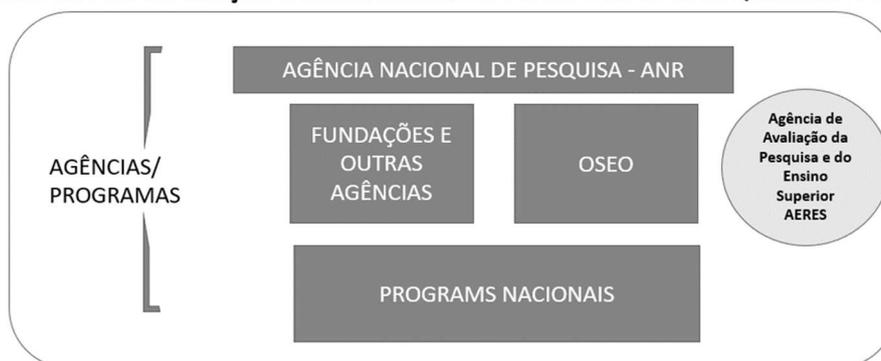
Portanto, vale destacar que a esfera de programação compreende as organizações de pesquisa que se subdividem da seguinte forma: os Etablissements Publics Scientifiques et Technologiques (EPST), que envolvem o Center National de Recherche Scientifique (CNRS), o Institut National de Recherche (INRIA), o Institut National de la Recherche Agronomique (INRA) e o Institut National de la Santé et de la Recherche Médicale (INSERM); e os Etablissements Publics à Caractère Industriel et Commercial (EPIC), que envolvem o Commissariat à l'Énergie Atomique et Aux Énergies Alternatives (CEA) e o

Centre National d'Etudes Spatiales (CNES). Fundações como o Instituto Pasteur, o Instituto Curie etc. e o Bpifrance Financement financiam empresas de inovação, especialmente *startups* e micro e pequenas empresas em todas as etapas de seu desenvolvimento em crédito, garantia e patrimônio. A Bpifrance, por exemplo, oferece acompanhamento de projetos de inovação e internacionalização dessas empresas.

O sistema também recebe financiamento dos esquemas competitivos de outras organizações, como os Recursos da Comunidade Europeia. A França recebeu € 3.761.102,493 bilhões para investimentos em pesquisa e inovação, segundo dados de 2019. Além disso, identifica-se no âmbito da programação, financiamento e avaliação os Ministères de l'Europe et des Affaires Étrangères (MEAE), de la Défense, des Transports, como regiões e empresas baseadas em interesses comuns e estimuladas pelo desenvolvimento dos Pôles of Compétitivité.

No campo da avaliação, a Lei nº 660, de 22 de julho de 2013, criou o Conselho Superior de Avaliação da Pesquisa e do Ensino Superior (HCERES), que substituiu a Agência de Avaliação da Pesquisa e do Ensino Superior (AERES) em 17 de novembro de 2014. A organização e suas missões são definidas pelo Decreto nº 2014-1365, de 14 de novembro de 2014. A tabela a seguir representa o procedimento dos atores no âmbito da programação, financiamento e avaliação.

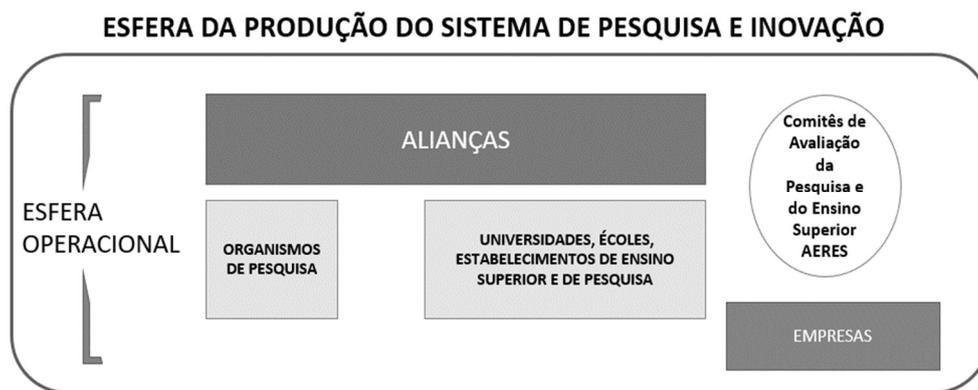
#### ESFERA DE PROGRAMAÇÃO E FINANCIAMENTO DO SISTEMA DE PESQUISA E INOVAÇÃO



Fonte: elaboração própria.

#### c) A esfera operacional

Por fim, na base do sistema está a esfera operacional, que é composta por uma rica arquitetura, desde unidades de pesquisa, universidades, Grandes Écoles, estabelecimentos de ensino superior, atores envolvidos nas comissões de prospecção e avaliação (Haut Conseil de l'Evaluation de la Recherche et de l'Enseignement Supérieur - HCERES).



Fonte: elaboração própria.

As unidades de investigação podem ser Unidades Conjuntas de Investigação (UMRs), Unidades de Investigação Limpa (UPRs) ou Equipas de Investigação Tecnológica (ERTs). Tais unidades são ligadas a uma ou mais organizações de pesquisa, por exemplo CNRS, INRA etc. A criação, evolução ou eliminação do UMR é uma prerrogativa do Ministério do Ensino Superior e Pesquisa, que se baseia na avaliação quinquenal do HCERES.

As Equipas de Pesquisa Tecnológica (TRT) são equipas que, em parceria com a indústria, realizam pesquisas de médio prazo no âmbito de projetos que buscam remover bloqueios tecnológicos relacionados a problemas que não possuem soluções imediatas.

Seguindo uma estratégia de fortalecer a rede de colaborações entre universidades, centros de pesquisa e outras organizações, a fim de combinar interesses acadêmicos e de especialização por meio do compartilhamento de habilidades, recursos e cultura de produção científica, foram criados os Centros de Pesquisa e Ensino Superior (PRES). Logo após, a Lei de 22 de julho de 2013 criou os Communautés d'Universités et d'Établissements (COMUES)<sup>5</sup>. São os EPSCPs que coordenam as ofertas de formação e as estratégias de investigação e transferência de instituições de ensino superior. O COMUES substituiu o PRES. Essa estratégia se expressa através das chamadas alianças.

As “Alianças” foram criadas entre 2009 e 2010 para fomentar as coordenações interorganizacionais em cinco campos:

1. Alliance Nationale pour les Sciences de la Vie et de la Santé (Aviesan);
2. Alliance Nationale de Coordination de la Recherche pour l'Énergie (Ancre);
3. Alliance des Sciences et Technologies du Numérique (Allistene);
4. Alliance Nationale de Recherche pour l'Environnement (AllEnvi); e
5. Alliance Thématique Nationale des Sciences Humaines et Sociales (Athéna).

<sup>5</sup> Artigo L 718-2. Num determinado território, que pode ser acadêmico ou interacadêmico, com base num projeto partilhado, as instituições públicas de ensino superior do Ministério do Ensino Superior e parceiros de investigação coordenam a sua oferta formativa e estratégia de investigação e transferência de conhecimento.

Essa estratégia tornou-se um importante fator de transformação na vida das universidades, uma vez que tais alianças geraram novas oportunidades, principalmente em relação a um novo posicionamento dos estabelecimentos no território, constituindo novas identidades em termos de sua missão diante das demandas da sociedade.

As universidades francesas começaram assim a contornar, a divergir de fato, se não em direito, a mostrar reputações em torno de seus pontos fortes. [...] Assim, as leis recentes sobre pesquisa universitária e autonomia devem ser entendidas como pontos de conclusão de um processo de reforma no sistema acadêmico francês, não como seu ponto inaugural (PARADEISE, 2007, p. 88).

As instituições operacionais de HER incluem, sob uma ou outra dessas formas jurídicas, universidades e escolas, como escolas públicas de engenharia (Polytechnique, etc), escolas de engenharia privadas ou semi-privadas (Centrale - Instituts d'Etudes Politiques, Ecole Nationale d'Administration), Escolas de Negócios etc. As empresas podem ser formalmente envolvidas, por exemplo, através de centros de competitividade e programas de empreendedorismo e inovação.

O centro de pesquisa é a célula básica do sistema de pesquisa. Um centro de investigação, ou laboratório, associa habitualmente as instituições de ensino superior e os organismos públicos de investigação que o apoiam com recursos humanos (investigadores, professores enseignants-chercheurs (EC), professeur ou maître de conférences, engenheiros, técnicos, administrativos, doutores, pós-doutorados etc.) e financiamento básico.

Um laboratório pode pertencer a um GdR, um Fr ou um IFR, da seguinte forma: GdR: Groupement de recherche, estrutura do CNRS que reúne uma comunidade científica que trabalha na mesma área temática; FR: Fédération de Recherche, agrupando vários laboratórios ou equipas para a construção de projetos interdisciplinares, obras complementares e partilha de plataformas; e IFR: Instituts Fédératifs de Recherche (IFR), unidades federais de pesquisa que exploram uma estratégia científica comum de excelência baseada na complementaridade dos atores e outras modalidades estruturantes.

Obviamente, o funcionamento de um laboratório depende de seu tamanho, que pode variar de uma dúzia de pessoas a várias centenas. No entanto, pode-se dizer que existe uma estrutura mínima que está na base da maioria dos laboratórios de pesquisa na França, composta por um diretor, que é responsável pelo laboratório, um funcionário administrativo, equipas de pesquisa, responsável pela coordenação de grupos de investigação, o Conselho do Laboratório onde são debatidas as principais decisões das orientações científicas e da vida quotidiana do laboratório, e ocasionalmente um conselho científico externo.

Além disso, é importante mencionar a AERES, Lei de 22 de julho de 2013, decreto de novembro de 2014. A AERES (que em 2012 silenciou para HCERES) avalia laboratórios, departamentos de ensino

e instituições como inteiros. Recruta comitês de avaliação ad hoc que geram relatórios. Seu objetivo é introduzir transparência no desempenho dessas entidades. No que diz respeito aos centros de investigação, a sua avaliação baseia-se nos seguintes critérios: 1. Produção e qualidade científica; 2. Influência e atratividade acadêmica; 3. Interação com o meio social, econômico e cultural (interação com a sociedade); 4. Organização e vida da unidade (Equipes); 5. Impacto na formação; e 6. Estratégia e planejamento para os próximos cinco anos.

Tais indicadores permitem às instituições identificar, medir e situar cada uma de suas dimensões em termos de desempenho. No horizonte estão dois pontos, a valorização da “marca” e a posição internacional vis-à-vis a classificação nos processos de ranking (PARADEISE, 2007).

Tanto a agência de avaliação (HCERES) quanto a agência de pesquisa (ANR), contribuem progressivamente para consolidar o modelo de financiamento baseado na segmentação e competição entre pesquisadores.

Assim, é possível visualizar uma engrenagem articulada entre o modelo de avaliação, financiamento e desempenho, seja em termos de formação, investigação ou inovação.

De acordo com Paradeise (2007) as mudanças no sistema de ensino superior francês fazem, assim, parte de um movimento globalizado de reorganização do setor. “As trajetórias são diferentes, mas a profunda mutação francesa em curso parece derivar de um modelo de referência já praticado em vários países” (PARADEISE, 2007, p. 93).

De fato, esse sistema não deve ser visto como uma soma harmoniosa das funções e propósitos de cada entidade em cada esfera do sistema produtivo.

## **Conclusão**

O mapeamento do sistema ajuda a levantar algumas questões sobre a articulação do sistema, como o contexto sociopolítico que impactou seu reordenamento jurídico e estratégico nos últimos vinte anos e sua fundamentação no contexto de uma “sociedade do conhecimento” (PARADEISE et al., 2009).

Pode-se afirmar que as transformações sentidas na França fazem parte de um processo mais amplo no âmbito da globalização do ensino superior. Suas principais características são: a racionalização dos recursos oriundos de fundos públicos, a restrição do caráter universal da aplicação de tais recursos em favor da fragmentação, especialmente pela concorrência em licitações, o direcionamento da pesquisa temática, seja na proporção por área, a valorização de inovação e projetos com potencial de transferência de tecnologia, a ampliação do papel da universidade para o desenvolvimento social e econômico do território, a apropriação política do papel da universidade para a sustentabilidade do planeta, o financiamento associado a resultados (bibliometria), a sofisticação dos sistemas de avaliação e seus indicadores, estímulo ao sistema de alianças locais, nacionais e internacionais com a criação de unidades mistas de pesquisa e implementação de modelos correlatos de gestão e governança.

Como consequência, a reforma parece minar o princípio da igualdade e da liberdade, os princípios “não cumpridos” da modernidade, pois em seu lugar proclama a competição e o controle, levando o ensino superior, a pesquisa e a inovação a uma agenda que poderia ser considerada “pós-moderna”.<sup>6</sup>

O estudo mostrou que os desdobramentos legislativos atuais tiveram fortes efeitos e trouxeram à tona uma narrativa que aponta para a polarização entre a luta contra um modelo supostamente ineficaz, regulado pela academia, burocrático e organizado em “feudo” versus um modelo competitivo, segmentado e organizado. modelo a partir de uma lógica de quase-mercado.

Nessa narrativa a noção de inovação tornou-se uma espécie de panaceia, onde tudo associado à lógica da inovação tem em si uma dimensão social positiva aos olhos dos indicadores instituídos.

Além disso, perde-se no horizonte o próprio papel da universidade como agente de promoção da equidade, em oposição à necessidade de melhorar a posição institucional nos quadros de classificação internacional.

A missão da universidade é multidimensional (PARADEISE, 2007), nesse sentido, considerando a função do ensino superior, a hierarquia de importância entre pesquisa, inovação, formação, apoio à mobilidade social, apoio ao desenvolvimento local e promoção da cultura não faz sentido. Entre o modelo de competição e o retorno a um modelo de poderes “feudais” deve prevalecer a universidade eticamente comprometida com os direitos humanos, a preservação do meio ambiente, além da liberdade necessária e inerente à produção do conhecimento.

Assim, cada instituição deve buscar seu posicionamento, olhando para o futuro, de modo a articular-se de forma autônoma aos desafios presentes das sociedades democráticas.

É preciso ampliar o diálogo entre os atores envolvidos com as políticas públicas, critérios de avaliação e instituições, dando lugar privilegiado aos desafios cotidianos, ambições e estratégias de cada estabelecimento para melhor direcionar as formas de financiamento, entendendo o ensino superior como um campo em transformação permanente, pois a especificidade e a matéria-prima de seu trabalho é o homem, a natureza e sua relação inesgotável.

---

<sup>6</sup> Uma das características mais evidentes da pós-modernidade são os mecanismos que levam à falsificação da realidade. No caso do ensino superior, por exemplo, os fortes efeitos dos sistemas de classificação internacional geram conclusões bastante questionáveis, estabelecendo-se a partir de critérios que quando colocados fora de contexto impõem por meio de seus resultados a desqualificação simbólica das instituições. Acerca do debate sobre modernidade e pós-modernidade, ver: JAMESON, Frederic. *Pós-modernismo: a lógica cultural do capitalismo tardio*. São Paulo: Ática, 2002.

**REFERÊNCIAS**

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Brasília: Editora UnB, 1999.

DÉCRET N° 2014-402 du 16 avril 2014 relatif aux attributions du ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche. Disponível em: <<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000028858308>>. Acesso em: 30 jan. 2023.

[LE PROGRAMME D'INVESTISSEMENTS D'AVENIR](https://www.gouvernement.fr/le-programme-d-investissements-d-avenir). Disponível em: <<https://www.gouvernement.fr/le-programme-d-investissements-d-avenir>>. Acesso em: 30 jan. 2023.

LOI N° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche. Disponível em: <<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000027735009>>. Acesso em: 30 jan. 2023.

ONU. [The global goals for sustainable development](https://sdgs.un.org/goals). Disponível em: <<https://sdgs.un.org/goals>>. Acesso em: 30 jan. 2023.

PARADEISE, Catherine. Défis mondiaux et traditions universitaires: comparaisons européennes. In: *Esprit*, França, dez. 2007, p. 82-95.

PARADEISE, Catherine; REALE, Emanuela; BLEIKLIE, Ivar; e FERLIE, Ewan. (Orgs.) *University governance: western european comparative perspectives*. França: Springer Science + Business Media B.V., 2009.

PARADEISE, Catherine. La France face aux dilemmes actuels de l'enseignement supérieur dans le monde. Communication à l'Académie des Sciences Morales et Politiques, 25 nov. 2013. Disponível em: <<https://academiesciencesmoraletespolitiques.fr/2013/11/25/la-france-face-aux-dilemmes-actuels-de-lenseignement-superieur-dans-le-monde/>>. Acesso em: 30 jan. 2023.

*Recebido em: 10 de novembro de 2022.*

*Aprovado em: 31 de janeiro de 2023.*