

O Desenvolvimento das Leis da Autonomia

Moderador — Renato Araújo

PRIMEIRO PAINEL

Apreciação Crítica do Desenvolvimento da Lei n.º 108/88

Alberto Amaral

Muito obrigado pelo convite para esta intervenção. Vou iniciá-la com a definição de alguns conceitos, antes de fazer uma análise da evolução daquilo que foi a Lei da Autonomia, Lei n.º 108/88, e os seus aperfeiçoamentos posteriores.

1. Regulação

O conceito de regulação tem sido discutido por diversos autores. Por exemplo, Mitnick¹ define regulação como:

“... a restrição intencional da escolha de actividade de um sujeito por uma entidade que não está directamente envolvida ou participa nessa actividade.”

e van Vught² define regulação governamental como:

“... os esforços do governo para conduzir as decisões e as acções de actores específicos da sociedade de acordo com os objectivos definidos pelo governo e usando os instrumentos que o governo tem ao seu dispor.”

Qualquer que seja a definição utilizada existe sempre uma entidade “exterior” ou “acima” da actividade desenvolvida, com o poder de influenciar ou dirigir as decisões e o comportamento de actores específicos (instituições, programas, mesmo o próprio mercado...) para as compatibilizar com os objectivos da entidade. Quando essa entidade “acima” é o Governo existem diversos instrumentos que podem ser usados para influenciar o

¹ Mitnick, B. M. (1980), *The Political Economy of Regulation: Creating, Designing and Removing Regulatory Reforms*, pp. 5, New York, Columbia University Press.

² van Vught, F. (1989), “Strategies and Instruments of Government”, in van Vught, F. (ed.), *Governmental Strategies and Innovation in Higher Education*, pp. 21, London, Jessica Kingsley Publishers.

comportamento das instituições. Mitnick³ divide esses instrumentos em duas categorias, a regulação por directiva (leis, regulamentos administrativos...) e a regulação por incentivo (subsídios, financiamentos, incentivos fiscais...), ao passo que Hood⁴ considera quatro tipos de categorias: informação, financiamento, autoridade e acção.

2. Confiança, Mercados e Prestação de Contas

Segundo Martin Trow⁵ as instituições ligam-se à sociedade envolvente por uma combinação de três mecanismos: a prestação de contas, o mercado e a confiança.

A prestação de contas pelas instituições é a sua obrigação de justificar, perante os *stakeholders*, a forma como os recursos foram utilizados e para que finalidades.

O mercado torna-se visível quando uma instituição recebe apoio financeiro em troca do fornecimento imediato de bens e/ou de serviços. Exemplos serão o Programa Foco, o PRODEP ou um sistema de financiamento por aluno.

A confiança consiste na prestação de apoio por entidades públicas ou privadas sem a exigência de contrapartidas específicas, ou sem a necessidade de prestação detalhada de contas sobre a utilização dos fundos recebidos. Por exemplo, a atribuição de um subsídio genérico a uma instituição de investigação do cancro ou a atribuição de uma verba para apoio de actividades culturais. Também constituem exemplos as leis de autonomia ou a atribuição de orçamentos-envelope.

Vemos, portanto, que a atribuição de autonomia corresponde a uma manifestação de confiança por parte dos governos em como as universida-

³ *ibid* nota 1.

⁴ Hood, C. (1983), *The Tools of Government*, London, MacMillan.

⁵ Trow, M. (1996), Trust, markets and accountability in higher education: a comparative perspective, in *Higher Education Policy*, vol. 9, n.º 4, pp. 309-324.

des saberão corresponder a esta atitude de forma responsável o que implica, como é óbvio, que estas instituições terão a capacidade de se auto-regular por forma a alinhar a sua actuação com os princípios de política geral definidos para o subsistema do ensino superior. Autonomia não significa, portanto, independência.

Por outro lado convém recordar, como diz Martin Trow⁶, que “... a prestação de contas (accountability) é uma alternativa à confiança; e os esforços para reforçar aquela envolvem, em regra, esforços para diminuir a confiança. A prestação de contas e o cinismo em relação ao comportamento humano andam de mãos dadas”.

3. A Regulação em Sistemas Centralizados

Desde o advento da universidade moderna, marcada pelas reformas de Napoleão (1806-1808) e de von Humboldt (1807) e até às últimas décadas deste século, o modelo predominante para o relacionamento entre as universidades e os governos foi o do controlo pelo Estado.

Neste modelo fortemente centralizado cabe ao governo controlar quase todos os aspectos do ensino superior (acesso, currículos, normas para a concessão dos graus, nomeação do pessoal, etc.) e tem por base o princípio da homogeneidade legal que assegura a igualdade curricular em todas as instituições. De facto, como o Estado era então o maior empregador dos licenciados das universidades, o princípio da homogeneidade legal justifica-se para garantir a semelhança de condições e a igualdade de oportunidades para todos os cidadãos que concorram aos empregos públicos. E, neste modelo, o governo garante e protege a liberdade académica individual (*Lernfreiheit*) mas não reconhece a autonomia institucional.

No modelo do controlo pelo Estado os governos orientam os sistemas de ensino superior por meio de mecanismos de regulação e de controlo *a priori*. Neste sentido, como refere van Vught⁷, a regulação pelo governo

⁶ *ibid* nota 5.

⁷ *ibid*, pp. 22, nota 2.

significa que “... quando regula o governo procura comandar”, ou ainda, como escreveu mais tarde⁸:

“Na estratégia tradicional o governo tentava orientar os sistemas de ensino superior com regras estritas e abundantes mecanismos de controlo. Nesta estratégia, que remonta ao início do século XIX, o governo via-se como um actor onnipotente capaz de guiar o sistema de ensino superior de acordo com os seus objectivos.”

ou, como diz Guy Neave⁹:

“... a universidade foi assimilada num sistema nacional de supervisão e controlo exercido por meio da publicação de leis, decretos ministeriais e circulares. E, não menos importante, a criação do estado-nação andou de mãos dadas com a incorporação da academia nas fileiras do serviço público, o que lhe impôs a obrigação implícita do serviço à comunidade nacional.”

O modelo de controlo pelo Estado exige uma estratégia governamental de planeamento detalhado e controlo rigoroso. Segundo van Vught¹⁰ é assumida uma perspectiva racionalista e a estratégia governamental de planeamento racional e controlo baseia-se na capacidade dos actores governamentais e suas agências serem capazes de adquirir um conhecimento verdadeiro e completo dos problemas, e de examinar todas as alternativas de acção e suas consequências, para poderem tomar as melhores decisões.

Numa sociedade democrática a forma ideal de actuação será a das decisões colectivas racionais depois de debates públicos das alternativas propostas. Infelizmente, o comportamento governamental afasta-se demasiadas vezes deste ideal. Por um lado, os governos confrontam-se com as limitações

⁸ van Vught, F. (1997), “Combining planning and the market: an analysis of the Government strategy towards higher education in the Netherlands, in *Higher Education Policy*, vol. 10, n.ºs 3/4, pp. 211-224.

⁹ Neave, G. (1997), “The European Dimension in Higher Education: a Historical Analysis”, paper presented at the conference “*The Relationship Between Higher Education and the Nation State*”, Universidade de Twente, Enschede.

¹⁰ *ibid*, pp. 24 e 37, nota 2.

e as dificuldades práticas dos processos colectivos de decisão e, por outro lado, assumem que os actores governamentais e as suas agências têm uma visão mais completa e independente dos problemas do que os indivíduos ou as instituições, pelo que podem tomar melhores decisões. Como resultado, os governos sucumbem muitas vezes à tentação do recurso à confiança excessiva na centralização e no controlo.

4. A Regulação pelo Mercado

Em oposição à regulação pelo governo que usa mecanismos para influenciar o comportamento dos outros actores, o mercado actua de forma completamente diferente. Segundo Sowell¹¹:

“... O governo é uma instituição, mas o mercado não passa de uma opção permitindo a cada indivíduo escolher entre várias instituições existentes, ou talhar novas condições apropriadas à sua situação e gosto.”

e, de acordo com van Vught¹²:

“... A ideia de mercado é fundamentalmente diferente da ideia de planeamento. Está relacionada com a visão de que a realidade social mostra uma ‘ordem espontânea’... Em resultado de muitas decisões e acções, uma ordem social espontânea cria automaticamente um certo grau de coordenação.”

O modelo de regulação pelo mercado está no extremo oposto do modelo de controlo centralizado pelo Estado. Em teoria é possível conceber uma situação em que as instituições adquirem autonomia total (pedagógica, financeira, patrimonial, estatutária...), enquanto o governo se abstém de qualquer coordenação do sistema de ensino superior (quer como regulador legal quer como fornecedor de recursos) deixando a regulação do sistema completamente nas mãos do mercado.

¹¹ Sowell, T. (1989), *Knowledge and Decisions*, New York, Basic Books.

¹² *ibid*, pp. 214, nota 8.

Porém, até nos EUA, onde o mercado desempenha um papel relevante, existe alguma forma de regulação estatal a qual, curiosamente, parece estar a aumentar, pelo menos em alguns estados¹³.

Além disso existem, também, argumentos fortes contra a presença do mercado como único regulador. Em primeiro lugar, porque a educação não é meramente um bem privado, devido à sua capacidade para gerar externalidades, ou seja, para gerar benefícios sociais para além dos benefícios privados e é sabido que o mercado, como um meio de organizar a troca de bens e de serviços com base no preço, tende a ignorar ou a subestimar os benefícios sociais. É bem conhecida a crítica dirigida às políticas neoliberais de que o “mercado”, mesmo que possa aumentar a eficiência global dos sistemas, pode levar a uma distribuição de benefícios ética e socialmente inaceitável em termos de equidade social¹⁴. Em segundo lugar, porque um eventual “mercado de educação” será necessariamente imperfeito, quer devido a informação insuficiente quer devido à imaturidade dos clientes^{15, 16}.

O facto de as externalidades geradas pelo ensino serem tão relevantes para a sociedade *per se* justificar que os governos assumam ter legitimidade para tornar o ensino obrigatório até uma dada idade¹⁷, associado à ideia geralmente aceite de que a privatização total da educação não maximizará o bem-estar social^{18, 19, 20}, levaram os governos europeus a assumir uma postura bem mais cautelosa, mesmo quando uma retórica de mercado era a imagem de marca das políticas governamentais como, por exemplo, no Reino Unido.

¹³ *ibid*, pp. 321, nota 5.

¹⁴ Amaral, A., Magalhães, A., “On Markets, Autonomy and Regulation: The Janus Head Revisited”, submetido para publicação, *Higher Education Policy*.

¹⁵ Dill, D. D. (1997), “Higher Education Markets and Public Policy”, in *Higher Education Policy*, vol. 10, n.º 3/4, pp. 167-185.

¹⁶ *ibid*, pp. 221, nota 8.

¹⁷ Thys-Clément, F. (1995), “The crisis of university funding”, CRE-action n.º 106.

¹⁸ *ibid*, nota 15.

¹⁹ Rivlin, A. M. (1992), *Reviving the American Dream: The Economy, the States, and the Federal Government*, Washington, D. C., The Brookings Institution.

²⁰ Thorow, L. C. (1996), *The Future of Capitalism: How Today's Economic Forces Shape Tomorrow's World*, New York, Morrow.

5. Supervisão Estatal e Híbridismo

Durante as últimas três décadas o modelo de controlo pelo Estado começou a sofrer pressões devido a diversos factores, tais como a massificação dos sistemas de ensino superior e a sua crescente diversidade e complexidade em resultado do aumento da demanda social, os custos crescentes dos sistemas massificados e o aparecimento de um “sector privado” que substituiu o sector público administrativo como o principal empregador e como força geradora da modernização social.

Durante este período, os modelos de controlo pelo Estado foram confrontados com dificuldades crescentes em se adaptarem, com velocidade suficiente, às mudanças impostas pelo novo sector dominante da actividade, o sector privado. Em resumo, a força por trás do desenvolvimento do ensino deixou de ser a modernização política e administrativa, liderada pelo sector público administrativo, para ser substituída pelo sector privado do comércio, da indústria e dos serviços, pagos pelos consumidores individuais e não pela comunidade, ao mesmo tempo que o sector público deixou de ser o principal empregador dos graduados pelo ensino superior.

O reconhecimento de que o princípio da homogeneidade legal, apropriado às exigências da modernização administrativa, é um obstáculo à procura das soluções diversificadas e em permanente mutação necessárias à capacidade de inovação e de geração de novos conhecimentos de uma economia industrial, levou ao progressivo abandono do modelo em favor da concessão de autonomia às instituições e do estabelecimento dos princípios da auto-regulação, em suma, em favor do modelo da supervisão pelo Estado.

Nestas condições, a estratégia governamental alterou-se; como exemplo típico da nova forma de actuação é obrigatório citar o documento de política HOAK (Ensino Superior: Autonomia e Qualidade) do governo holandês. Mas existem, igualmente, o “Plano Saint-Ann” para a Bélgica, a “Ley de Reforma Universitária” para a Espanha ou a Lei de Autonomia Universitária (LAU), Lei n.º 108/88 de 24 de Setembro, para Portugal. Reformas do mesmo sentido tiveram lugar na Finlândia e nos países nórdicos e, mesmo em França, tradicionalmente tão centralizadora, o “Groupe d’Étude pour la Renovation de l’Université Française” propôs um alargamento da autonomia.

Mais recentemente, também a Itália iniciou reformas legislativas no mesmo sentido.

Ou seja, os governos, reconhecendo que as tentativas de controlo detalhado do sistema eram contraproducentes, elaboram leis de autonomia que, em maior ou menor grau, transferem para as instituições os detalhes da aplicação das políticas educativas para o ensino superior, bem como a gestão corrente. Os governos passam a controlar, apenas, algumas das variáveis do sistema consideradas importantes, como os custos por aluno, o número de alunos admitidos, as taxas de retenção, o número de licenciados produzidos, e atribuem às instituições orçamentos-envelope. As instituições devem auto-regular-se, por forma a que os parâmetros do seu funcionamento se situem dentro dos valores aceitáveis para o governo.

Neave²¹ considera que a teoria do Estado supervisor procura reduzir a despesa pública no ensino superior e melhorar a supervisão estratégica das políticas nacionais abandonando as funções de controlo detalhado em favor da definição, monitorização e avaliação, *post hoc*, da *performance* das instituições individuais, ao passo que as universidades passam a ter as forças de mercado mais em conta quando definem as suas estratégias. E Neave²² acrescenta que os governos substituíram o princípio da homogeneidade legal pela noção do Estado avaliador que parece ser mais eficaz para reforçar os sistemas de prestação de contas (*accountability*) — a outra face da autonomia institucional — e de controlo sobre as principais actividades da academia — ensino, aprendizagem, investigação e gasto de recursos.

Porém, se por um lado foi dada autonomia às instituições, por outro lado o Estado não se retirou em favor do mercado. Pelo contrário, o governo ainda tem uma mão firme na regulação do sistema, o que leva a uma situa-

²¹ Neave, G. (1995), “The Stirring of the Prince and the Silence of the Lambs: The Changing Assumptions Beneath Higher Education Policy, Reform and Society”, in Dill, D. and Sporn, B. (eds.), *Emerging Patterns of Social Demand and University Reform: Through a Glass Darkly*, Oxford, Pergamon Press.

²² Neave, G. (1996), “Homogenization, integration and convergence”, in V. Lynn Meek *et al* (eds.), *The Mockers and the Mocked: Comparative Perspectives on Differentiation, Convergence and Diversity in Higher Education*, London, Pergamon Press.

ção muito interessante já referida na literatura especializada²³ como uma intrigante cabeça de Janus (a cabeça de duas faces): “*o que se vê é um ‘estranho híbrido’ resultante da fusão da estratégia de auto-regulação com ingredientes de planeamento racional e o modelo de controlo pelo Estado*”.

Existe, ainda, uma segunda forma de hibridismo porque os governos, em vez de recorrerem às formas tradicionais de regulação, passam, cada vez mais, a utilizar mecanismos de mercado como instrumentos de política pública, procurando incentivar a competição entre instituições na procura de soluções mais eficazes e, certamente, mais económicas.

A teoria política em que o modelo se baseia assume que a coordenação do sistema deve ser liderada pelas regras do mercado ou por leis tipo mercado, ao contrário da regulação pela administração central ou pela oligarquia académica — para que seja mais eficaz, inovadora e sensível às demandas da sociedade. No entanto, na Europa Ocidental, onde o Estado é, no essencial, o principal fornecedor de recursos — e, em última instância, a autonomia institucional depende do financiamento — o mercado aparece mais evidentemente como uma construção retórica do que como uma mediação ideológica²⁴ e, mesmo em países como o Reino Unido, onde Margaret Thatcher introduziu todos os ingredientes da retórica de mercado — *value for money*, ganhos de eficiência, os alunos como clientes — Trow considera que em boa verdade não surgiu nenhum mercado de ensino superior.

6. A Lei n.º 108/88 e suas Consequências

As considerações teóricas com que iniciei esta palestra vão agora servir para analisar a implementação e a consolidação da autonomia universitária em Portugal.

²³ Maassen, P., van Vught, F. (1988), “An Intriguing Janus-Head: The two faces of the new government strategy towards higher education in the Netherlands”, *European Journal of Education*, 23, 1/2, 65-77.

²⁴ *ibid.*, pp. 310, nota 5.

É curioso relembrar que a autonomia não é uma situação desconhecida das universidades portuguesas. De facto, as Universidades de Coimbra, Lisboa e Porto e as suas faculdades, escolas e estabelecimentos integrados gozaram, até 1952, 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 escolares²⁵.

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 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.”

De uma simples penada Salazar conseguiu, assim, congelar a autonomia universitária durante várias décadas para só vir a ser retomada com a aprovação da nova Constituição da República Portuguesa de 1976 onde, no n.º 2 do artigo 76.º, se estabelece que as Universidades gozarão de autonomia estatutária, científica, pedagógica, administrativa e financeira, sem prejuízo da avaliação da qualidade do ensino. Iriam, porém, decorrer doze anos até ser aprovada a Lei de Autonomia das Universidades.

²⁵ Santos, S. M., *Contributos para o Estudo do Desenvolvimento da Autonomia Universitária em Portugal desde o 25 de Abril*, comunicação privada.

Durante este período a autonomia universitária avançou a pequenos passos e de forma demasiado lenta e tímida, quer através de legislação avulsa, quer através dos célebres despachos de delegação de competências. Nestes, o Ministro da Educação, uma vez empossado, delegava parte das suas competências no Secretário de Estado do Ensino Superior, o qual subdelegava no Director Geral do Ensino Superior que, por sua vez, subdelegava no Reitor da Universidade. Nunca esquecerei, entres as pérolas subdelegadas nesta cascata, a competência para autorizar a compra de passes sociais destinados aos contínuos encarregados de ir ao correio! A maior perversidade deste sistema resultava da perda das competências delegadas sempre que o Ministro era demitido (o que não era tão infrequente como isso) e enquanto se aguardava pela delegação do novo inquilino da 5 de Outubro.

Em parte para corrigir este problema dos despachos de delegação foram publicados alguns Decretos-Lei atribuindo competências específicas aos reitores (n.º 200-J/80, de 24 de Junho; n.º 555/80, de 28 de Novembro; n.º 29/83, de 22 de Janeiro; n.º 283/83, de 21 de Junho; n.º 323/84, de 9 de Outubro) em áreas relativas ao pessoal (equiparações a bolseiro, recrutamento, júris, concursos), às equivalências de habilitações obtidas no estrangeiro e, ainda, algumas competências em matéria de despesas de capital e fixação do preço de serviços prestados pela universidade.

A situação era, porém, completamente insatisfatória. A constituição do Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas (CRUP) pelo Decreto-Lei n.º 107/79, de 2 de Maio, veio dar às universidades um bom instrumento para a luta pela autonomia. Assim, o CRUP tomou a iniciativa de em 1980, 1984 e novamente em 1986 apresentar projectos de proposta de lei, bem como um conjunto de princípios básicos²⁶:

- a) a cada universidade deve ser reconhecido o direito de elaborar os seus estatutos, sem outras limitações para além das consignadas na lei;
- b) as faculdades ou unidades orgânicas equivalentes devem poder, também, gozar de autonomia administrativa e financeira, nos termos estabelecidos pelos estatutos da universidade;

²⁶ *ibid*, nota 25.

- c) os órgãos de governo da universidade instituídos com carácter obrigatório deverão ser apenas o reitor, o senado universitário e o conselho administrativo, podendo os estatutos de cada universidade prever a constituição de outros órgãos que integrem funções previstas para aqueles;
- d) a composição do senado deve garantir a representação quer das unidades orgânicas, quer dos corpos da universidade;
- e) de acordo com os estatutos e ouvido o senado, o conselho administrativo poderá delegar em conselhos administrativos das unidades orgânicas as competências que se revelem necessárias a uma melhor gestão;
- f) a autonomia universitária deve co-envolver o princípio da gestão democrática da universidade.

Destaque-se, em particular, que esta proposta, vindo a concretizar-se, permitiria uma grande flexibilidade na definição dos órgãos de governo das universidades, adaptados às necessidades específicas de cada instituição em termos de dimensão, tradições e complexidade.

Depois de diversas vicissitudes a lei (Lei n.º 108/88) foi finalmente aprovada por unanimidade e aclamação pela Assembleia da República em 24 de Setembro. Deve referir-se que esta aprovação resultou de circunstâncias políticas favoráveis, nomeadamente do facto de o Partido Socialista ter apresentado uma proposta de Lei no que foi secundado pelos outros partidos, o que forçou o partido do Governo a apresentar igualmente uma proposta. Na verdade, esta movimentação dá-se contra a vontade do Ministério da Educação, ou melhor do Ministro (Engenheiro Roberto Carneiro) e em especial do Secretário de Estado do Ensino Superior (Professor Alberto Ralha) o que viria a determinar a atitude algo negativa assumida pelo Ministério na fase imediata à aprovação da lei.

A aprovação por unanimidade e aclamação teve, também, o seu preço em resultado dos compromissos que foi necessário assumir entre os partidos e reflectiu-se, em particular, no aspecto extremamente negativo da imposição de um figurino de gestão interna com base no velho Decreto-Lei n.º 781 A/76, a célebre lei Cardia.

A Lei n.º 108/88 assume claramente um modelo de supervisão pelo Estado com um grau de hibridismo importante. De facto, o artigo 28.º da LAU:

Artigo 28.º

Tutela

- 1. O poder de tutela sobre as universidades é exercido pelo departamento governamental com responsabilidade pelo sector da educação, tendo em vista, fundamentalmente, a garantia da integração de cada universidade no sistema educativo e a articulação com as políticas nacionais de educação, ciência e cultura.*

estabelece claramente o papel regulador reservado ao Governo. Por outro lado, a possibilidade de as universidades terem liberdade na oferta de cursos cria um elemento de ligação com o mercado, ao permitir que cada instituição ofereça formações distintas, adequadas aos eventuais nichos de mercado que pretendam preencher. Deve reconhecer-se, porém, que não existe em Portugal um verdadeiro mercado de ensino superior, apesar da criação de um largo sector privado, facto inédito em toda a Europa.

A LAU apresentava, ainda, algumas fragilidades importantes, nomeadamente quanto à ausência de uma lei de financiamento e de uma lei de avaliação da qualidade. Por outro lado, a tradicional forma de legislar em Portugal levou a que nos anos subsequentes, e de forma muito mais frequente do que o desejável, fossem publicadas leis gerais que vieram interferir com diversos aspectos da autonomia consagrada na Lei n.º 108/88.

Também cedo surgiram conflitos quanto à questão da revogação (tácita ou não?) de legislação anterior conflituante com o novo regime. O CRUP teve o cuidado de proceder a um levantamento de todos estes conflitos causados por um total de cerca de 40 diplomas, tendo solicitado o seu esclarecimento junto da tutela, infelizmente sem resultados palpáveis até à presente legislatura. De novo se sentiu aqui alguma má vontade da tutela apanhada em contra-pé pela aprovação da LAU, associada a alguma relutância da administração central em abdicar do poder durante tanto tempo exercido.

7. O Aperfeiçoamento da Autonomia

Nos anos que seguiram à aprovação da LAU coube ao CRUP um grande trabalho de aperfeiçoamento da lei e devo confessar que me orgulho de ter participado de forma intensa nessa verdadeira luta. Orgulho que também sinto por poder comparar favoravelmente o regime de autonomia das universidades portuguesas face à maioria das universidades dos outros países europeus. Orgulho que também sinto apesar de o trabalho do CRUP nem sempre ter sido bem compreendido dentro das academias.

Assim, em 1993, em resultado de um trabalho conjunto entre o CRUP, o Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnicos e o Ministério da Educação foi possível a apresentação de uma fórmula de financiamento aprovada por acordo verbal entre o CRUP e o Ministro Couto dos Santos e que foi mantido e honrado pelos Ministros seguintes, o que permitiu colmatar uma das fragilidades da LAU.

Também em relação ao sistema de avaliação o CRUP tomou a iniciativa lançando um debate sobre sistemas de avaliação e promovendo a realização de um primeiro exercício experimental de avaliação baseado numa adaptação do modelo holandês, aplicado a quatro áreas científicas. Assim, quando a equipa ministerial apresentou um projecto de “normativo orientador para a avaliação no ensino superior” foi possível ao CRUP contrapor imediatamente o trabalho já realizado e a experiência em curso, o que permitiu negociar com o Ministério da Educação os termos da Lei de Avaliação, a qual veio a ser aprovada como a Lei n.º 38/94, de 21 de Novembro e segue, de muito perto, todas as propostas do CRUP. Em particular, deve destacar-se a ênfase na melhoria da qualidade como objectivo primordial da avaliação, a ausência de uma ligação directa entre o financiamento e os resultados da avaliação e o reconhecimento de que o sistema de avaliação deve ser responsabilidade das próprias instituições por meio de entidades representativas (a Fundação das Universidades Portuguesas, no caso das universidades públicas) reconhecidas como tal por protocolo entre o Governo e as instituições.

Finalmente, o terceiro grande marco deste aperfeiçoamento da autonomia consistiu na aprovação do Decreto-Lei n.º 252/97, de 26 de Setembro. Este diploma, conhecido como Decreto-Lei de flexibilização da gestão das

universidades, ficou a dever-se ao empenhamento pessoal dos Ministros da Educação (Professor Marçal Grilo) e das Finanças (Professor Sousa Franco) e foi formalmente apresentado numa reunião histórica do Conselho de Reitores com o Conselho de Ministros para a Educação, Ciência, Cultura e Emprego que teve lugar na cidade do Porto em 20 de Maio de 1997. Como aspectos mais importantes do diploma consideram-se os seguintes²⁷:

- o reconhecimento explícito de que se trata de uma lei especial, como tal de valor legal superior ao de leis gerais que com ela conflituem;
- a actualização bianual dos quadros de pessoal, com base em critérios objectivos e automáticos, por simples despacho do Ministro da Educação;
- a contratualização de *plafonds* anuais máximos de pessoal docente, não docente e investigador, com a consequente descativação de vagas para efeitos de recrutamento;
- a adopção de disposições especiais, mais flexíveis, para a celebração de contratos de trabalho a termo;
- a liberdade de gerir as receitas próprias de acordo com critérios fixados pela própria universidade;
- a integração dos saldos de gerência como receitas próprias, sem quaisquer limitações;
- a transferência para o património das universidades dos imóveis do domínio privado do Estado que se encontrem afectos ao desempenho das suas atribuições e competências.

²⁷ *ibid.*, nota 25.

8. Conclusões

Portugal seguiu a tendência geral para a passagem de um modelo de controlo pelo Estado para um modelo de supervisão pelo Estado. A Lei de Autonomia contém, claramente, os elementos de hibridismo que caracterizam a presença do governo, por intermédio do Ministério da tutela, como o principal regulador do sistema de ensino. Porém, o CRUP tem-se revelado um parceiro muito importante na regulação, uma vez que a sua acção tem dado um contributo marcante para a elaboração de diversas leis que vieram complementar e aperfeiçoar a LAU.

A influência do CRUP é o resultado de uma grande união entre os reitores, da sua capacidade de intervenção na proposta de legislação inovadora, da grande capacidade de diálogo e da realização de um trabalho de grande qualidade técnica que, em diversos casos, permitiu a proposta de soluções em antecipação às decisões governamentais. Finalmente, há a registar o facto de as universidades terem sempre cumprido os compromissos que assumiram com o governo.

Porém, estes resultados positivos não devem fazer esquecer que vivemos hoje num mundo globalizado em constante mudança, pelo que é essencial que o CRUP mantenha a capacidade de inovação sob pena de poder ser rapidamente confrontado com mudanças negativas da política de ensino superior. Os desafios são muitos e o futuro será certamente exigente.

Por outro lado, os efeitos de um eventual mercado de ensino superior têm sido diminutos e Portugal alinha certamente com os seus parceiros europeus. Como afirma Martin Trow²⁸:

“... Os mercados são ainda um factor menor na Europa, que na verdade não cria um mercado de ensino superior e cujos governos não gostam muito da ideia desse mercado e dos seus efeitos potenciais sobre a qualidade e o status.”

Aliás, o caso português demonstra que tanto o controlo estrito pelo Estado como a coordenação pelo mercado são incompletos como regulado-

²⁸ *ibid.*, nota 5.

res políticos — as virtudes de um não resolvem os problemas criados pelo outro²⁹. E isto verifica-se apesar da existência de um sector privado muito significativo onde as formas de regulação utilizadas foram incapazes de resolver muitos dos problemas suscitados pelo rápido desenvolvimento deste sector, entre os quais se inclui o da qualidade.

De facto, as instituições privadas não usaram a sua autonomia institucional para contribuir para a diversidade do ensino superior. Pelo contrário, elas concentraram a sua oferta de ensino num número limitado de áreas disciplinares, em regra as que exigem menor investimento em infra-estruturas de ensino e de investigação³⁰ e, apesar do que se propagandeou, as instituições privadas também não contribuíram para uma melhor distribuição regional do ensino superior. De facto, parece ter acontecido justamente o contrário³¹, porque uma lógica de mercado leva à concentração das instituições privadas nas áreas mais desenvolvidas, com maior densidade populacional, ignorando as regiões do interior, menos desenvolvidas e com uma população mais dispersa. Por fim, a contribuição do sector privado para a investigação não é significativa.

Além disso, o facto de o perfil de classe dos alunos que frequentam o ensino superior privado ser maioritariamente o daqueles que historicamente têm sido excluídos (e continuam a ser) do sector público leva à interrogação sobre a eventual contribuição do sector privado para a justiça social. Nestas condições, é duvidoso que este sector seja socialmente menos caro ou mais sensível às necessidades sectoriais ou regionais. O que só vem confirmar as dúvidas de que o mercado possa ser o regulador preponderante do sistema de ensino.

²⁹ *ibid.*, nota 14.

³⁰ Em Portugal, 60% dos alunos do sector privado (incluindo a Universidade Católica) estão concentrados nas áreas das Ciências Sociais, da Gestão e do Direito, contra apenas 25% no sector público. Este facto não é porém tido em conta quando se comparam os custos médios unitários dos dois sectores!

³¹ Mais de 95% do ensino superior privado está concentrado em duas regiões de Portugal (Norte Litoral e Lisboa e Vale do Tejo) com mais de 80% concentrado nas áreas urbanas das duas cidades principais, Porto e Lisboa. Para o sector público estas percentagens são, respectivamente, 68% e 49%.

É por esse motivo que o hibridismo não é necessariamente um mal; pelo contrário, pode ser a única solução para as insuficiências do mercado como regulador. O que reforça a importância do papel do CRUP enquanto parceiro de diálogo neste sistema de regulação.

Quanto ao futuro, julgo estarem agora reunidas as condições para uma revisão da LAU face aos ensinamentos colhidos ao longo destes anos. Porém a análise desta questão será certamente da responsabilidade de outro orador.

Apreciação Crítica do Desenvolvimento da Lei n.º 54/90

António Almeida Costa

Agradeço a oportunidade que me é dada para falar sobre a aplicação da Lei n.º 54/90 e vou cingir-me ao tema que me foi proposto: uma memória crítica da aplicação dessa mesma Lei.

1. O Professor Machado dos Santos, em recente documento que produziu como *“testemunho do desenvolvimento da autonomia universitária nos últimos 25 Anos”*, apresentou o historial dos avanços e recuos que ela foi assumindo e, numa relação de causa e efeito, dos esforços que as Universidades e o CRUP tiveram que desenvolver para se chegar à situação actual em que a autonomia se exerce no quadro de quatro referenciais dominantes:

- a) A Lei da Autonomia Universitária;
- b) A Lei de financiamento do Ensino Superior;
- c) A Lei da Avaliação dos estabelecimentos do ensino superior;
- d) O diploma de flexibilização de gestão nas Universidades.

2. Ao ler o referido documento, confrontei-o com a minha experiência pessoal, decorrente de dez anos de Presidência no Instituto Politécnico de Lisboa e de oito anos como Presidente do Conselho Coordenador dos Institutos Politécnicos, qualidade esta que me permitiu partilhar com o Professor Machado dos Santos, algumas das preocupações e alguns dos esforços correspondentes a esse horizonte temporal, vivendo conjuntamente alguns episódios entretanto ocorridos.

3. É natural, por isso, que ao ler o documento em causa, me viessem à memória registos de experiência pessoal, necessariamente com alguns pontos comuns, mas também com muitas diferenças bem visíveis.

E, se quiser encontrar razões para estas diferenças, não é difícil identificar as duas essenciais: por um lado, a distinta condição estatutária (real e assumida) do ensino politécnico em relação ao ensino universitário; por outro, o desfasamento dos correspondentes percursos históricos, quando expressos em tempo de vida.

Dito isto, o que proponho é apresentar-lhes aqui a imagem dessa memória que retive, com a serenidade e a objectividade que a distância já adquirida, em relação aos acontecimentos, me permite assumir.

4. Neste sentido, o primeiro registo que considero importante assinalar é o de que o ensino politécnico beneficiou, para efeitos de outorga do seu estatuto de autonomia, do esforço anteriormente realizado pelo ensino universitário para ver reconhecido o que lhe é próprio.

Não pode ignorar-se que a Lei n.º 54/90, de 5 de Setembro, que define “*o estatuto e autonomia do ensino politécnico*” foi publicada logo dois anos após a Lei da Autonomia Universitária e num tempo em que todos os Institutos Politécnicos se encontravam, ainda, em regime de instalação e, quase todos, com menos de meia dúzia de anos de vida institucional.

5. A situação, aliás, suscita alguma reflexão sobre o conceito e os limites da autonomia durante o regime de instalação, uma vez que podem colocar-se questões delicadas para as quais a definição jurídica desse regime não oferece respostas suficientemente esclarecedoras.

Bem vistas as coisas, no período de instalação o projecto desenvolve-se por iniciativa e sob responsabilidade da entidade instituidora que, livremente, escolhe as pessoas que o vão desenvolver em seu nome e com os meios por ela postos à sua disposição.

Ora, no caso do ensino público, a entidade instituidora é o próprio Estado, através do Ministério da tutela que, à partida, estabelece ou deve estabelecer as regras desse regime de instalação.

Entre essas regras, têm constado, usualmente, alguns requisitos orientadores da concepção e desenvolvimento do projecto, uma intenção de delegação de competências, uma suposta flexibilidade de processos e, a concluir, o horizonte temporal previsto para a realização desse projecto.

6. Devo dizer que, a meu ver, este último requisito, não obstante ter-se tornado o mais mediático, é claramente o mais controverso tecnicamente, pois se me afigura ter pouco sentido fixar um período para que se conclua um período de instalação, sem se cuidar de saber se, para efeito, vão ser asseguradas todas as condições de viabilização, designadamente no que respeita a meios disponibilizados e à flexibilidade processual em matéria de recolha de decisões necessárias.

7. Estou à vontade para referir este aspecto, pois o Instituto Politécnico de Lisboa a que eu presidia concluiu o seu período de instalação dentro do limite temporal legalmente previsto.

Mas confesso-lhes que sempre me impressionou vivamente assistir a críticas originárias de várias fontes, entre elas de alguns membros do Governo, sobre alegadas demoras na conclusão dos processos de instalação, quando, em alguns casos, eu sabia, de fonte segura, que essas demoras tinham como origem dificuldades de ordem vária, com raiz governamental, como sejam reduções do financiamento previsto e ausência de decisões sobre processos de recrutamento de pessoal, bem como de aquisição ou construção de espaços físicos.

Chegou-se, inclusivamente, ao ponto de publicar um Decreto-Lei que fixava um dia concreto, em que todos os Institutos Politécnicos e todas as Escolas Superiores eram obrigados a concluir o período de instalação, como que num *“passe de mágica”*, independentemente das condições de evolução institucional que apresentassem e do respectivo tempo de vida.

Com esta referência não pretendo ignorar ou esconder alguns atrasos inexplicáveis que, infelizmente, existiram e, porventura, ainda existam...

8. O que desejo, isso sim, é desvalorizar o impacto mediático do “*período oficial de instalação*” que pode, pelo que acabei de dizer, ser tecnicamente insustentável, chamando a atenção para o entendimento de que, muito mais importante que o horizonte temporal da instalação, é a observação crítica sobre a concepção do projecto e os níveis de exigência qualitativa na sua realização.

9. E refiro isto para retomar a questão original do significado e alcance da autonomia em tempo de instalação.

De algum modo, este é um tempo em que o projecto transita da fase de iniciativa governamental para uma outra de completa assunção por parte da comunidade académica que, entretanto, tenha sido constituída.

E, assim sendo, podem colocar-se interrogações pertinentes em relação aos mecanismos dessa transição, como seja, por exemplo, a que respeita à indução de consequências decorrentes da escolha governamental dos primeiros actores institucionais, concretamente os membros das Comissões Instaladoras e os membros dos Conselhos Científicos originais.

Trata-se, aliás, de uma questão que, episodicamente, também foi afiorada, ainda que nem sempre por boas causas...

O meu testemunho, a este respeito, deixa-me alguma tranquilidade, pois constatei que o espírito académico foi sempre o garante primeiro de uma independência de pensamento e uma liberdade de actuação que, se não anulam completamente expectativas possíveis daquelas consequências, as atenuam grandemente.

10. Deixando estas e outras questões que poderiam ser levantadas, retomo o entendimento do período de instalação como o tempo de conversão de uma iniciativa governamental numa instituição que, em pleno, vai assumir uma missão que ela própria foi definindo.

Terá sentido falar do exercício de autonomia no período de instalação?

A meu ver, a interrogação não tem sentido, pois as autonomias são outorgadas às instituições e, como tal, com aplicação concreta a partir do momento em que se constituem na sua natureza própria, o que, no caso vertente, corresponde à publicação dos respectivos Estatutos.

11. Mas, se é certo que a interrogação não tem sentido no plano formal, o facto é que, em concreto, ela se colocou várias vezes, ainda que com formulação diversa, quando me questionava sobre as vantagens ou inconvenientes da definição, através da publicação da Lei n.º 54/90, do estatuto de autonomia dos estabelecimentos de ensino superior politécnico quando todos eles se encontravam, ainda, em regime de instalação.

Como resposta, a primeira ideia que me ocorria era de uma clara vantagem, decorrente do estímulo que esse estatuto de autonomia representava (ou poderia representar...), no sentido de uma desejada consolidação institucional, para rapidamente se adquirirem as condições do seu pleno exercício.

Mas, em contrapartida, a experiência vivida fez-me surpreender, também, uma manifesta desvantagem, decorrente de um permanente “*equivoco*” de difícil explicação.

É que sendo evidente uma diferença de nível na matriz das autonomias outorgadas aos ensinos universitário e politécnico, pelas respectivas leis definidoras, ela serviu de base para uma atitude constante da Administração e do Governo, claramente motivados para exprimir aquela diferença, no tratamento dos respectivos assuntos, nas relações estabelecidas e nas delegações de competências expressas em um e outro caso.

E, no entanto, estando os Institutos Politécnicos em período de instalação, não se vê razão para esta “*diferenciação*”, pois não estava em causa qualquer paralelismo institucional, uma vez que o ensino politécnico vivia, ainda, a fase de projecto de iniciativa governamental.

Vale isto por dizer que, nas suas relações com a Administração e o Governo, a única determinante que as deveria condicionar relacionava-se, tão simplesmente, com razões de racionalidade e eficiência no desenvolvimento de cada um dos projectos em curso.

Tendencialmente, dir-se-ia mesmo que haveria todo o interesse em favorecer um ritmo apressado à realização dos projectos, o que aconselharia flexibilização de processos, rapidez nas decisões e alargamento das delegações de competências... independentemente do que se passasse com o ensino universitário.

A prática, no entanto, confirmou a preocupação constante com esse referencial, sempre no sentido de ficar aquém dos seus indicadores, o que conduziu a algumas situações indesejáveis, entre as quais:

- a) a impossibilidade de mecanismos de financiamento plurianual garantido, em matéria de investimento;
- b) a ausência de critérios ajustados a cada caso, na definição dos orçamentos anuais de financiamento;
- c) dificuldades acrescidas nos processos de recrutamento de pessoal técnico e auxiliar, sempre sujeitas às regras normais de ingresso na função pública e, como tal, dependentes de um processo de descongelamento de vagas, nem sempre praticado e nunca garantido;
- d) a experiência de criação de várias Escolas Superiores (concretamente de Tecnologia e Gestão) sem orçamento atribuído e sem possibilidades de recrutar pessoal, no âmbito de uma experiência de constituição de “*parcerias*” com a sociedade civil.

12. Diga-se que a solução para dois destes problemas começou a esboçar-se com a adopção da chamada “*fórmula de financiamento*” das instituições de ensino superior, a qual nasceu do esforço conjunto do CRUP e do CCISP.

Tendo estado directamente ligado ao processo, sendo inclusive um dos autores materiais da fórmula, não posso deixar de recordar que a razão primeira do seu aparecimento, a preceder mesmo as questões de nacionalidade administrativa associadas aos problemas atrás invocados, foi o reconhecimento da existência de verdadeiras iniquidades institucionais em matéria de financiamento.

Cito apenas dois exemplos, para se constatar a premência de um qualquer critério de equidade na lógica do financiamento aplicável ao universo institucional então existente, mesmo que se pudessem antever alguns efeitos perversos dele decorrentes.

- a) no mesmo ano escolar, o IPL tinha mais oito alunos que uma instituição universitária (que não vou identificar, por motivos evidentes); no entanto, esta dispunha de quase o triplo da dotação destinada ao orçamento de funcionamento;
- b) nesse mesmo ano escolar, uma Escola Superior Politécnica do ramo de Engenharia era frequentada por cerca de 5000 alunos, enquanto outra, também politécnica e do mesmo ramo, era frequentada, apenas, por cerca de 200 alunos; no entanto, esta dispunha de uma dotação para orçamento de funcionamento (não incluindo, obviamente, despesas de pessoal) que era, em valor absoluto, superior ao da primeira.

13. Dito isto, retomo o entendimento expresso de que os mecanismos de flexibilização administrativa, tendencialmente associados aos regimes de instalação como condição necessária de eficiência, não foram garantidos ao ensino politécnico, pois o referencial da sua aplicação foi sempre influenciado pela preocupação de não “*superar*” a matriz das autonomias já definidas para o momento de consolidação institucional.

Diria mesmo que a única grande flexibilidade visível se situou, em exclusivo, nos processos de selecção ou escolha dos docentes, sem que isto possa confundir-se com o conseqüente recrutamento.

Dir-me-ão, certamente, que essa grande flexibilidade se situou no aspecto mais sensível da vida institucional, susceptível até de proporcionar soluções indesejáveis; admitindo e concordando com a observação direi que sempre assim sucedeu no lançamento de qualquer projecto, o que torna tudo dependente do bom senso e do grau de exigência académica das Comissões Instaladoras e dos Conselhos Científicos.

Tenho perfeita consciência de que esta é uma questão polémica, mas, para além de perfilhar mecanismos eficazes de controle, considero ilegítimo generalizar juízos que um ou outro caso menos felizes possam ter induzido...

14. Passarei, agora, a algumas observações que me suscitaram, por um lado, a Lei n.º 54/90, de 5 de Setembro, que definiu o “*estatuto e autonomia do ensino politécnico*” e, por outro, a não aplicabilidade ao ensino politécnico do Decreto-Lei n.º 252/97, relativo à flexibilização, no ensino universitário, da gestão de pessoal, orçamental e patrimonial.

15. Em relação à Lei n.º 54/90, para não me alargar, sublinho apenas três observações:

15.1. Primeira Observação

Na linha da LBSE, mantém a ideia de que a unidade-base do ensino politécnico é a Escola Superior e não o Instituto Politécnico, globalmente considerado.

Neste sentido, o Instituto surge como um corpo estranho desligado do complexo institucional global, assumindo-se como uma espécie de Conselho de Administração de uma federação de Escolas Superiores, com responsabilidades de gestão financeira, administrativa e patrimonial, bem como de coordenação das actividades dessas Escolas, dentro de uma perspectiva (certamente redutora) de racionalização e optimização de recursos.

Curiosamente, a Lei definiu os Institutos Politécnicos como “*instituições de ensino superior*”, mas não lhes confere a possibilidade de organizar um projecto educativo próprio, pois não lhes outorga as autonomias científica e pedagógica, reservando-as, em exclusivo, para as Escolas Superiores.

Esta posição, começando por ser um equívoco, se admitirmos que as citadas autonomias são inerentes ao acto de constituição de uma instituição de ensino superior, enquanto expressão dos princípios constitucionais das liberdades de ensinar e aprender, tem consequências indesejáveis, uma vez que:

- a) em primeiro lugar, se fosse levada à letra, tornaria bem difícil a realização de projectos multidisciplinares que são, tendencialmente, a matriz de muitos cursos do ensino politécnico;
- b) em segundo lugar, dificulta os mecanismos de coordenação dos projectos educativos das diferentes Escolas Superiores, na medida em que estas se apoiam, para formulação das suas propostas, no exercício de autonomias que a estrutura de coordenação não pode invocar;
- c) em terceiro lugar, acentua o distanciamento do Instituto, no conceito redutor que o diploma preconiza, das unidades de ensino que o integram, conferindo-lhe um carácter de estrutura intermédia da administração central, com poderes de decisão por esta outorgados.

Aliás, há expressões algo caricatas desta situação, como seja, por exemplo, a referência que precede a Portaria de criação de um curso do ensino politécnico, ao dizer-se “*sob proposta do Instituto Politécnico X e da sua Escola Superior Y, o Governo delibera (...)*”.

15.2. Segunda Observação

Entre os aspectos de reserva da tutela, situa-se, na alínea *i*) do n.º 2 do artigo 7º, a indicação de que compete ao Ministro da Educação “*aprovar, em termos genéricos, a criação, suspensão e extinção de cursos*”.

Trata-se, aliás, de situação singular no ensino superior público, uma vez que, no ensino universitário, essa aprovação é competência do Senado de cada uma das instituições.

Reconhecendo que esta situação pode decorrer do conceito reductor, já referido, da entidade Instituto Politécnico, vale a pena reflectir sobre a sua pertinência, em dois aspectos distintos:

- a) se a lógica da aprovação ministerial decorre de uma apreciação da relevância académica de cada curso, traduzida em juízos de natureza científica ou pedagógica sobre a proposta originária da Escola Superior que vai ministrar o curso, então ficam em causa as autonomias científica e pedagógica que a Lei lhes confere;
- b) se essa lógica de aprovação ministerial decorre de uma apreciação da relevância social ou da pertinência temporal de cada um dos cursos propostos, então haveremos de interrogar-nos sobre o significado técnico de uma apreciação isolada, desligada do conjunto de cursos homólogos ou afins que se escapam a essa apreciação.

15.3. Terceira Observação

No artigo 48.º, estabelece-se, no número 1, a obrigatoriedade, por parte do Governo, de apresentação de *“uma proposta de lei sobre o regime de avaliação e acompanhamento da actividade”* dos institutos, acrescentando-se, no número 2, a obrigatoriedade de ser *“expressamente criado um regime de avaliação das instituições (...) que se encontrem em regime de instalação, tendo em vista apreciar a prossecução do objectivos previstos na (...) lei”* e, nomeadamente, a passagem para o regime normal nos prazos previstos.

Quanto ao primeiro ponto, ainda bem que tal foi previsto, tendo encontrado resposta na Lei n.º 38/94, de 21 de Novembro; quanto à segunda parte, a incidência política conjuntural é evidente, tendo sido pena que não tivesse tido concretização, para desfazer equívocos e eliminar suspeições...

16. Uma nota em relação ao diploma relativo à flexibilização da gestão das universidades.

É sabido que este diploma (o Decreto-Lei n.º 252/97) nasceu de uma iniciativa do Conselho de Reitores, orientada para um aprofundamento das autonomias administrativa, financeira e patrimonial, na tentativa de criar condições para maiores índices de responsabilidade na realização do serviço público inerente à missão institucional de cada uma das Universidades.

Nesse sentido, a publicação do citado Decreto-Lei é um passo bem positivo nessa intenção de dar sentido concreto ao conceito de autonomia, restando questionar sobre o facto de ele não abranger, também, os Institutos Politécnicos.

Conheço, aliás os esforços realizados para que tal acontecesse, pelo Professor Luís Soares, na sua condição de Presidente do CCISP, tendo sido invocada, ao que suponho, uma razão de base constitucional, para não ver satisfeita essa pretensão.

Sem querer discutir essa razão invocada, não posso deixar de dizer que, a meu ver, há razões técnicas bastantes para defender também a aplicação do citado Decreto-Lei aos Institutos Politécnicos:

- a) em primeiro lugar, todos os argumentos favoráveis à sua aplicação ao ensino universitário podem ser, nos mesmos termos, invocados pelo ensino politécnico;
- b) em segundo lugar, há ainda aspectos de organização do ensino politécnico que, por maioria de razão, justificariam a flexibilização da gestão, como seja, por exemplo, a constituição desejável do seu corpo docente, da qual devem participar elementos seleccionados em razão do seu currículo profissional, o que deveria aconselhar mecanismos expeditos de recrutamento, informados por uma lógica de cooperação temporária ou sazonal, não enquadrável facilmente na condição de *“funcionários públicos”*.

17. Passada esta nota, permitam-me acrescentar que, no meu entendimento, a avaliação é indissociável do sentido de responsabilidade associado ao exercício das autonomias.

Se a garantia de recursos e a flexibilização dos mecanismos de gestão são condição de possibilidade desse exercício, a avaliação é condição de exigência técnica e expressão da cultura deontológica institucional.

É por isso que vale a pena referir aqui algo que quase todos desconhecem: é que, por sua iniciativa, desde 1995, os Institutos Politécnicos iniciaram, a título experimental, um processo de avaliação de cursos, concebendo um programa que previa abranger todo o universo até ao ano de 2001.

Infelizmente, algumas incidências de ordem legal, decorrentes de algumas indefinições, tardiamente superadas, impediram que o programa se concretizasse nos termos previstos, deixando sombras de desalento institucional que estamos, agora, a tentar ultrapassar.

Visão Institucional do Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas

Júlio Pedrosa

1. Introdução

Em Outubro de 1996, o Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas concluiu a preparação de um documento a que deu o título:

“Repensar o Ensino Superior II — A Lei de Autonomia das Universidades”

Este foi um, de entre três textos, que o CRUP preparou e propôs à discussão nas Universidades, em colaboração com a Fundação das Universidades Portuguesas, no período de 1995 a 1997. Analisou-se, além daquela temática, a da “Diversificação, Mobilidade e Organização Curricular” [“Repensar o Ensino Superior I — Diversificação, Mobilidade e Organização Curricular”, Maio de 1996] e a das “Funções da Universidade” [“Repensar o Ensino Superior III — As Funções da Universidade numa Sociedade em Mudança”, Julho de 1997].

A razão de ser daquele trabalho do CRUP está expressa no primeiro parágrafo do último daqueles documentos, em que se diz o seguinte:

“A necessidade de reflexão sobre o Ensino Superior em Portugal é reconhecida hoje por todos quantos têm consciência das profundas mudanças ocorridas na última vintena de anos, dos desajustamentos e disfunções criados e dos desafios que o futuro coloca a este sector fundamental do sistema educativo.”

O sentimento de que aquele esforço exige continuidade está salientado na última recomendação proposta no mesmo texto, que passarei a citar:

“Rever o modelo de organização, de governo e de gestão das Universidades, de modo que este acolha de forma flexível, harmoniosa e efectiva, as funções que hoje lhe estão cometidas.”

Se estas notas me permitem introduzir as reflexões que lhes trago, elas servem, também, para enquadrar a proposta de revisão da Lei de Autonomia das Universidades, em que o CRUP suscitou a necessidade de algumas mudanças que poderiam contribuir para a consolidação e clarificação da autonomia universitária. Foi esta proposta enviada ao Conselho Nacional de Educação em 1997, colocando-se à consideração da Senhora Presidente *“a discussão do documento no âmbito do CNE”*. Congratulo-me e felicito o Conselho Nacional de Educação por criar esta oportunidade de debate da questão suscitada pelo CRUP.

Os fundamentos, a origem e a história da Autonomia das Universidades têm sido aprofundados e clarificados por diversos e eminentes autores, em Portugal e no estrangeiro. É, assim, que Minogue, no seu livro *O Conceito de Universidade*, defende que a sua natureza associativa *“é tão importante, sob vários aspectos, quanto a sua distinção intelectual, porque é aqui que podemos encontrar o segredo da longevidade surpreendente, da capacidade de decair e ressurgir, que tem mostrado a Universidade como distinta de quaisquer outras instituições de ensino de outros tempos”*.

A “Magna Carta das Universidades Europeias”, assinada em Bolonha no dia 18 de Setembro de 1998, proclama, por seu turno, que:

“A Universidade é uma instituição autónoma que, de forma crítica, produz e transmite a cultura através da investigação e do ensino.”

Sabemos que, até 1976, a Universidade Portuguesa, depois do período associado à sua criação, em que esteve ligada à Igreja e com distanciamento do poder político do Estado, nos séculos XIII e XIV, só muito episodicamente viu reconhecida a sua qualidade de “instituição autónoma”.

A consagração de Autonomia das Universidades na Constituição da República Portuguesa é, pois, uma marca do maior significado na afirmação de um conceito de Universidade com dimensão transnacional, em que prevaleça a ideia expressa na “Magna Carta”.

A Lei de Autonomia das Universidades, por seu turno, visaria criar o enquadramento legal para o exercício da *“autonomia estatutária, científica, pedagógica, administrativa e financeira”* que a Constituição consagrou.

Importaria analisar hoje a razão de ser e a oportunidade da proposta apresentada pelo CRUP, em 1997, mas creio que será, porventura, mais razoável que não me afaste do que o CNE nos propôs: debater a questão da Autonomia das Instituições de Ensino Superior, concentrando-me, naturalmente, na Autonomia das Universidades.

Considerarei três aspectos da questão:

- i. O fundamental da autonomia universitária consagrado na Constituição da República — a autonomia científica e pedagógica;
- ii. A regulamentação das autonomias estatutária, administrativa e financeira;
- iii. A arquitectura jurídica reguladora do exercício de autonomia.

2. A Autonomia Científica e Pedagógica como Núcleo Fundamental de Autonomia das Universidades

O significado da consagração constitucional da autonomia universitária tem sido esclarecido por eminentes juristas e professores universitários.

Marcelo Rebelo de Sousa, por exemplo, entende que *“a liberdade de criação cultural sob a forma de criação científica, aliás acoplada à de ensino, postula a autonomia universitária — a científica e a pedagógica — como verdadeira dimensão atributiva de que depende a autonomia na sua dimensão funcional: a administrativa e a financeira”*. E acrescenta aquele docente universitário no texto da lição de síntese que proferiu nas provas públicas de agregação, em 27 de Abril de 1989:

*“... embora os interesses próprios da Universidade coexistam nas suas atribuições com os do Estado-Administração, a realização de uns e de outros só pode ser feita autonomamente dele e cabe, portanto, na **Administração Pública Autónoma**, isto é, naquele elenco de pessoas colectivas públicas sobre as quais o Estado-Administração não pode exercer, nem poder de direcção, nem poder de superintendência, **mas apenas de tutela.**”*

Por aqui se vê como faria sentido levantar a questão da natureza jurídica das Universidades, como o CRUP fez no documento apresentado. Apon-tando a Constituição para a sua integração na Administração Autónoma do Estado, tanto a legislação específica como a aplicação da lei geral as tratam como *“Administração directamente dependente do Estado”*, ainda nas palavras de Rebelo de Sousa. E porque este equívoco se não desfez com a publicação da Lei da Autonomia, se instituiu, e mantém actual, aquela pretensão de uma clarificação da natureza específica da autonomia universitária, que se traduz na sua integração na Administração Autónoma do Estado.

A Universidade como instituição de ensino superior em ambiente de investigação, livre e autónoma, mas assumindo as responsabilidades que lhe cabem, como funções do Estado consagradas na Constituição, viverá sempre a tensão de afirmar a autonomia que “naturalmente” lhe pertence e cumprir com as tarefas que aquelas responsabilidades do Estado lhes impõem.

“Se as únicas e verdadeiras autonomias caracterizadoras da essência univer-sitária”, no dizer de Jorge Miranda, são a autonomia científica e pedagógica, deve ter-se presente que estas serão mais bem conseguidas quando as auto-nomias estatutária, administrativa e financeira também forem assumidas.

Por isso, o documento do CRUP dedicou a parte mais substancial do seu conteúdo à clarificação e aprofundamento destas últimas autonomias, muito mais ligadas à organização e gestão das instituições do que à autono-mia essencial e específica das Universidades.

3. A Regulação das Autonomias Estatutária, Administrativa e Financeira

A Lei n.º 108/88 procurou regular as autonomias estatutária, adminis-trativa e financeira. Fê-lo por excesso num caso — a regulação da autono-mia estatutária; excedeu-se em pormenores e pecou por defeito no caso das autonomias administrativa e financeira, ao não tornar claro qual a legislação que deixa de se aplicar à Universidade Pública Autónoma.

Vejamos a regulação da autonomia estatutária. Ao definir detalhada-mente os órgãos de gestão das unidades orgânicas, levou longe demais o

constrangimento ao exercício daquela autonomia. Definindo ao pormenor os órgãos de governo, a sua composição e competências, não criou condições para a afirmação da diversidade real, existente e desejável na estrutura, identidade e projecto das comunidades universitárias.

O Conselho de Reitores foi contido na sua proposta, colocando a prioridade na criação de condições para que os órgãos das unidades orgânicas sejam estabelecidos em sede de Estatutos da Universidade. Este será um teste ao aprofundamento da autonomia que importa fazer com urgência.

As autonomias administrativa e financeira são condições para garantir a gestão flexível e ajustada à missão actual da Universidade. Aqui reside a razão que presidiu à sua escolha para acções paralelas à proposta apresentada. Na verdade, o Grupo de Trabalho criado pelo Despacho Conjunto n.º A-9/95 — XIII, dos Ministros das Finanças e da Educação, produziu resultados que desactualizaram algumas das alterações propostas no documento em apreço. A legislação, publicada em Setembro de 1997 (Decreto-Lei n.º 252/97), sobre a flexibilização da gestão, abriu caminho para alterações promissoras, mas é ainda uma tímida amostra do percurso que é preciso fazer para se dar às Universidades real capacidade de gestão.

Aqueles desenvolvimentos permitiram demonstrar, contudo, que é possível efectuar progressos, sendo criadas condições para um diagnóstico rigoroso dos constrangimentos. Preconizaria que, neste momento, antes mesmo de se promover a alteração à Lei n.º 108/88, que poderá vir a ser bem mais profunda do que a preconizada pelo CRUP em 1996, se procure reforçar as condições para o exercício da autonomia, nomeadamente através das seguintes intervenções:

- Identificando a legislação que está a ser indevidamente aplicada às Universidades e clarificando, por via legislativa, a sua não aplicabilidade;
- Modificando a legislação enquadradora da gestão, para a flexibilizar e criar a capacidade de governação autónoma;
- Promovendo a revisão do ECDU em termos que consagrem, nessa sede, a autonomia nas suas cinco vertentes constitucionais;

- Promulgando uma lei quadro do Ensino Superior que desfaça equívocos, aprofunde as missões específicas dos subsistemas e clarifique as inter-relações a estimular;
- Clarificando, pela *praxis*, uma relação da Administração Central com as Universidades, em que a natureza jurídica destas apareça assumida.

4. A Arquitectura Jurídica Reguladora do Exercício da Autonomia

São significativos os passos já dados na criação de um quadro jurídico e de processos reguladores do exercício da autonomia.

O sistema de avaliação instituído e em aplicação nas Universidades Públicas, a Lei do Financiamento do Ensino Superior, a aceitação da acreditação dos cursos, nomeadamente de Engenharia, pelas Ordens, são exemplos de iniciativas que contribuem para a emergência de um sistema de regulação da actividade autónoma das Universidades. É neste contexto que deve ser vista, também, a instituição das auditorias obrigatórias, contida no Decreto-Lei sobre flexibilização de gestão.

O CRUP iniciou um processo de consulta sistemática aos responsáveis pelo governo e gestão de cada uma das Universidades que representa. Espera-se que deste trabalho resultem importantes contributos para aprofundar e levar tão longe quanto possível a consolidação de um estatuto de autonomia que, afirmando a Universidade na sua singular missão, a responsabilize, cada vez mais, por corresponder ao papel que assume na Sociedade.

Este debate contribuirá, decerto, para que o CNE possa ter um contributo decisivo para se darem mais alguns passos neste difícil, mas indispensável, caminho de aprofundamento das autonomias, essenciais e instrumentais das Universidades.

Visão Institucional do Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnicos

Luís Soares

Queria, em primeiro lugar, cumprimentar a Senhora Presidente do Conselho Nacional de Educação pela iniciativa. Gostaria, igualmente, de fazer alguns esclarecimentos prévios.

Esclarecimentos Prévios

O primeiro esclarecimento é o de que, dado o tempo fixado para a apresentação, não se trata de um texto estruturado, mas de um conjunto de reflexões sobre o tema, talvez avulsas, que derivam de uma situação actual, elaboradas com a preocupação de ajudar o debate.

Na maior parte dos casos serão interrogações, já que os debates teóricos sobre autonomia e uma análise comparativa da sua evolução nos diferentes países, sem deixarem de reflectir um sentido comum, apontam certamente em direcções muitas vezes diferentes, considerados os pontos de partida tão diversos e as características sociais e culturais igualmente diversificadas.

O segundo esclarecimento é o de que não me arrego o direito de considerar que o que vou dizer seja uma posição do Conselho Coordenador ou uma visão do Conselho Coordenador sobre autonomia. As considerações a fazer são produto de reflexão própria, embora obviamente reflectam todo um debate sobre esta matéria que é feito a nível do Conselho. Por isso, a ninguém mais obrigam do que a mim próprio.

O terceiro esclarecimento é o de que se optou por uma visão que diria prática, da realidade portuguesa, pressupondo um enquadramento teórico que começa a ser abundante, e sem cuidar de se ater a determinado modelo (modelos sobre os quais o Professor Alberto Amaral falou no início da sessão), sendo irrelevante se, na análise da autonomia, o diagrama das condicionantes ou das forças intervenientes é assumido como triangular — isto é, governo/mercado/academia — ou poligonal.

Autonomia

O termo “autonomia” é um termo ambíguo, envolvendo, em si próprio, diferentes valências e diferentes perspectivas.

Não parece, assim, legítimo falar-se em autonomia, mas em autonomias. Não será igualmente fácil legitimar uma hierarquia dessas autonomias. Acresce que cada uma dessas autonomias é gradativa e para a sua aplicação ou apreciação numa situação concreta não é irrelevante o ponto de partida de cada país.

“Liberdade Académica”

Uma característica básica do conceito de autonomia, aliás vertida nos estatutos da carreira docente dos dois subsistemas de ensino superior, é o da liberdade académica, entendida como *“a liberdade de cada académico nas suas actividades de ensino/investigação procurar a verdade, sem medo de castigo ou perda de emprego por ofender qualquer ortodoxia política, religiosa ou social”*.

De um modo talvez simplista, a existência da liberdade académica encontra-se associada a regimes democráticos e a sua inexistência a regimes totalitários. É óbvio que a liberdade académica não existe em regimes totalitários, mas será igualmente óbvio que ela existe em regimes ditos democráticos? Será que a escassez de recursos, as regras explícita ou implicitamente impostas ao financiamento, a competitividade que os mecanismos de mercado estão a impor não interferem e limitam significativamente o conceito?

Como equilibrar a liberdade académica com a responsabilidade científica, cultural, política e social dos docentes (individualmente) e das instituições?

Como integrar a liberdade académica em objectivos, políticas e práticas institucionais?

Outras Valências da Autonomia

Sem procurar ser exaustivo, que outros aspectos, ou outras valências, da autonomia deveríamos considerar?

Em relação à autonomia institucional — a autonomia para que a instituição possa definir os seus próprios objectivos e os seus próprios programas e os procedimentos a adoptar para os atingir — é óbvio que nela se inserem:

- a liberdade de escolha do pessoal docente e não docente, dos estudantes e das condições em que podem manter-se nas instituições;
- a liberdade de definir os currículos dos cursos e os padrões para atribuição de graus;
- a liberdade para afectar os fundos recebidos e para utilizar os procedimentos administrativos mais adequados à prossecução dos objectivos, actuando quer numa base anual quer numa base plurianual;
- a liberdade para se organizar internamente, de acordo com os seus programas e os seus objectivos.

Autonomia e Avaliação

É óbvio que a autonomia se encontra dialecticamente ligada à responsabilidade e, em consequência, no sistema público, em que o financiamento das instituições é predominantemente, senão quase exclusivamente, proveniente do Estado, um reforço de autonomia implica necessariamente um sistema de avaliação e de auditoria. E aqui surge uma aparente contradição: em que medida é que a avaliação e a auditoria vão opôr-se, ou fazer refluir, o desenvolvimento da autonomia? A questão continua em aberto.

Pondo de parte o preconceito político-cultural, que não compartilhamos, não podemos, porém, deixar de afirmar que esse risco efectivamente existe, se a avaliação contribuir, ainda que subliminarmente, para propagar modelos ou concepções dos próprios avaliadores, contribuindo para uma

padronização de programas, de formação e de modelos de organização. A avaliação pode, assim, ser utilizada como um meio eficaz de, sob a aparência de um aumento de autonomia, a reduzir significativamente. Esperamos que em Portugal tal não venha a suceder.

A avaliação pode, ainda — se não for perspectivada pela instituição como indispensável ao conhecimento de si própria e como necessária à sua melhoria qualitativa e quantitativa —, ser instrumentalizada, sobrepondo a objectivos nobres e públicos, outros, bem menos nobres e bem menos públicos, de aviltação da concorrência e como instrumento de *marketing* político.

Outra questão que não pode escamotear-se pelos reflexos que tem nas questões da autonomia é a confusão e duplicação que se tem vindo a acentuar entre avaliação e acreditação.

Se é certo que, não existindo um sistema de avaliação, ou enquanto este se não encontrar em funcionamento pleno, se justificava a acreditação de cursos pelas ordens e associações profissionais, será que se justifica quando o sistema de avaliação estiver em pleno funcionamento?

Será que é possível distinguir o grau para fins académicos do grau para acesso à profissão?

Quais os objectivos que são diferentes para uns e para outros?

Será que um curso especificamente desenhado para uma profissão pode ser positivamente avaliado se não tiver em conta as competências necessárias dessa profissão?

Será que é possível fazer acreditação sem avaliação?

Será que as acreditações que são feitas não repousam nessa mesma avaliação?

Qual é o sistema de acreditação que se baseia no produto, isto é, no desempenho real dos diplomados por determinado curso no mercado de trabalho?

Não existirá uma duplicação de esforços, e de gastos, na preparação de *dossiers* que, para avaliarem a mesma coisa, usam informação diferente ou trabalhada de modo diferente? Será que haverá resultados contraditórios nos dois processos? E, se os há, quem tem razão? E, se os não há, porque duplicar processos?

É perfeitamente legítimo que para o acesso à profissão, para além da formação académica específica num curso, previamente avaliado, se exija experiência profissional. Fará sentido que se introduzam mecanismos alternativos para cursos não específicos e não avaliados. Mas fará sentido a repetição de processos, os exames de acesso para cursos já avaliados?

Não deverá o sistema de acreditação ser baseado nos processos de avaliação e no exercício profissional?

Não será mais adequado que as comissões de avaliação incluam peritos externos, indigitados pelas ordens, do que repetir procedimentos e comissões?

Autonomia Administrativa e Financeira

Retomemos a questão das diferentes valências de autonomia, analisando as valências de natureza administrativa e financeira da autonomia.

Não é possível exigir-se às instituições de ensino superior uma eficácia na aplicação de dinheiros públicos sem lhes dar a liberdade de afectação dos fundos globalmente recebidos, sem lhes permitir uma gestão plurianual dos fundos, com transição de saldos, sem flexibilizar a captação das receitas próprias.

Não é possível exigir-se às instituições de ensino superior eficácia e eficiência continuando a utilizar a visão estreita, remanescente de um sistema centralizado, leia-se governamentalizado, de gestão de dinheiros públicos, que penaliza as instituições que obtêm maiores receitas ou têm uma gestão mais eficaz, pretendendo-se forçar a aplicação de saldos a objectivos

governamentais específicos que nada têm a ver, antes conflictuam, com uma gestão eficaz da instituição.

Não é possível responsabilizar as instituições por uma gestão eficaz forçando-as a procedimentos uniformes para toda a função pública, afastada dos procedimentos usuais das empresas. A autonomia no domínio dos procedimentos administrativo-financeiros tem de se aproximar rapidamente dos procedimentos adoptados no mundo empresarial.

Tem, igualmente, de se restabelecer a boa fé nas relações entre o Estado e as instituições, aliás prevista na lei do financiamento, mas não levada à prática no que se refere ao orçamento das instituições.

Não é compatível a transparência de uma fórmula de financiamento com a arbitrariedade dos congelamentos imediatamente impostos e dos descongelamentos feitos como, quando, e a quem se entende, favorecendo os mais gastadores em detrimento dos mais eficazes.

É óbvio que a flexibilização e o acréscimo de autonomia trazem responsabilidades acrescidas, daí que esse reforço da autonomia se encontre necessariamente associado à existência de auditorias externas.

As instituições têm que ser responsabilizadas por utilizar eficazmente os dinheiros públicos segundo critérios de equidade e transparência. Nesse sentido, a recente lei publicada para as Universidades é um passo no sentido certo.

Infelizmente, e uma vez mais, o ensino politécnico foi deliberadamente afastado desse processo.

Será que existem razões objectivas para isso?

Será porque os Institutos Politécnicos são instituições mais recentes? Duvido! A diferença de idades em relação a muitas Universidades novas é demasiado pequena e a diferença entre Universidades é demasiado grande para que a idade possa ser assumida como factor relevante.

Será por causa do regime de instalação? Mas, a totalidade dos institutos saíram já do regime de instalação e a duração do período de instalação em

algumas Universidades foi muito superior à dos diferentes Institutos Politécnicos.

Será porque os órgãos próprios dos dois subsistemas têm legitimidades diferentes? Uma análise da Lei da Autonomia não permite detectar qualquer diferença de legitimidade. Não refere a Lei de Bases do Sistema Educativo que os dois subsistemas têm igual dignidade? Tratar-se-á de uma hipocrisia da lei?

Será que as diferenças dos estatutos da carreira docente o justificam? Não encontramos qualquer pertinência nesse argumento, nem nunca alguém teve a coragem de o referir ou de o fundamentar.

Será que a existência da pós-graduação num subsistema, e não no outro, tem qualquer relevância? Se tem, não a conseguimos encontrar.

O argumento utilizado foi o de que as Universidades têm autonomia consagrada na Constituição e os Institutos Politécnicos não. Será pertinente esse argumento? Cremos que não:

- Em primeiro lugar porque, quando a Constituição foi aprovada, os Institutos Politécnicos não tinham ainda existência real, pelo que não fazia sentido consagrar na Constituição a autonomia de algo que ainda não existia. Pelo contrário, o que fundamentava a atribuição da autonomia constitucionalmente prevista era o facto de se tratar de instituições de “ensino superior”, o que, nessa época, era coincidente com “ensino universitário”.
- Em segundo lugar, porque essa interpretação da Constituição não é pacífica, já que, por exemplo, Vital Moreira considera que esse preceito constitucional se aplica igualmente a todo o ensino superior e não apenas ao ensino universitário (ver a edição anotada de Vital Moreira da Constituição Portuguesa).
- Em terceiro lugar, porque mesmo que assim fosse, daria uma fraca imagem política do Governo. O reforço da autonomia das Universidades resultaria, apenas, de uma imposição constitucional, não de um acto político consciente, conscientemente assumido

pelo Governo, baseado em critérios de eficácia e de boa gestão dos dinheiros públicos.

Não podemos assim deixar de concluir que não existe qualquer razão objectiva, administrativa, financeira ou política para que no plano dos procedimentos administrativo-financeiros exista alguma diferenciação entre o ensino politécnico e o ensino universitário.

Vamos mais longe. A sua não aplicação ao ensino politécnico constitui um juízo implícito, apriorístico, infundamentado, de uma menor capacidade de responsabilização do ensino politécnico, o que representa uma violação clara do princípio de igual dignidade consagrado na Lei de Bases do Sistema Educativo.

A Liberdade de Organização Interna

Consideremos agora o aspecto da liberdade de organização interna. Neste domínio existem factores comuns às duas leis de autonomia, do ensino universitário e do ensino politécnico, e outros que as distinguem *clara e injustificadamente*.

Refiram-se alguns aspectos comuns:

- São demasiado regulamentadoras. Nessa perspectiva, e no nosso ponto de vista, não se trata de verdadeiras leis de autonomia, mas de leis de descentralização de competências.
- Propõem modelos organizativos padronizados e rígidos.
- Há uma multiplicação dos órgãos de decisão, com zonas de sobreposição de competências, sem uma hierarquia funcional e seus mecanismos de recurso, facilitadora de situações de bloqueamento e do transvase dos problemas para o exterior.
- Não existe uma clara distinção entre os órgãos de definição política institucional e os órgãos executivos.

- Preconiza um funcionamento institucional em circuito fechado, com nenhuma ou reduzida participação externa, reduzindo assim a capacidade de autocontrolo dentro da própria instituição.

Se estas características são comuns aos dois subsistemas, acentuam-se significativamente no ensino politécnico:

- O modelo fixado assume, ainda, uma maior rigidez, tornando-o numa federação de escolas, dificultando sinergias, condicionando o estabelecimento de uma política institucional, duplicando estruturas, impedindo uma gestão racional de recursos, quer humanos quer materiais.
- Sendo a unidade básica fixada, a unidade orgânica escola, impede organizações internas mais ágeis e adaptadas à dimensão própria de cada Instituto.
- As unidades orgânicas carecem de ser criadas pela tutela, pelo que a instituição não pode adaptar-se à sua própria evolução e aos seus próprios objectivos.

Deverá, porém, e para salvaguarda da realidade dos factos, dizer-se que, apesar da multiplicidade dos órgãos pré-fixados carecer já de racionalidade, como a lei permitia a criação de outros órgãos, mais órgãos foram estatutariamente criados, sem que se lhes veja a utilidade ou interesse, tão só o modismo ou uma imitação acrítica.

Ora, não se vê que a instituição possa ser responsabilizada pela sua qualidade e pela sua eficácia se não for dotada de um dos instrumentos básicos de qualquer gestão: a capacidade de adaptar a sua estrutura organizativa aos seus objectivos e aos seus programas, seja a instituição universitária, seja a instituição politécnica.

Não se vê também, independentemente de o modelo ser mais centralizado ou mais descentralizado, como será possível pôr em prática as recomendações de qualquer avaliação ou auditoria se a capacidade de decisão e as competências atribuídas em cada patamar da cadeia não forem acompanhadas de uma responsabilização efectiva de quem exerce essas funções.

E se tal é válido para os órgãos de gestão, sejam eles individuais ou colectivos, terá necessariamente que impor-se numa outra valência da autonomia — a capacidade de recrutar o seu próprio pessoal e definir as suas condições de prestação de serviço.

Esta última questão é certamente extremamente polémica mas, se o sistema tiver coerência, se a avaliação tiver consequências práticas, não poderá ser ignorada, sob pena de se penalizarem as instituições quando não se lhes confere capacidade de efectuarem internamente as correcções necessárias.

Concluindo

Haverá pois que alterar as leis da autonomia, quer a do ensino universitário, quer a do ensino politécnico e, particularmente, a deste último.

De novo se coloca aqui a questão de saber-se se existe justificação para que, neste âmbito, existam diferenças significativas entre as duas leis, ou mais, se se justifica que existam duas leis de autonomia.

*Sendo a capacidade de se organizarem internamente uma condição **sine qua non** para que as instituições possam ser responsabilizadas, em função dos resultados da avaliação, e para que sejam dotadas da capacidade para poderem conduzir as alterações necessárias, não parece justificar-se qualquer diferença significativa nas duas leis de autonomia nesta matéria.*

Aqui ficam algumas interrogações e algumas sugestões. No que concerne ao ensino politécnico, as alterações sugeridas são inadiáveis. Mais um dia será um dia a mais.

Debate

José Veiga Simão — Permito-me em primeiro lugar agradecer à Senhora Presidente do Conselho Nacional de Educação o convite que me formulou para participar numa reflexão sobre um problema tão importante como o da autonomia das universidades.

As intervenções foram tão densas e contêm tão rica informação e reflexão que mereciam que fôssemos todos para casa, estudássemos a lição e voltássemos para podermos depois tornar mais vivo o nosso debate.

Vou colocar-me numa posição estritamente jurídica e, simultaneamente, de professor universitário com uma certa vivência.

E começo por ler a Constituição, que no seu artigo 76.º diz assim: “*as universidades gozam nos termos da lei de autonomia estatutária, científica, pedagógica, administrativa e financeira, sem prejuízo de adequada avaliação da qualidade de ensino*”. Estes últimos termos foram acrescentados na revisão recente da Constituição.

Falamos nós, quando aqui dizemos “*as universidades*”, apenas da autonomia das universidades ou falamos de todas as instituições do ensino superior? Não vamos entrar na polémica interpretativa, mas a verdade é que desde logo podemos concluir que não estamos na presença de uma autonomia, estamos na presença de várias autonomias e elas vão ser definidas nos termos da lei e existem leis que especificam estas autonomias.

No que diz respeito às universidades públicas, aplica-se a lei da autonomia, aqui tão abundante e aprofundadamente descrita.

No que diz respeito aos politécnicos, existe também uma lei própria, que define aliás um quadro autónómico com alguma similitude.

Mas no que respeita a instituições não públicas, perguntamos: aplicam-se ou não se aplicam estas leis? E se nos debruçarmos sobre o estatuto do ensino superior privado e cooperativo verificamos que contém algumas disposições legais que interferem nesta mesma autonomia e definem provavelmente um outro quadro autónómico.

Temos, portanto, de saber, com rigor, qual é o universo em que a autonomia se aplica. E julgo que este é um problema crucial.

Por outro lado, ao conceder-se autonomia às instituições podem fazer-se algumas perguntas.

A autonomia pode abranger contratações empresariais que limitam a independência de pensamento e essa autonomia é regulada pela própria instituição? Tem a universidade alguns limites para poder desenvolver o seu conceito autónómico? E aqui, julgo que é necessário uma profunda reflexão sobre o que se tem passado no espaço universitário e, porventura, politécnico português.

E faço também, será que, uma limitação que diz respeito à qualidade de ensino. Será que esta limitação foi apenas uma moda, e uma moda importante porque a qualidade do ensino é neste momento um dos problemas cruciais, ou os legisladores só quiseram isolar a qualidade de ensino e não outras actividades que porventura podiam concorrer para uma avaliação dessa mesma autonomia? Correspondeu isso a uma incidência conjuntural ou isso representa algo no que diz respeito ao pensamento autónómico?

E, aqui, passamos logo para a avaliação, que tem tido um desenvolvimento interessante, com coisas altamente positivas, embora com uma certa lentidão que é própria de governos e de instituições do Estado (ou não do Estado).

Todavia há três princípios que eu julgo que deviam ser tidos em conta na análise da autonomia.

O primeiro é considerar que, no período 1994/2001, há uma experiência piloto que se deve à iniciativa do Conselho de Reitores. Tem, e deve ter,

princípio, meio e fim e dessa experiência deve resultar uma síntese para nos orientar para o futuro.

Por razões que não cabem às instituições, tudo o resto se atrasou um pouco. As instituições politécnicas, como disse o Professor Almeida Costa, foram prejudicadas na evolução dessa avaliação, mas é necessário que até ao ano 2001 aquilo que se faça tenha um fecho, como também é absolutamente necessário que tudo aquilo que está em curso no domínio privado tenha um fecho até essa altura.

O ano 2001 deve servir de marco para harmonizar o sistema. É impossível até ao ano 2001 não o harmonizar: as instituições públicas vão ter uma avaliação aprofundada, designadamente as universidades, e todas as outras deviam ter uma avaliação baseada nos principais indicadores que, aliás, são inerentes aos próprios guias de auto-avaliação que foram desenvolvidos.

E isto para que o Estado não se atreva a vir a legislar muito sobre esse item constitucional onde ele, de alguma maneira, apresenta uma ligeira ameaça: *“sem prejuízo de adequada avaliação da qualidade de ensino”*. E vamos ver se esse *sem prejuízo* é dito pela capacidade das instituições e não em nome da autoridade do Estado.

Finalmente, julgo que não é legítimo também (e julgo que está no espírito de todos) proclamar autonomias sem reflectir sobre os pontos negativos a que essa autonomia conduziu e que já são visíveis. É necessário que eles sofram as devidas correcções e que essas correcções saiam da instituição e não do poder governamental.

Refiro-me a problemas relacionados com visões estratégicas de qualificação de docentes nas instituições públicas e privadas.

Refiro-me ao excessivo número de cursos e variedades que fragilizam a nossa inserção na Europa, havendo uma abundância que, no meu entendimento, não é legítima. É necessário definir parâmetros que têm de sair das instituições para que isso obedeça a regras, têm de estar relacionados com os grandes objectivos da universidade, da cultura, da ciência e até da sua participação económica.

Finalmente, refiro-me a um outro, muito mais positivo, que diz respeito à capacidade de inovação das instituições, devendo associar essa capacidade de inovação aos alunos. Os alunos podem ser um motor decisivo em muitas actividades a desenvolver no futuro e em particular na qualidade do ensino.

Maria José Miranda — Gostava de levantar algumas reflexões que me foram suscitadas pelo texto e pelo título da conferência do Professor Adriano Moreira — a *pluralidade* das autonomias. O Professor Pedrosa aludiu também a alguns pontos que eu gostava de tocar.

Estamos a discutir autonomia que, até etimologicamente, é consagração de direitos, é ordem jurídica. Estou a pensar sobretudo na autonomia das universidades, é aquilo que conheço do ensino universitário e o que conheço são onze anos de autonomia mitigada.

Autonomia mitigada no sentido de a universidade portuguesa ser vítima de estupro em relação à autonomia. Não falo em violação da autonomia porque o estupro implica o consentimento portanto é estupro e não violação. Porquê? Para mim o núcleo de isto tudo está na questão que eu referiria como identidade. Identidade no que identidade significa de auto-reconhecimento, identidade no que identidade significa de reconhecimento público. Não me refiro à ausência de identidade da universidade, refiro-me a crise.

Não me refiro a ausência porque a universidade tem uma certa identidade. Eu assinalaria dois pontos da identidade da universidade portuguesa: primeiro ser uma instituição fechada em si própria; em segundo lugar o facto de, aparentemente, os objectivos da formação e investigação se poderem resumir em saber cada vez mais de cada vez menos.

O que eu falo é sim em crise de identidade, crise de identidade em termos de ensino-investigação, do peso das duas coisas, em termos de articulação “formação inicial” - “formação pós-graduada”, da questão da formação ao longo da vida, que eu considero central, da questão da formação vocacional, que eu penso que não é da competência da universidade.

Também penso que todo o ensino superior, e aqui saio da estrita visão da universidade, visa a formação científica e cultural e visa a formação humanística e este é um ponto para mim extremamente importante. Quando falo

em formação humanística, falo nos valores da liberdade, da tolerância, da solidariedade, da cidadania como falava de princípio a Professora Teresa Ambrósio. Só iria um bocadinho mais longe porque para mim a cidadania é o cidadão do mundo e eu gostava de enfatizar este aspecto.

Também penso que a universidade, em termos de identidade, é o motor de desenvolvimento científico-cultural, técnico e social e como tal tem de ser entendida pelo Estado, pelo sector produtivo e pela comunidade.

A mim não me preocupam particularmente as exigências do mercado, desde que a universidade seja vista como um parceiro social não vem mal ao mundo. Também não me preocupa a competitividade entre universidades. Mas preocupa-me um pequeno pormenor que é a competitividade poder vir a ser regulada, como dizia o Alberto Amaral, pelos padrões da globalização. Tenho muito medo do modelo único, que considero um risco.

Para finalizar, penso que sem afirmação de identidade não se pode *negociar* autonomia, penso que a autonomia tem que ser negociada com o Estado, com as empresas, com a comunidade e, quando falo em comunidade, estou muito a pensar nos alunos, a competitividade pelos alunos também.

Essa definição de identidade para mim é relativamente clara: definição de princípios e, num segundo aspecto, cada universidade poder equacionar princípios com recursos e estratégias de desenvolvimento próprias. E aqui não vou repetir o que acabou de dizer o Professor Veiga Simão sobre a proliferação dos cursos.

Isto são ideias, gostaria de falar de outra coisa, do público, do privado, dos subsistemas, do acesso à universidade, tudo isto para mim é autonomia. Mas queria deixar realmente este conceito de identidade como base do debate da autonomia.

Adriano Moreira — Eu queria apenas acrescentar uma ou duas notas sobre toda a matéria de que nos ocupámos esta manhã e muito particularmente as observações que a Senhora Professora acaba de fazer.

Em primeiro lugar, como sou jurista de origem, fico muito preocupado quando a Constituição tem de ser citada repetidamente porque é sinal de

que não está a ser muito observada. As Constituições são ótimas quando não temos que as citar e, justamente, naquilo que diz respeito a esta matéria da universidade eu gostaria de recordar, para nossa meditação, que o ambiente cultural é que condiciona o entendimento da Constituição. A isto não se pode fugir.

Recordo-me de um professor meu, com imaginação, que nos dava exemplo de um texto, que não sei se existia, da Constituição costumeira britânica, segundo o qual *“só o parlamento de sua majestade pode legislar para os domínios na forma do costume e o costume é que o parlamento de sua majestade não pode legislar para os domínios”*. Isto porque o condicionamento cultural é que tem que ser tomado em conta para depois negociarmos as tais competências, autonomias, etc.

Há dois ou três pontos, muito relacionados com esse ambiente cultural, que eu julgo que devíamos procurar aproximar com algum rigor no esforço que estamos a fazer hoje.

Um dos pontos acaba de ser levantado: é o problema da identidade. O problema da identidade no trabalho que tem sido desenvolvido na Comissão com a presidência do Professor Machado dos Santos anda muito no sentido de ter um conceito rigoroso de instituição para a universidade, não o conceito vago e geral que é utilizado para referenciar tudo quanto são organizações do Estado mas o conceito sociológico de instituição e, a partir daí, nós pensamos que vamos clarificar muito os problemas da identidade, a que se referiu, e até a conclusão sobre o que é realmente a autonomia, agora no regime constitucional.

Outro ponto: julgo que é absolutamente necessário esclarecer de que estamos a falar quando falamos de mercado, porque a falta de rigor desse conceito está a prejudicar todos os raciocínios e demonstrações.

Por exemplo, lembrarei que foi no momento de estatização da economia que em Portugal se desenvolveu o ensino privado e que, provavelmente, é no momento de compromisso com a economia liberal que nós estamos a aprofundar o sistema público de ensino. Há aqui qualquer coisa que precisa de ser clarificada, com clareza, com transparência, para que nós saibamos quais são os parâmetros culturais que nos estão a condicionar.

De momento, só queria chamar a atenção para um ponto da questão do mercado que é o financiamento. É subjacente a variadíssimas intervenções que tenho ouvido nestes debates a ideia que o Estado é dádioso e, portanto, nós vamos ao Estado pedir os financiamentos e temos aí uma espécie de mercado, todos pedindo ao Estado esses recursos. Julgo que há um condicionamento cultural que é tempo de vigorar: o Estado não nos dá nada, o Estado distribui o que é nosso, este é um ponto fundamental.

Temos que acabar com as placas que andamos a pôr em toda a parte: “Nesta data esteve aqui o Senhor Primeiro Ministro ao qual agradecemos profundamente a circunstância de ter financiado este laboratório”. Vamos poupar nessa despesa porque o Estado distribui aquilo que é nosso, é disso que ele está encarregado, de fazer a distribuição equitativa, rigorosa do recurso à sua disposição e isto diz respeito a todo o sistema de ensino. Também diz respeito ao privado que também tem direito de olhar para essa distribuição em muitos aspectos, designadamente no que se refere aos estudantes, aos apoios aos estudantes. Isto precisa de ser muito claramente estabelecido.

Por outro lado, há um último ponto que eu queria referir que é o problema da avaliação, que deve tanto ao Professor Veiga Simão. Ainda com a intervenção que ele fez hoje, vigorou as nossas preocupações com a questão da avaliação. Talvez fosse apropriada alguma meditação sobre o seguinte ponto: é que a avaliação só avança porque o Estado recua, é quando o Estado deixa de ser juiz de fora, porque a sociedade lhe não concede que continue a ser juiz de fora, que a avaliação aparece porque a sociedade civil precisa de entrar nessa avaliação.

É a evolução a que felizmente nós estamos a assistir: só nos é possível avançar com a avaliação porque o Estado recua. Na medida em que o Estado não recua a avaliação não tem a função que lhe atribuímos e por cujos resultados esperamos.

Julgo que muitos outros pontos, sobre os quais eu gostaria também de fazer algum comentário, estão programados para as intervenções da tarde e aí muitas das inquietações poderão ser retomadas.

