

## **O Caso Português**

**Presidente da Mesa – Adriano Moreira**

**CONFERÊNCIA – Alberto Amaral**



Adriano Moreira\*

Vamos começar a nossa primeira Sessão do Colóquio. Todos estão informados de que o orador é o Prof. Alberto Amaral que, de facto, não precisava de apresentação, de tal modo é conhecido e considerado como professor universitário e investigador.

De todo o modo, permito-me lembrar que o Prof. Alberto Amaral é, actualmente, Director do Centro de Investigação de Políticas do Ensino Superior (CIPES). Por outro lado, não quereria deixar de referir os seus principais interesses e actividades no domínio da investigação:

- Estudos comparativos dos sistemas de ensino superior de países de língua portuguesa, europeus e sul-americanos.
- A emergência do ensino superior privado.
- Diversidade e diversificação no sistema de ensino superior português.
- O conceito de “stakeholder” no ensino superior.
- Managerialismo e governo no ensino superior.
- O papel dos mercados no ensino superior.

---

\* Conselho Nacional de Educação



# Managerialismo e Governação das Instituições do Ensino Superior em Portugal

Alberto Amaral\*

O objectivo desta apresentação é lançar o debate em torno das questões da autonomia e governação das instituições de ensino superior em Portugal. Para além de uma apresentação sucinta da legislação em vigor, será feita uma breve descrição das tendências internacionais neste domínio, com uma referência especial às teorias da Nova Gestão Pública (*New Public Management*), as quais serão analisadas com base num trabalho internacional de investigação sobre a emergência do managerialismo nos sistemas e instituições de ensino superior. Finalmente, esta visão panorâmica conclui-se com a apresentação de alguns dados do inquérito sobre o ensino superior cujos resultados foram publicados recentemente sob a forma de um livro branco.

## 1. Introdução histórica

A autonomia não é uma conquista recente das universidades portuguesas. Na sequência da implantação da República, em 1911, as Universidades de Coimbra, Lisboa e Porto, e as suas faculdades, escolas e estabelecimentos integrados passaram a gozar de um regime de autonomia com um elevado grau de descentralização interna, segundo o qual a administração das universidades competia aos senados, e a das faculdades e escolas não integradas competia aos conselhos escolares.

Esta autonomia veio a ser completamente anulada por Salazar com a publicação do Decreto-Lei n.º 38 692, de 21 de Março de 1952. O preâmbulo do Decreto-Lei é um exemplo acabado do maior cinismo político, uma

---

\* Director do Centro de Investigação de Políticas do Ensino Superior (CIPES)

verdadeira pérola salazarenta. Nele pode ler-se, a propósito dos órgãos de gestão colegial até então existentes:

“São aqueles órgãos constituídos por professores. Destes se reclama que se votem ao culto da ciência e ao ensino. E não é razoável pedir a homens que, por força das preocupações dominantes do seu espírito, hão-de estar distanciados dos negócios administrativos se entreguem, com sacrifício da função própria, a outra para que não têm preparação nem gosto. Por um lado, a exigência da intervenção dos senados e dos conselhos escolares nas numerosas e complexas operações em que se desdobra a administração conduzia a esta alternativa: ou eles haviam de reunir com tal frequência e de trabalhar tão aturadamente que, dado o número elevadíssimo de professores que os compõem, a actividade científica e docente não poderia deixar de ser prejudicada seriamente, ou os serviços administrativos haviam de desenvolver-se em ritmo susceptível de afectar variados e legítimos interesses.”

Porém, muitas das liberdades académicas tinham caído antes. Em 1928 os Reitores deixaram de ser eleitos, voltando a ser livremente escolhidos e nomeados pelo Governo e, a partir de 1930, o Reitor passou a ser o representante do Ministério da Instrução Pública perante a Universidade; em 1931 o Ministério legislou em relação aos professores que “as infracções e delitos cometidos [...] no exercício das suas funções, ou fora deste exercício, em circunstâncias que o afectem, serão punidos com penas que poderiam ir desde a advertência à demissão”; a Imprensa da Universidade de Coimbra foi extinta em 1934; em 1935 o Decreto-Lei n.º 25 317 determinou a aposentação, reforma ou demissão dos funcionários que “tenham revelado ou revelem espírito de oposição aos princípios fundamentais da Constituição Política, ou não dêem garantia de cooperar na realização dos fins do Estado”.

Finalmente, em 1936, foram suspensas as eleições para a Associação Académica de Coimbra e nomeada uma comissão administrativa

(curiosamente, o professor Miller Guerra pertenceu à primeira dessas comissões), foi suspensa a representação dos estudantes no Senado e na Assembleia Geral da Universidade e foi publicado o famigerado Decreto-Lei n.º 27 003, de 14 de Setembro de 1936, o qual obrigava todos os funcionários públicos a prestar o juramento de fidelidade ao regime.

Perante tudo isto a Universidade e a Academia mantiveram-se mudas e quedas. Como Reis Torgal (1999) demonstra exaustivamente, a instituição universitária coimbrã nunca assumiu uma posição de distanciamento ou de neutralidade em relação ao Estado Novo e, muito menos, assumiu qualquer atitude de revolta ou de condenação pelos ataques à liberdade académica e à autonomia institucional. Muito pelo contrário, como afirma Torgal, “(...) a Universidade de Coimbra, como aliás seria lógico – e tal verificar-se-á com outras Instituições –, participou activamente no aparelho do Estado Novo. Ou, se quisermos, verificou-se uma identificação muito clara entre os interesses políticos do Salazarismo e os interesses político-culturais da Universidade”.

Reis Torgal aproveitou ainda a questão da autonomia para salientar a distinção entre Universidade e Academia. Mas a noção de autonomia era então claramente incipiente em relação ao conceito dos nossos dias, limitando-se quase à questão da eleição do Reitor, do lado da Universidade, ou à autonomia associativa, por parte da Academia. Autonomia muito mais ligada à tradição e ao conceito de dignidade da velha senhora, sempre disposta a reagir a ofensas como a do célebre texto de Aquilino, a atitudes que atentavam contra o espírito corporativo, a questões de antiguidade em relação à Universidade de Lisboa, ou mesmo em relação a questões ridículas como a do filme *Capas Negras* em que o actor Alberto Ribeiro foi acusado de ter usado capa sem ser estudante.... Porém, em relação ao que era substantivo, como as diversas acções repressivas do regime, a instituição calou-se.

Torgal retoma a questão da dualidade Universidade/Academia e analisa as movimentações estudantis até ao início dos grandes movimentos de contestação dos anos 60. Extremamente interessante é a análise da

definição estatutária da Associação Académica como instituição ‘apolítica’ em termos de política partidária e a utilização que foi feita desta questão nas lutas estudantis. Fica evidenciado o crescente apodrecimento do regime, o aparecimento de uma contestação em desenvolvimento a que não é alheia a clivagem dentro do próprio sector católico, tradicionalmente fiel a Salazar. Esta clivagem tem enorme significado e ficou ilustrada com a publicação, em 1958, na revista *Estudos* do Centro Académico de Democracia Cristã, de que Salazar fora membro e que sempre apoiara o regime, de um artigo muito crítico do Estado Novo.

De qualquer forma, a contribuição dos alunos para a mudança de regime foi bem mais significativa do que a dos académicos, ressalvadas umas quantas honrosas excepções.

## 2. A revolução de Abril de 1974

Até ao 25 de Abril de 1974 não houve alterações significativas do governo das instituições. O Governo continuou a nomear os Reitores e os alunos e a arraia-miúda dos académicos continuaram afastados da governação, apesar da chamada Primavera marcelista e da nomeação de ministros da educação com maior abertura de espírito.

A revolução trouxe uma alteração drástica da situação, com a demissão forçada do topo das administrações institucionais, inúmeros saneamentos e, em muitos casos, com a tomada de poder pelos que podiam apresentar credenciais de resistência ao regime caído, ou, na falta disso, podiam exibir familiares nessas condições. Neste período, algumas assembleias de escola foram exercícios de perfeito delírio.

O pêndulo político teve uma deslocação drástica para a esquerda. Em 1975 foi instituído o serviço cívico estudantil, não muito diferente do papel das brigadas de jovens universitários na Cuba comunista e, no Decreto-Lei 363/75, de 11.07, o Conselho da Revolução determinava:



“Nos últimos meses foram consideráveis os avanços verificados no processo revolucionário em Portugal. À medida, porém, que o povo português vai avançando na via do socialismo, faz-se sentir uma maior necessidade de *contrôle* democrático sobre todo o sistema de produção material e cultural, de modo a fazê-lo funcionar harmonicamente ao serviço da revolução socialista.

Este *contrôle* democrático efectiva-se fazendo participar nos centros de decisão os representantes do povo trabalhador... É agora possível tornar aplicáveis estes princípios ao governo das Universidades e demais estabelecimentos de ensino superior, dando assim os primeiros passos, ainda ténues, por certo, no sentido de um sistema de gestão socialista da escola... é possível dar à autonomia universitária um conteúdo novo e progressista. Esta presença directa dos representantes das organizações dos trabalhadores e dos interesses nacionais e regionais nos órgãos de governo das Universidades é particularmente importante enquanto se não conseguir modificar sensivelmente a composição social da população universitária, hoje substancialmente oriunda das classes privilegiadas.”

Também no Programa do Partido Socialista que ganhou as primeiras eleições democráticas depois da revolução se podia ler:

“A escola não será mais um instrumento de difusão da ideologia da sociedade de classes, mediante uma relação professor-aluno, segundo o esquema dominante–dominado. A educação não desenvolverá no jovem comportamentos e reflexos que o levarão a aceitar as agressões de um sistema opressor. Não reproduzindo as relações de produção da sociedade de classes, a escola deixará de ser um instrumento de exploração cultural. A transformação da escola é

indissociável de uma revolução social, que ponha em causa as estruturas capitalistas (1974:39).”

Os anos seguintes correspondem ao que pode chamar-se um período de normalização. Tem importância fulcral o Decreto-Lei 781-A/76, do Ministro Cardia que permitiu a normalização da gestão das escolas. A criação dos Conselhos Científicos em que apenas tinham assento os doutorados veio retirar o poder aos académicos ”plebeus”, já que o Conselho ficou com poder de vida e morte sobre as suas carreiras. Aos alunos foi concedida paridade num Conselho Pedagógico sem poder deliberativo, a Assembleia de Representantes substituiu a Assembleia Geral de Escola do período revolucionário e o Conselho Directivo, presidido por um docente, era composto por um número paritário de docentes e alunos, com um número de funcionários igual a metade daqueles.

Apesar da composição do Conselho Directivo, com os docentes sem maioria absoluta, este foi um decreto de grande coragem, o decreto possível na altura, mas que permitiu na generalidade dos casos reorganizar a gestão da maioria das escolas, eliminando muitos dos excessos da revolução. A muitos que consideram negativa a presença dos alunos direi que a minha experiência mostra que isso depende muito mais da incapacidade de liderança do Presidente do Conselho Directivo, do que de atitudes negativas dos alunos.

Nada de muito importante aconteceu até 1988 e 1990, altura em que foram aprovadas as Leis de Autonomia.

### **3. Das leis de autonomia até ao presente**

A lei 108/88, de 24 de Setembro regula a autonomia das universidades públicas e fixa os seus órgãos de governo: a Assembleia da Universidade, o Reitor, o Senado e o Conselho Administrativo. Quanto às escolas a lei segue, no essencial, o velho modelo do 781-A/76 do Ministro Cardia.

Trata-se de um sistema colegial típico com a participação dos três corpos da universidade. O sistema é definido como ‘democrático’, sendo a legitimidade do exercício do poder baseado em eleições para a generalidade dos cargos. A sociedade pode intervir participando no senado (até 15%) se os estatutos assim o determinarem, ou em órgãos consultivos. A Assembleia da Universidade tem poder para, em casos especiais, destituir o Reitor.

Sobre a lei farei ainda os seguintes comentários:

- Um erro da lei é tentar impor um modelo de governo a todas as instituições, sem respeito pelas suas características próprias. O Senado é por vezes demasiado grande e com pouca capacidade para definir uma estratégia. Há docentes que gostariam de ver reduzida a participação dos outros corpos, em especial dos alunos – o episódio atípico de Coimbra deu alguma força a esta posição.
- O modelo de gestão das escolas está esgotado – o Conselho Científico é um órgão corporativo por excelência, no qual estão presentes os interessados directos na maioria das decisões.
- A participação externa tem sido, regra geral, um fracasso – nas universidades clássicas os estatutos não permitem a presença de estranhos no Senado (creio que a excepção é dada pela recente alteração dos estatutos da Universidade do Porto) e os Conselhos Consultivos ou não foram nomeados ou quando o foram não funcionam.

A Lei 54/90, de 5 de Setembro, regulamenta a autonomia dos Institutos Superiores Politécnicos – embora o seu grau de autonomia fique aquém do concedido às universidades públicas – e define como órgão de gestão o Presidente, o Conselho Geral e o Conselho Administrativo. Em relação à Universidade, a Assembleia de Universidade é substituída por um mero colégio eleitoral para a eleição do presidente, no qual a representação dos docentes é reduzida a 40% – não existe, portanto, um órgão interno com poderes para demitir o Presidente.

Os órgãos das Escolas são o Director ou Conselho Directivo, o Conselho Científico, o Conselho Pedagógico – ou o Conselho Científico-pedagógico –, o Conselho Consultivo e o Conselho Administrativo. Dado o carácter regional dos politécnicos e a ideia de uma ligação mais directa ao tecido social envolvente, é obrigatória a presença de representantes externos, quer no colégio eleitoral, quer no Conselho Geral, sendo facultativa a existência de uma representação externa no Conselho Científico das Escolas.

A lei merece, ainda, os seguintes comentários:

- O nível de autonomia concedido aos Institutos Politécnicos é inferior ao concedido às Universidades, sem que haja uma justificação lógica para a discriminação.
- O modelo de gestão do Politécnico apoia-se num conceito de “federação de escolas”, em detrimento do conceito de uma instituição central forte que confira ao conjunto uma ideia de unidade e estratégia comum.
- A participação dos representantes externos merece apreciações diversas, sendo que a maioria (em regra nos politécnicos instalados em cidades de menor dimensão) se pronuncia no sentido da falta de interesse por parte destes representantes, ou critique os limites numéricos à sua presença determinados na lei.

#### 4. Tendências internacionais

Uma discussão específica dos modelos de governo das instituições de ensino superior deverá ser feita no contexto da Nova Gestão Pública (*New Public Management*) – NGP. A NGP e conceitos relacionados, tais como managerialismo e a reinvenção do governo (Osborne e Glaeber, 1992), dominaram a reforma do sector público nas últimas décadas. Tal como afirmam Denhart e Denhart (2000), a NGP promoveu uma visão dos gestores públicos como os empreendedores de um governo novo, mais magro e crescentemente privatizado, que emula não só as práticas mas, também, os valores do sector privado.

Keating e Shand (1998) apresentam de forma sucinta as principais características do NGP:

- Ênfase nos resultados em termos de eficiência, eficácia, qualidade de serviço e ganho de vantagens para os presumíveis beneficiários.
- Um ambiente de gestão descentralizada que melhor se adapte às noções de responsabilidade e autoridade, por forma a que as decisões sobre a distribuição de recursos e prestações de serviços estejam próximas do “output”, permitindo o “feedback” dos clientes e outros interessados.
- Ênfase no aumento da possibilidade de escolha por parte do cliente, criando ambientes competitivos entre as organizações públicas e concorrentes não-governamentais.
- Flexibilidade para explorar alternativas mais económicas ao fornecimento e à regulação públicas, o que inclui o recurso a instrumentos de mercado tais como o pagamento pelo cliente, os “vouchers” e a venda dos direitos de propriedade.
- Prestação de contas e criação de novos procedimentos em vez da conformidade com normas estabelecidas, e a substituição da fuga ao risco pela gestão do risco.
- Em termos de NGP o público torna-se em cliente do governo e os funcionários devem procurar executar as suas tarefas de modo a que os serviços satisfaçam estes clientes. De igual modo, no ensino superior, os alunos passam a fregueses ou clientes e na maioria dos sistemas de ensino superior foram estabelecidos sistemas de avaliação da qualidade e da prestação de contas para assegurar que o ensino corresponde às necessidades e expectativas dos clientes.

O “ismo” do managerialismo (Trow, 1994) “aponta para uma ideologia, uma fé ou crença num conjunto de ideias que permanece válido independentemente da instituição específica a que se aplica”. O “ismo” torna-se pejorativo no sentido em que implica controlo sobre os produtos académicos da universidade pelos que não estão envolvidos na sua criação (Meek, 2003).

Este movimento, apoiado fortemente na ideologia neoliberal da NGP, substituiu o conceito de conhecimento como um bem público – a velha ideia da universidade de que o conhecimento deve ser livre e universal – pelo conceito da comercialização e da propriedade privada, o que põe em causa muitos dos valores académicos tradicionais, em particular aqueles que se reflectem na forma como as instituições devem ser estruturadas e controladas (Meek, 2003).

Os académicos, por sua vez, vão perdendo o seu estatuto de profissionais e passam, cada vez mais, a ser vistos como funcionários em que o produto do seu labor intelectual é propriedade da instituição que paga o salário. Refira-se, a propósito, a recente lei americana de “copyright” que poderá transferir para as Universidades a propriedade sobre os textos produzidos pelos docentes para o ensino, em especial os materiais para cursos de “e-learning” e outras formas de ensino a distância. Mas de acordo com os princípios da NGP a própria conduta profissional dos docentes é posta em causa, deixando de ser vistos como indivíduos promotores de uma causa nobre e moralmente comprometidos com o seu trabalho para se assumirem como meros fornecedores de serviços e, como tal, eventualmente corruptos e certamente culpados de atitudes corporativas que põem os seus interesses acima dos clientes. E, como tal, indignos – ou pelo menos não merecedores de confiança – para dirigirem as instituições.

Cinicamente expulsos da gestão das instituições por Salazar, o qual invocou o interesse dos próprios docentes, arriscam-se a ser de novo afastados, agora por incompetência e excesso de corporativismo.

Note-se que o que aqui fica dito nada tem a ver com uma crítica à boa gestão. De facto, é preciso distinguir entre “managerialismo” como uma ideologia para a alteração estratégica dos serviços públicos e, por outro lado, a necessidade que se aceita de permitir que as instituições tenham uma gestão mais flexível e eficaz, no entendimento que as novas ferramentas e os novos processos de gestão permanecem ao serviço da instituição e da sua liderança académica.

Em Outubro de 2002 organizámos um seminário onde foi feita uma análise comparativa de diversos países na procura de uma resposta às seguintes questões:

- Existe na verdade uma revolução managerialista que usurpa as estruturas de governo de todas as instituições ou, pelo contrário, trata-se principalmente, ou apenas, de um dispositivo retórico para encorajar adaptações a novas circunstâncias?
- O managerialismo é uma ideologia tão convincente e poderosa que a maioria dos sistemas de ensino superior e as suas instituições estão a mudar de forma convergente que conduzirá ao isomorfismo?
- Ou, pelo contrário, as respostas dos sistemas e das suas instituições ainda são fortemente influenciadas por características locais e nacionais que impedem a uniformidade?
- O managerialismo é apenas mais uma “moda” de gestão, ou irá produzir uma alteração drástica e irreversível das formas tradicionais de decisão colegial e mesmo da profissão académica?

Os diversos casos nacionais analisados mostram um panorama de diversidade substancial, desde situações em que a maioria das características fundamentais do managerialismo estão ausentes até situações em que o paradigma do managerialismo parece ter sido adoptado de forma significativa.

A conclusão geral é que, apesar do progresso significativo do managerialismo em alguns sistemas e da existência de semelhanças significativas entre estes casos, existe globalmente um panorama de diversidade a nível nacional. Não pode, assim, concluir-se que existe uma convergência multinacional para novos métodos e processos de gestão, apoiados pela expansão vitoriosa da nova ideologia do managerialismo. Aliás, dentro dos próprios sistemas nacionais existe uma variação considerável das respostas institucionais (por exemplo, no Reino Unido, o comportamento de grandes universidades de renome mundial, como Oxford e Cambridge, foi consideravelmente diferente do comportamento de instituições mais jovens e com menor prestígio).

## 5. As respostas ao recente inquérito sobre o ensino superior

A maioria das respostas inscreve-se em dois pólos claramente opostos: de um lado os que defendem o sistema actual e as virtualidades do modelo colegial e, do outro lado, os que criticam o modelo actual devido à sua ineficiência, ao carácter corporativo e à pouca sensibilidade aos interesses da sociedade, pelo que sugerem modelos mais próximos do que constitui a “Nova Gestão Pública”. Por exemplo, Roberto Carneiro (2003) critica fortemente a má utilização da autonomia pelos interesses corporativos:

“Assim não aconteceu; bem ao invés, as instituições enquistaram-se, fechando-se sobre os seus interesses mais corporativos e intestinos, no exercício de uma auto-gestão ‘cega’ alheia aos quesitos fundamentais de prestação de contas e de responsabilização social que constituíam pressupostos últimos da autonomia. Na linguagem técnica das políticas públicas dir-se-ia que a autonomia redundou mais num modelo gestor do que num novo estilo de *governance*.”

Entre os defensores do modelo actualmente em vigor contam-se, de forma esmagadora, os alunos e as suas associações. Uma análise mais cuidadosa dos diversos documentos provenientes destas organizações revela uma óbvia concertação de posições, e indicia que os estudantes discutiram longamente entre si as implicações das alterações legislativas, ponderando as várias correntes de opinião vindas a público – e isto não constitui de forma alguma uma crítica; outros, porventura com maiores responsabilidades, não tiveram o mesmo tipo de preocupações. Refira-se, a título de mero exemplo, que a frase “o modelo de gestão democrática das escolas não só não está ultrapassado, como ainda não explorou até ao fim todas as suas potencialidades” aparece transcrita em cerca de metade destas respostas.

De forma consistente, fazem a defesa do modelo actual, assumindo a eleição como a forma por excelência para a legitimação do poder a qualquer nível, promovem as virtudes do sistema colegial que será tanto “mais eficaz e democrático quanto mais sensibilidades e pluralidades incluir e escutar e



quanto mais reflectir o projecto científico-pedagógico da escola”. A intervenção de representantes da sociedade deve restringir-se a meras funções consultivas, a presença de gestores profissionais é aceite desde que a sua função seja de mero apoio às tomadas de decisão pelos órgãos legitimamente eleitos, nunca devendo assumir funções executivas, ao passo que a substituição dos órgãos colegiais por órgãos executivos unipessoais é vista como um ataque à autonomia, “colocando as instituições dependentes de critérios políticos ou da volubilidade dos mercados”.

De forma igualmente consistente, os alunos defendem a manutenção da participação paritária dos alunos nos órgãos de gestão, quer como “um precioso mecanismo de fiscalização interna”, quer como contribuindo para a tomada de decisões “mais ricas, democráticas e co-responsabilizadas, com todas as vantagens inerentes” e recomendam ao estado que reforce “através de legislação, a obrigatoriedade de uma efectiva participação estudantil na vida das instituições”.

Outras contribuições apresentam propostas próximas das dos alunos, em defesa da colegialidade e dos mecanismos tradicionais da democracia eleitoral ou afirmam que os órgãos existentes dão conta das funções essenciais e querem manter a eleição do reitor.

No extremo oposto está um grupo de professores universitários que apresentam um documento colectivo que é, também, o denominador comum de algumas contribuições individuais. Segundo os autores da proposta, “a autonomia deve ser alargada, deixando grande margem de manobra às instituições – sejam elas públicas, privadas, universitárias ou politécnicas –, na definição dos seus perfis, dos cursos que querem oferecer e das formas como se organizam”. O modelo de governo apresentado é consistente com os princípios gerais “de atribuir a autoridade para tomar cada decisão a quem tem melhor informação para tomar a decisão correcta, num contexto em que os resultados são avaliados e os responsáveis pelas decisões recompensados de acordo com essa avaliação”, mas ressalva-se que “não deve ser imposto um único modelo de governo a todas as instituições, sendo de admitir que instituições diferentes possam escolher formas de se organizarem e governarem também diversas”.

Estes docentes propõem a criação de um “board of trustees” como órgão de cúpula do governo institucional, com uma representação maioritária externa, embora os membros sejam maioritariamente nomeados pelo senado e pelas entidades financiadoras da instituição. Os poderes do “board” são vastos, incluindo “os da aprovação do orçamento da instituição, das suas linhas de orientação estratégica e das políticas para as implementar, nomeadamente a criação e extinção de escolas e cursos, a homologação dos estatutos das unidades orgânicas, a promoção da auto-avaliação e a análise da avaliação, com consequentes políticas correctivas, o estabelecimento das relações entre a universidade e o meio social, e o acompanhamento da gestão da universidade. Deve ainda caber a este órgão a escolha do reitor/presidente”.

O reitor/presidente poderá ser qualquer pessoa com perfil adequado, mesmo que exterior à instituição e, em vez de eleito, é nomeado, sendo escolhido por um órgão com representação maioritária externa. Por sua vez o reitor/presidente fica com autoridade para nomear “os responsáveis pelas unidades orgânicas, nomeadamente os directores das escolas que deverão poder ser recrutados fora da escola. O mesmo princípio se aplica à escolha dos responsáveis de programas académicos e unidades que dependam da escola, que devem ser nomeados pelo respectivo director”.

A intervenção dos alunos no governo institucional é substancialmente reduzida, para evitar os riscos de “privilegiar os interesses de curto prazo de um grupo face aos interesse de longo prazo da instituição”. Mas, também a intervenção dos docentes é reduzida, uma vez que “tal como no caso dos alunos, os docentes não devem tomar parte em decisões que os afectem directamente”. Assim, a nível da escola, os órgãos colectivos de docentes passam a ter um papel meramente consultivo e de “aconselhamento de quem toma a decisão, nomeadamente devem ser ouvidos em decisões estratégicas e importantes (por exemplo, a nomeação do director)”.

Quanto ao senado, com uma representação significativa de docentes, competirá decidir “sobre as matérias de índole tipicamente académica, que

não integrem o corpo de matérias políticas e estratégicas da competência do “board of trustees” e acompanhar a “actividade do “board”, pronunciando-se sobre o relatório anual elaborado por este e podendo emitir propostas e recomendações ao “board”. Em suma, propõe-se um sistema bicameral, com separação entre as questões políticas e estratégicas e as matérias de índole académica, conferindo ao órgão “executivo” com representação externa maioritária um predomínio claro sobre o órgão académico de natureza mais interna.

Há quem defenda a solução do “Board of Trustees”, que paritariamente com uma delegação do senado escolheria o reitor, e tendo poder para influenciar a escolha dos directores de faculdades, ao passo que a participação dos alunos seria reduzida aos conselhos pedagógicos, com mera função consultiva, sendo extintas as Assembleias de Representantes; ou a criação de “... um novo órgão (tipo Conselho Geral ou Conselho Superior deliberativo) com composição maioritária de representantes de sectores exteriores à instituição (económicos, sociais, culturais, morais, institucionais, e outros).

Diversas contribuições apontam para soluções intermédias entre as duas posições extremas. Alguns propõem manter a eleição do reitor mas alterando o peso relativo dos diversos corpos e criando um sistema bicameral; outros recusam a nomeação do reitor, mas sugerem a possibilidade do seu recrutamento por concurso de entre exclusivamente académicos e mediante “caderno de condições estabelecidas pela própria instituição e exigindo a apresentação de programa ou projecto, a aprovar previamente pela instituição...”.

Há propostas de “reforço institucional” passando “pela implementação de novos modelos de organização e gestão” baseados no “princípio da autoridade pelo conhecimento, valorizando um tipo de organização cognocrática”. Também se defende “o princípio da responsabilização individual para todos os corpos institucionais” e a “composição... uninominal ou reduzida” dos órgãos executivos, em contraposição à composição dos órgãos de “... definição política e estratégica

(obrigatoriamente colegiais e representativos dos diferentes corpos, incluindo, onde apropriado, a participação dos ‘stakeholders’)

Também se sugere manter o modelo actual, aumentando a sua funcionalidade com a criação de órgãos executivos eleitos, quer unipessoais, quer de pequena dimensão. Defendendo que “a profissionalização da gestão – no domínio técnico – não pode ser confundida com a profissionalização do governo – no domínio estratégico, científico-pedagógico – das instituições”, com contratação de gestores profissionais para assessorar os órgãos de governo e a concessão “às instituições de um maior grau de liberdade para a definição dos seus órgãos, da sua constituição e das suas competências”.

Para alguns a participação externa é assegurada em “órgãos de audição obrigatória em todas as matérias estruturantes dos projectos científico-pedagógicos das instituições”, ao passo que se confere poder a órgãos executivos “eleitos, com base em programas estratégicos, por colégios eleitorais especialmente designados para o efeito” e se reduz o poder dos “actuais órgãos colegiais, sectoriais ou de representação, que passariam a ser órgãos de audição obrigatória em matérias fundamentais, com capacidade de emitir pareceres e de fazer propostas no seu âmbito de competência”.

Mas também há quem entenda que a eventual opção por “boards of trustees” necessita de uma evolução progressiva – 10 a 20 anos – para uma gestão mais profissionalizada mas desconfia das virtudes de uma regulação pura pelo mercado.

Ainda outras contribuições defendem que às instituições seja conferida a mais ampla autonomia estatutária para que possam organizar-se como melhor entenderem tendo em atenção as características específicas de cada organização. Posição análoga é a de Roberto Carneiro quando propõe que “... se confira liberdade total a cada instituição, dentro do princípio da salutar diversidade e da gestão responsável de meios, para a definição do seu modelo estrutural e de funcionamento interno”.

Finalmente, os representantes das instituições privadas defendem a autonomia das instituições, mas criticam a ideia de que as entidades titulares e os estabelecimentos de ensino configurem duas realidades completamente distintas e separadas – trata-se aqui do caso das instituições privadas.

## 6. Conclusão

Nesta apresentação, necessariamente breve por condicionalismos de tempo, foi feita uma breve digressão pelo passado da autonomia e do governo institucional das instituições de ensino superior portuguesas, seguida de uma breve incursão pelas novas tendências internacionais nesta área. Finalmente, foram apresentados os resultados de um projecto internacional e da análise ao recente inquérito sobre a legislação do ensino superior em Portugal, publicada no Livro Branco sobre o ensino superior (Amaral, 2003). Esperamos ter atingido o objectivo proposto neste seminário de lançar o debate em torno das reformas da legislação sobre o ensino superior português.

### Bibliografia:

- Carneiro, R., (2003) in Amaral, A. (ed.), *Avaliação, Revisão e Consolidação da Legislação do Ensino Superior*, Coimbra, Cipes-Fup.
- Congresso do Partido Socialista, (1974), “*Programa e Estatutos do Partido Socialista*”, p. 39, Dezembro de 1974, Lisboa.
- Denhardt, Robert B. and Denhardt, Janet, “The New Public Service: Serving Rather than Steering.” *Public Administration Review* 60.6 (2000): 1–24 (electronic version).
- Keating, M. S. and Shand, D. A., *Public Management Reform and Economic and Social Development*. Paris: OECD, 1998.
- Meek, V. L., (2003), Introduction, in Amaral, A., Meek, V. L. and Larsen, I. M. (eds), *The Higher Education Managerial Revolution?*, Amsterdam, KLUWER: 1-29.
- Osborne, David and Gaebler, Ted (1992), *Reinventing Government*. Reading MA: Addison-Wesley.
- Torgal, L. R., (1999), *A Universidade e o Estado Novo – o caso de Coimbra 1926-1961*, Coimbra, Minerva.
- Trow, M. (1994), “Managerialism and the Academic Profession: The Case of England”. *Higher Educational Policy*, 7.2:11–18.

