

Painel – Formas de Governo no Ensino Superior: Novas Orientações e Tendências

Moderador – Domingos Xavier Viegas

Domingos Xavier Viegas*

Como membro do Conselho Nacional de Educação e Coordenador da 3.^a Comissão Especializada sobre o Ensino Superior, não podia deixar de me dar por satisfeito pela oportunidade da realização deste Colóquio sobre “Formas de Governo no Ensino Superior”, e pela sua precisão em termos de tempo. Como sabemos, hoje mesmo o Conselho de Ministros terá aprovado a Proposta de Lei sobre Autonomia do Ensino Superior. Quando há uns meses a nossa Comissão propôs realizar esta reunião nesta data, não esperávamos ser tão precisos.

Julgo que foi excelente ouvir estas intervenções, estas experiências tão enriquecedoras, não só a experiência portuguesa tão bem descrita pelo Prof. Alberto Amaral, como as destes três países que são tão importantes para a nossa cultura: a Itália, o Reino Unido e a Holanda. Neste painel, procurámos reunir representantes de diferentes instituições com intervenção relevante no âmbito do Ensino Superior em Portugal. Tenho à direita o Prof. Adriano Moreira, que é o Presidente do Conselho Nacional de Avaliação; é, como sabem, uma instituição importante, foi referido largamente o papel da avaliação da qualidade, como forma de controlo de todo o sistema de governação do ensino superior. Está também presente o Prof. Novais Barbosa, que é membro do Conselho Nacional de Educação, e se encontra neste Painel como representante do Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas. Estão ainda presentes o Prof. João Redondo, da Associação Portuguesa do Ensino Superior Particular, e o Prof. Valter Lemos, que é Presidente do Instituto Politécnico de Castelo Branco, em representação do Ensino Politécnico. Portanto, temos um painel que reflecte, de certo modo, um conjunto de instituições que estão naturalmente abrangidas por este problema da autonomia e do governo do Ensino Superior. O Conselho Nacional de Educação vai ter que se pronunciar sobre esta Lei que agora está em discussão, como o tem feito em relação a todas as leis que dizem respeito ao ensino superior. Para nós é extremamente

* Coordenador da 3.^a Comissão Especializada Permanente do Conselho Nacional de Educação

importante conhecer e ouvir nesta ocasião a opinião das várias entidades, embora todas elas tenham assento e participem nas reuniões e nas actividades do Conselho. Um painel como este que, por limitações de tempo não poderá ser muito extenso, constitui uma excelente oportunidade para ouvir estas personalidades, que acederam ao convite que lhes foi dirigido, e amavelmente aceitaram.

Iria dar a palavra a cada um dos membros da Mesa, pedindo-lhes uma expressão muito curta das suas ideias sobre este problema. Convidá-los-ia a, se possível, reflectir um pouco acerca daquilo que esperam da nova legislação, que impacto é que poderá ter nas suas instituições ou naquilo que se poderá melhorar, se possível, também à luz dos ensinamentos que tivemos durante este dia, das experiências destes três países, incluindo também o passado de Portugal.

A Gestão por Objectivos

Adriano Moreira*

Este oportuno debate trouxe-nos contribuições valiosas dos participantes estrangeiros, que nos servirão para o futuro, e menos para o debate de que sairá a nova legislação. Notarei que a questão da autonomia e da “invenção da governação” da Universidade e dos Politécnicos foi dominante, e beneficiámos da sistematização de propostas, ou de início de propostas, que foram identificadas pelo Prof. Amaral.

Julgo necessário não esquecer que todas andam ao redor da gestão das instituições componentes da rede pública, ignorando as outras componentes da rede nacional. Componentes que algumas também são da rede pública, como o sector militar, e o sector da segurança agora em processo de inclusão no sistema de avaliação. O princípio dominante dos projectos legislativos é o da igual exigência das normas de excelência para todos os subsistemas, e também uma definição global de objectivos todos filiados no conceito de desenvolvimento sustentado tendo em vista os padrões europeus.

Falta, todavia, um quadro clarificado desses objectivos – designadamente os referidos pelos conceitos identificadores do sistema binário que todos desejam manter, conceitos nunca absolutamente separáveis, do saber e do saber-fazer. Ora, uma gestão por objectivos, certamente com variantes para cada subsistema e suas variantes, exige em primeiro lugar essa definição operacional, ainda mal estabelecida, para que possa ser elaborada uma tipologia-guia das formas de governo, designadamente mais ou menos federativas. Tal intuito não poderá deixar de considerar variáveis estruturais no que respeita à tipologia das formas de governo: designadamente que no sector público, o ensino militar e o ensino da segurança dependem de uma cadeia de comando; que o ensino

* Presidente do Conselho Nacional de Avaliação do Ensino Superior (CNAVES)

concordatário depende do conceito normativo do direito canónico. E que o ensino privado, que ocupa tão vasto espaço no panorama português, tem a sua referência de governo nas leis comerciais: a forma de governo das instituições que adoptarem a forma de sociedade anónima, é a das sociedades anónimas; a forma de governo das que optarem pela forma de sociedades por cotas, é a da lei das sociedades por cotas; a forma de governo das cooperativas, devia ser a do respectivo código, mas há experiência indicativa de que a realidade não corresponde à forma.

Torna-se, porém, evidente que este vasto sector tem em vista um público alvo *financeiramente solvente*. É que o sector público é que tem por isso de colocar o acento tónico da criatividade formativa ainda sem reflexo no mercado ou destinada a afectar o mercado, como se passou, por exemplo, recentemente com a ecologia. Parece evidente que no financiamento do sistema, é necessário diferenciar os apoios à iniciativa privada tendo em conta os resultados financeiros da exploração; que também parece evidente que o financiamento a fundo perdido é mais de esperar do Estado do que de um mecenato sem tradição, e que por isso a prestação científica das instituições públicas exige a aproximação de ambas as avaliações – a da formação e a da investigação, deve atender à valia do projecto, ao interesse da comunidade, ao esforço dispendido, e só depois aos resultados não necessariamente positivos. A medicina, por exemplo, na área do cancro ou da sida, é um exemplo claríssimo, sendo de agradecer o dispêndio da vida dos investigadores não recompensados por terem alcançado resultados.

De todas as formas de governo que podem ser multiplicadas no sector privado, tenho-me inclinado, e assim foi aprovado e recomendado pelo CNAVES, para a discriminação positiva das FUNDAÇÕES, a forma que melhor atende à necessidade de não sacrificar as finalidades pedagógicas e científicas às finalidades económicas das iniciativas. A Universidade Lusíada acaba de dar o exemplo de seguir o Parecer.

Finalmente gostaria de insistir, em resposta a perguntas feitas, na necessidade de evitar excluir instituições do sector público da lei geral do financiamento. Por um lado parece fraco o argumento da dupla tutela, como

se passa com o ensino militar, porque o Governo é só um e tem hierarquia de coordenação dos Ministérios. Por outro lado, não se conhece motivo declarado para excluir a Universidade Aberta. Todos falaram ou admitiram a importância da *rede* europeia, a resposta em curso às velhas propostas, nascidas já no rescaldo da Guerra de 1914-1918, de criar universidades internacionais ou mundiais. A experiência também orienta iniciativas como a da Espanha no sentido de criar a rede Ibero-Americana, onde pretende absorver o Brasil, e por isso deveríamos estar presentes no projecto. E também não abandonar a *rede lusófona* que, dentro dos projectos das várias instituições universitárias e politécnicas, usando sobretudo o método dos protocolos, deveria contar com o ensino a distância reforçado, como faz a Espanha, e aqui deveriam ser dados meios à Universidade Aberta para, usando os novos métodos que a Internet facilitou, ter uma missão e capacidade para a desempenhar. É por isso de pedir informação sobre a exclusão dela do regime de financiamento em discussão.

Autonomia e Gestão do Ensino Superior – As Especificidades das Instituições Não Estatais

João Redondo*

Concordando com as questões colocadas pelo Senhor Prof. Adriano Moreira e também com muitos dos aspectos focados ao longo deste dia de debate, permitia-me aproveitar um pouco do tempo que me é concedido para colocar algumas questões específicas do ensino superior particular e cooperativo, que de facto, impõem aqui, naturalmente, um conjunto de reflexões relacionadas, essencialmente, com a configuração das instituições de ensino superior particular e cooperativo.

Mas antes disso, e atendendo ao tema posto em destaque neste ponto do debate – o governo das instituições de ensino superior particular e cooperativo – permito-me colocar, desde logo, algumas questões: de que se governam as instituições? E, no caso concreto, de que se governam as instituições de ensino superior particular e cooperativo? Eis, pois, a primeira especificidade do subsistema não estatal; é que as instituições de ensino superior não estatais, governam-se das propinas que cobram aos estudantes e dos serviços que prestam à comunidade. Nada mais! Não se sentam, portanto, à mesa do orçamento, antes contribuem para ele através dos impostos e contribuições que entregam ao Estado.

Ora, esta especificidade implica, desde logo, algumas exigências na adopção de determinados critérios de gestão que não podem naturalmente, ser o mesmos critérios adoptados pelas instituições estatais, as quais, como se sabe, são alimentadas por financiamentos públicos, em todas as vertentes do seu funcionamento, financiamento esse a que acresce ainda o valor das propinas, que embora simbólico em termos individuais, certamente traduzirá uma soma relevante no seu todo. Como se sabe também, as instituições de ensino superior particular e cooperativo, tal como a generalidade dos

* Associação Portuguesa do Ensino Superior Privado (APESP)

estudantes que as frequentam, são praticamente afastadas de qualquer financiamento público, com raras exceções para alguns projectos apoiados no âmbito dos fundos comunitários e para algumas bolsas atribuídas a estudantes carenciados.

Destas considerações resulta, desde logo, uma preocupação e um grau de exigência diferente relativamente à definição do perfil daqueles que terão como funções o chamado governo das instituições em matéria da gestão financeira e patrimonial, colocando-se mais em evidência as competências específicas de um gestor profissional, e não tanto o seu perfil e currículo académico, que, embora importante, não constitui, em meu entender, condição suficiente para o desempenho das funções de gestor/administrador. É que aos responsáveis pelo governo das instituições de ensino superior particular e cooperativo não basta saber dividir o quinhão que lhes pertence do orçamento, antes de mais, há que saber captar recursos e aplicá-los correctamente.

Mas para além deste conjunto de especificidades, surge aqui um outro conjunto de questões, de não menos importância, algumas das quais muito bem identificadas pelo Senhor Prof. Adriano Moreira, e que têm a ver com a configuração jurídica da entidade instituidora. Efectivamente, as entidades titulares das instituições de ensino superior particular e cooperativo configuram duas realidades distintas dentro da mesma instituição. Por um lado a entidade instituidora, por outro lado os estabelecimento de ensino de que são titulares.

Na realidade, as entidades instituidoras podem adoptar várias configurações jurídicas, desde sociedades, fundações, associações, congregações, cooperativas, etc. De onde resulta que, na sua constituição, têm de obedecer, desde logo, a um conjunto de exigências legais e formais, consoante o figurino jurídico que adoptaram: o código cooperativo, o código das sociedades, o código civil, no caso das associações ou fundações, e por aí adiante. Por sua vez, os estabelecimentos de ensino, conforme as nossas leis exigem (quer o Estatuto do Ensino Superior Particular e Cooperativo, quer a Lei de Desenvolvimento e Qualidade do Ensino Superior), têm de ter

os seus órgãos próprios, órgãos singulares e órgãos colectivos, autónomos da entidade titular, os quais podem variar consoante se trate de universidades, de institutos universitários, de escolas universitárias, de escolas politécnicas, ou ainda, no futuro, de uma nova figura que está prevista na Proposta da Lei de Bases da Educação, que é a associação dos estabelecimentos de ensino.

As instituições de ensino superior particular e cooperativo configuram, portanto, no seu seio, duas realidades distintas, cada uma delas com os seus órgãos próprios singulares e colectivos, num caso e noutro, órgãos deliberativos, órgãos executivos, órgãos disciplinares e por aí adiante. Porém, são as instituições ou entidades titulares as detentoras de personalidade jurídica, sendo, pois, estas entidades que definem, incrementam e desenvolvem o projecto educativo e que criam o ou os estabelecimentos de ensino. Daí que tenhamos de rejeitar aquela ideia de que estabelecimento de ensino e entidade titular constituem realidades completamente à parte ou inteiramente separadas. São, efectivamente, duas realidades distintas, mas não separadas em compartimentos estanques, pois é certo que há ligações indispensáveis à prossecução do projecto educativo. Há aqui, naturalmente, ligações que não podem ser deixadas ao acaso e que são necessárias e fundamentais para o desenvolvimento do projecto. Logo, têm de se prever determinados mecanismos que, de alguma forma, no respeito pelas autonomias científicas e pedagógicas, permitam às entidades titulares, enquanto responsáveis institucionais pelos estabelecimentos de ensino, garantir a sua sustentação e viabilidade.

Não deixa, porém, de ser curioso o facto de a lei impor a autonomia científica e pedagógica dos estabelecimentos de ensino perante a respectiva entidade titular e de ignorar por completo, ou melhor dizendo, de impedir por completo, essas mesmas autonomias perante Estado. De facto, ao falar das autonomias científicas e pedagógicas das instituições de ensino particular e cooperativo, não resisto em fazer este comentário, pois desde há muito tempo que chamamos a atenção para este problema, que continua, pelos vistos, com a solução eternamente adiada.

Na realidade, se determinado estabelecimento de ensino superior particular e cooperativo, seja ele universitário ou politécnico, quiser alterar a organização curricular de um certo curso em funcionamento e oficialmente reconhecido, por muito simples que essa alteração seja (poder-se-á tratar de uma mudança de disciplina de semestre ou da alteração da carga horária de certa e determinada disciplina, ou da criação de uma disciplina de opção) terá de ser instruído um completo processo junto do Ministério da Ciência e do Ensino Superior, com algumas exigências destituídas de qualquer sentido, o qual é analisado pelos serviços da administração pública, que, certamente por falta de meios, demoram tempos infinitos na sua análise, impedindo-se assim que as instituições se organizem convenientemente para dar respostas àquelas que são as exigências que elas próprias encontram no seu modelo de funcionamento.

Portanto, se por um lado, assume especial relevância a definição e orientação estratégica dos projectos e, bem assim, todas as questões de ordem patrimonial e financeira, por outro lado, não menor relevância se poderá atribuir à chamada gestão pedagógica e científica, esta, naturalmente, a cargo dos órgãos académicos do estabelecimento de ensino.

Há pois que ter em consideração um vasto conjunto de especificidades essencialmente relacionadas com a forma como as instituições de ensino superior particular e cooperativo deverão ou poderão definir os seus órgãos de gestão. E, nesta matéria, não nos resta outra alternativa senão a de rejeitar, em absoluto, a imposição de um determinado modelo ou de um modelo prévio de gestão. Esta será a única forma de garantir a autonomia organizativa das instituições.

Nesta perspectiva, sinto-me muito satisfeito por ver que a tendência actual é de rejeitar o modelo único de governação, como já aqui foi hoje sublinhado por quase todos os ilustres intervenientes no debate. E sinto-me muito satisfeito porque não era esse o entendimento, quase oficial, há muito pouco tempo atrás. Aliás, tínhamos a oportunidade de o verificar em todas, ou quase todas as situações em que os estabelecimentos de ensino superior não estatais eram avaliados ou visitados por grupos de missão ou por

inspecções, em que, por regra, a primeira questão que se colocava era a de saber se as instituições respeitavam ou não o modelo que estava formatado para o ensino público. Se este modelo (o modelo do ensino público) fosse atendido, tudo parecia estar em ordem, caso contrário havia algo de errado no funcionamento da instituição.

Assistimos, portanto, a uma importante evolução nestes domínios, quando verificamos existir uma certa unanimidade de pensamento em torno da impossibilidade de adopção do modelo único de gestão. Trata-se, de facto, de uma exigência que deve ser consagrada na lei, designadamente, em virtude do respeito pela diversidade dos subsistemas e dos projectos educativos, mas também, porque as instituições de ensino superior, atendendo ao conjunto de especificidades de que se revestem, não podem naturalmente, ser sujeitas à imposição de modelos de governo ou gestão pré-concebidos. Quanto às instituições de ensino superior particular e cooperativo, as entidades titulares, elas próprias, em função da sua configuração jurídica e da natureza dos estabelecimentos de ensino de que são titulares, terão de ser dotadas de uma autonomia bastante ampla para definir o seu modelo de organização e o seu modelo de gestão.

A entidade titular é, portanto, o suporte jurídico, financeiro e patrimonial em que assentam os estabelecimentos de ensino, e é, por si só, uma situação emergente da comunidade, da sociedade civil, devendo, em consequência, ter capacidade para definir o seu modelo de organização e governo. Daí que, e para pegar um pouco num comentário que o Senhor Prof. Alberto Amaral fez de manhã, não se sinta aqui a necessidade da existência de um órgão externo à instituição, como imposição a essa própria instituição para definir a sua estratégia. Porque ela, a instituição, por si só, já surge da própria comunidade, e ela própria, atendendo aos objectivos e projectos que define, deve ser ela a ponderar e a definir que modelo, que tipo de órgãos, que tipo de concertação deve fazer com o tecido empresarial, com a comunidade local, etc., para, a partir daí, definir a sua estratégia com plena autonomia.

Dado o adiantado das horas, e atendendo às limitações de tempo que nos foram impostas, e embora sentindo que muito haveria ainda a discutir sobre estas questões, resta-me agradecer a atenção que me dispensaram.

Governo das Instituições de Ensino Superior. Princípios e Evolução dos Órgãos no Sentido da Flexibilização

José Novais Barbosa*

O problema da definição de novas formas de governo das instituições de ensino superior tem estado na ordem do dia, com a apresentação de múltiplas sugestões de modificação, criação ou extinção de órgãos de governo e gestão das universidades e institutos politécnicos, bem como a discussão das competências, composição e modo de funcionamento desses órgãos. Ter-se-á, no entanto, abordado com menor profundidade a questão dos grandes princípios gerais que deverão presidir ao delinear de uma arquitectura de estruturas de governo e gestão.

Apresentam-se, então, algumas reflexões sobre princípios de que se fazem decorrer duas grandes alternativas de composição e competências dos órgãos em apreço, que não passam ainda de uma espécie de silhuetas de possíveis soluções, com o carácter polémico que se espera que comportem para suscitarem uma discussão.

O alvo das considerações apresentadas são as universidades públicas, com a percepção da possibilidade da sua adaptação imediata aos institutos politécnicos.

Princípios: Consideram-se como princípios gerais a respeitar, com uma importância fulcral, em qualquer proposta de revisão dos modelos de governo e gestão:

- O princípio da autonomia das instituições, jurídica e operacionalmente clarificada, responsável e responsabilizada (autonomia ampla com adequada prestação de contas);

* Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas (CRUP)

- O princípio da flexibilização dos modelos de gestão, possibilitando a sua adequação à dimensão e especificidades de cada instituição de ensino superior;
- O princípio da não sobreposição de funções entre diferentes órgãos de governo e gestão;
- O princípio da responsabilidade individual nos órgãos executivos, evitando o predomínio da diluição de responsabilidades em órgãos colegiais que presentemente se verifica;
- O princípio da democraticidade na designação dos membros dos diferentes órgãos e da participação e representatividade dos diferentes corpos da universidade em órgãos colegiais, nomeadamente os de carácter consultivo ou com funções de acompanhamento e fiscalização;
- Um princípio de continuidade, tendo presente que não se parte do zero, mas antes de formas de governo estabelecidas, e em muitos casos estabilizadas, que se entende deverem ser reformuladas, mas com pontos de partida que não podem ser ignorados.

Órgãos centrais da universidade

Nas instituições de ensino superior, há a considerar fundamentalmente os órgãos centrais de governo e os órgãos de gestão das unidades orgânicas. Em qualquer dos casos, e sem que sejam feridas as especificidades próprias das universidades, poderão encontrar-se perfeitamente estabilizadas noutras organizações, nomeadamente sociedades comerciais, associações e fundações, as três grandes áreas de intervenção no governo e gestão:

- Uma área ligada à definição da estratégia e ao acompanhamento e verificação do seu cumprimento, bem como à aprovação final dos planos de actividades, dos relatórios de actividades e das contas;
- Uma área executiva;
- Um órgão fiscalizador.

Para o *órgão que estabelece as linhas estratégicas* das instituições de ensino superior, após o debate genérico já efectuado, poderão colocar-se, em princípio, duas alternativas extremas entre diferentes gradações de “poder” externo e interno:

- O que impropriamente vem sendo designado por “*conselho de curadores*” – “*board of trustees*” – (estrutura própria de uma fundação e muito estreitamente ligada à gestão de um património, o que não é o caso), considerado com um reduzido número de membros, maioritariamente, ou na sua totalidade, recrutados no exterior da universidade;
- O “*senado*”, em princípio com uma composição significativamente mais numerosa e essencialmente constituído a partir do interior da universidade, embora podendo cooptar individualidades da envolvente.

Nas sociedades comerciais, são os accionistas, ou os sócios, e nas associações, os associados, que compõem o órgão que define a estratégia, a “*assembleia geral*”. Os membros da assembleia geral representam não só os interesses do capital investido, mas também os interesses nos resultados alcançados. Nas universidades públicas, o “accionista” seria o Estado, mas os beneficiários directos, ou próximos, da sua actividade situam-se num universo consideravelmente mais amplo e diversificado que o das sociedades comerciais: são os “*detentores de interesses*” – “*stakeholders*” – que, para além do “*shareholder*” Estado, deverão estar directamente representados no órgão. Os “*stakeholders*” têm presença externa à instituição (da sociedade civil), mas têm também presença interna, através dos estudantes – importantíssimos detentores de interesses – e igualmente dos docentes. Estudantes e docentes devem, pois, ter uma importante intervenção na constituição desta “assembleia”, que será apenas designada por “*conselho de universidade*”, para evitar a referência a “curadores” e não estar a introduzir novos qualificativos, eventualmente polémicos.

Abrindo um parêntesis, deverá referir-se que um conselho de universidade com funções meramente consultivas se considera uma figura de rejeitar, pela sua reduzida utilidade e pela desmobilização progressiva

que a experiência já demonstrou que se torna inevitável, em particular nos membros externos à instituição. A existir, deverá ter carácter de órgão estratégico e de acompanhamento da actividade da universidade.

O conselho de universidade, para se revelar ágil, objectivo, eficiente e eficaz, será necessariamente composto por um número reduzido de membros. Como exemplos de conselhos maioritariamente constituídos por personalidades da envolvente, poder-se-ia imaginar uma solução de cinco elementos – três indicados pela sociedade civil, um pelos docentes e outro pelos estudantes –, ou uma solução de nove elementos – cinco indicados pela sociedade civil, dois pelos docentes e dois pelos estudantes –, a par de soluções semelhantes em que as personalidades do exterior não estivessem em maioria.

Mas as funções de “assembleia geral” podem também ser cometidas a um órgão como o senado, o que corresponde a privilegiar os “*stakeholders*” internos, embora com abertura a participação minoritária de individualidades do exterior. Nesta alternativa, fica, assim, reforçado o carácter associativo, ou corporativo, das instituições.

A comparação entre as duas soluções aqui consideradas extremas – conselho de universidade com presença maioritária da sociedade civil, por um lado, e senado, por outro – revela aspectos distintivos bem evidentes:

- O senado é um órgão composto por um número de membros consideravelmente mais numeroso, muito menos ágil e com responsabilidades muito mais diluídas do que um conselho de universidade;
- A participação de individualidades da sociedade civil, exteriores à universidade, pode ficar muito esbatida na solução senado e estas individualidades tendem a manifestar uma progressiva desmobilização com o decorrer do tempo, sobretudo se forem confrontadas com a discussão do grande volume de assuntos de expediente corrente como o que actualmente tem de passar pelo senado;

- Mas a indigitação de personalidades da sociedade civil para o conselho de universidade não se revela de fácil concretização e, se a intervenção do Estado for forte, seja nessa indigitação, seja no acompanhamento da actividade corrente deste órgão, a autonomia das universidades corre sérios riscos, pelo que a intervenção do conselho de universidade deverá ser adequadamente regulamentada e condicionada;
- A criação de um conselho de universidade tal como anteriormente se procurou descrever corresponde também a um corte drástico com o actual modelo de governo e gestão, podendo colidir com o princípio “de continuidade” referido no início destas notas.

Considera-se que a evolução para uma solução de órgão de carácter estratégico do tipo conselho de universidade, com maior ou menor presença de elementos do exterior em função das especificidades a respeitar, é um bom objectivo a prosseguir. Entende-se, no entanto, que ela deve ser atingida por aproximações, a prazo de alguns anos, a partir de sucessivos ajustes na composição do senado, sempre no sentido de o ir tornando mais ágil e operativo.

Passando à *área executiva*, em que serão incluídos os aspectos executivos e académicos, o respectivo órgão máximo será indiscutivelmente o reitor e a equipa que escolha para o apoiar (vice-reitores, pró-reitores, administradores, entre outros colaboradores).

Na situação extrema de existência de um conselho de universidade como anteriormente foi delineado, o senado poderá adquirir as características de órgão consultivo, acessório do exercício das funções executivas. Num cenário de evolução temporal do senado até se transformar em conselho de universidade como anteriormente se referiu, haverá um momento a partir do qual o anterior senado se transforma em conselho de universidade, havendo necessidade de constituir um novo senado que irá integrar-se na área executiva.

Por fim, em relação ao *órgão fiscalizador*, invocando o previsto no POC-Educação e demais legislação que lhe está adstrita, as universidades

manifestaram, nomeadamente na sua proposta de legislação sobre autonomia, a preferência pelo *fiscal único*.

Unidades orgânicas

Se existe um conselho de universidade, de carácter central, parece discutível a consideração de um órgão de decisão estratégica nas unidades orgânicas, a não ser que a sua intervenção se encontre condicionada e coordenada pelo órgão homólogo do governo central da instituição. Se o órgão de decisão estratégica for o senado, um órgão colegial de unidade orgânica, do tipo da actual assembleia de representantes, poderá desempenhar essas funções, mas os condicionamentos e a coordenação relativamente à intervenção do senado deverão obedecer a regras que não serão muito diferentes da alternativa anterior.

O órgão executivo – que, de acordo com o princípio do privilégio da responsabilização individual, deverá ser um “director”, embora apoiado por uma direcção, ou conselho directivo – desempenhará essas funções em articulação com o governo central da universidade, pelo que, na primeira alternativa (conselho de universidade como órgão de decisão estratégica) parecerá legítimo que o responsável pela direcção da unidade orgânica possa ser nomeado pelo reitor, depois de satisfeito um mecanismo de consulta desta. Ainda nesta alternativa, a assembleia de representantes seria remetida para órgão de consulta da direcção. Mas tal critério de designação do director poderá já ser posto em prática mesmo na vigência do senado e assembleia de representantes como órgãos de decisão estratégica.

O órgão de fiscalização continuará a ser o fiscal único e, quando tal não obrigue a colaborações muito onerosas, será desejável que o fiscal único seja o mesmo para toda a universidade.

O modelo de organização proposto para as unidades orgânicas é o modelo matricial, com a matriz constituída entre, por um lado, os departamentos e os institutos de investigação – aos quais pertencem os recursos humanos, de docência, investigação e prestação de serviços, e os

recursos materiais – e, por outro lado, os cursos, do 1.º ciclo, do 2.º ciclo e de doutoramento, de acordo com o Processo de Bolonha. Os cursos terão um director, apoiado ou não por uma estrutura directiva, que será o responsável máximo pela organização e funcionamento de todos os aspectos do curso, incluindo a requisição de recursos aos institutos de investigação. Os cursos deverão ser apoiados por uma estrutura científica e por uma estrutura pedagógica colegiais, com algum tipo de articulação a nível de unidade orgânica ou entre unidades orgânicas para as formações de carácter interdisciplinar envolvendo diferentes unidades orgânicas.

Autonomia e Gestão do Ensino Superior – O Caso dos Politécnicos

Valter Lemos*

O Modelo Organizacional Vigente

Os institutos politécnicos têm actualmente constituídos e em regular funcionamento os seus órgãos de governo e de gestão. Estes são caracterizados fundamentalmente, pela existência de um presidente e de um conselho geral ao nível do instituto politécnico e, ao nível de cada escola, de um órgão directivo, seja ele um director ou um conselho directivo, de uma assembleia de representantes, de um conselho científico e de um conselho pedagógico. Basicamente o modelo de organização das escolas não é muito diferente daquele que é maioritário das universidades públicas e respectivas faculdades. O que é de referir como relevante desta experiência é que a participação externa nos politécnicos é, em geral, maior do que aquela que é tradicional nas universidades. O Instituto Politécnico de Castelo Branco, por exemplo, tem na sua assembleia geral – os institutos politécnicos podem ter assembleias gerais ou podem ter simplesmente colégios eleitorais – cerca de vinte e seis elementos da comunidade num total de cento e vinte. No caso do conselho geral, ele tem também seis elementos exteriores à comunidade num total de trinta e sete. Neste momento, a experiência de participação da comunidade é diferenciada por cada instituição mas, em geral, as instituições têm incentivado a mesma e, também, a participação interna, podendo fazer-se um juízo, neste momento, positivo sobre o funcionamento destes órgãos de representação.

O modelo de governo e organização dos politécnicos é considerado habitualmente como federativo, ou seja, o Instituto é constituído como uma federação de escolas. Na realidade, grande parte das autonomias conferidas pela lei, repousam nas escolas, e não no instituto, ao contrário das

* Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnicos (CCISP)

universidades, onde as autonomias, em geral, repousam na universidade, e são depois descentralizadas, ou não, para as escolas. Tal modelo tem, obviamente, vantagens e inconvenientes. Uma das vantagens é ter permitido e incentivado as escolas, durante o período de instalação, a criarem uma identidade mais bem definida, o que está de acordo com a natureza deste subsistema de ensino superior. E, portanto, no caso dos politécnicos, as escolas organizam-se, em geral, por áreas profissionais, o que está de acordo com a natureza do ensino superior politécnico e respeita a sua vocação de formação de forte sentido profissional e vocacional. Assim as escolas alinham normalmente a sua cultura institucional com as culturas profissionais com que se identificam as suas formações. Isso permite uma ligação mais fácil às profissões e ao seu exercício, ou seja, melhora a ligação ao mercado de trabalho e a ligação à avaliação das actividades profissionais dos diplomados.

O modelo federativo tem, no entanto, realmente um grande inconveniente, que tem sido referido frequentemente e que respeita à dispersão, que cria graves problemas à definição da missão da instituição, na sua globalidade, e à definição da sua estratégia e à gestão mais eficaz dos recursos, aumentando os níveis de decisão, atomizando a estratégia institucional, dispersando a gestão e diminuindo a sua eficiência e incrementando os níveis e potenciais de conflito organizacional.

As Tendências Actuais e as Propostas

Relativamente ao que nos espera para o futuro, uma palavra sobre as razões porque se discute tanto, neste momento, o problema da gestão. Para os politécnicos, até é natural que se discuta, dado estarem a passar por uma fase importante em termos de maturação institucional, mas o mesmo não se passa ao nível global do ensino superior e da maioria das universidades. O que parece estar verdadeiramente em cima da mesa, na minha perspectiva, é a aproximação das instituições de ensino superior aos modelos empresariais, ou seja, a empresarialização das instituições, através de vários mecanismos. Há uma nítida tendência para o reforço dos poderes executivos, como já foi

amplamente visto, o que, com certeza, significa uma preocupação com o aumento da eficiência interna das instituições e da eficiência externa, em termos de resultados, mas também significa, provavelmente, uma subordinação das questões académicas tradicionais a outras matérias menos académicas e mais ligadas às questões financeiras e de funcionamento institucional e de recursos. Tal pode constituir um aspecto negativo para a missão das instituições e para a orientação a que deve subordinar-se a sua gestão estratégica mas, por outro lado, tem um aspecto positivo, porque permite que a avaliação do trabalho das instituições passe a fazer-se mais orientada para os resultados e menos para a conformidade, rompendo com a tradição de avaliação institucional no ensino superior e nos sistemas públicos. Isso permitirá, provavelmente, uma melhor utilização dos mecanismos da autonomia, porque uma das críticas que é feita às instituições, hoje, e que não deixa de ter algum fundamento, é de um excessivo peso corporativo nas decisões estratégicas das instituições, o que pode querer significar que as instituições se terão esquecido algures, durante o caminho, de que a autonomia lhes era concedida para prestarem um melhor serviço, e não necessariamente como concessão de um privilégio.

Estamos assim perante um reforço da avaliação da eficiência das instituições e portanto de um reforço do poder executivo para que possa responder pelos resultados. De certo modo, há uma tendência de que os reitores e os presidentes dos politécnicos se aproximem da figura dos PDGs (presidente director-geral) das corporações empresariais. Independentemente dessa questão e da discussão da divisão destes poderes ou não, e da forma como isso é mais eficiente em termos internos, entendemos que o reitor ou o presidente, ou seja, a cabeça da instituição, deve ser sempre um representante da instituição para o exterior e não o contrário, um representante do exterior na instituição. Tal deve ser correspondentemente acompanhado de um reforço da participação externa nas decisões estratégicas nas instituições. Esse reforço da participação externa nas decisões estratégicas não deverá, no entanto, significar a substituição da origem do responsável institucional máximo, ao contrário de algumas propostas que pretendem colocar o dirigente máximo como um representante dos interesses externos na instituição.

Relativamente ao que já se sabe sobre eventuais propostas de alteração das leis de autonomia e gestão das instituições de ensino superior, há dois aspectos que me parecem extraordinariamente importantes, e que o próprio Conselho Coordenador dos Politécnicos tinha considerado no seu parecer sobre esta matéria. Um dos aspectos é que a lei seja única, ou seja, que haja uma única lei de autonomia nas instituições de ensino superior, que englobe as instituições universitárias e politécnicas públicas. Tal é um sinal positivo do poder político sobre o tratamento de igual dignidade dos dois subsistemas, que tanto tem preenchido o discurso e tão pouco a prática. O outro aspecto importante é a não opção por um modelo único de organização das instituições. A possibilidade de haver um espaço de liberdade organizacional, é extraordinariamente importante e criativa e permitirá o desenvolvimento das instituições na definição da sua missão, na sua orientação estratégica, na sua identidade e na capacidade de se organizar para responder quer pelos resultados obtidos, quer pelas novas exigências que a vertiginosa evolução científica, tecnológica e social coloca. Isto é especialmente relevante para os politécnicos, na medida em que são as instituições mais recentes e, como tal, estão a passar por uma experiência organizativa própria estando agora a fazer a avaliação dessa mesma experiência.