

SEMINÁRIO



Seminários e
Colóquios

Conselho Nacional de
Educação

Autonomia e Governança
das Instituições Públicas
de Ensino Superior

Autonomia e Governança
das Instituições Públicas de Ensino Superior

Autonomia e Governança das Instituições Públicas de Ensino Superior



Conselho Nacional de
Educação

As opiniões expressas nesta publicação são da responsabilidade dos autores e não refletem necessariamente a opinião ou orientação do Conselho Nacional de Educação.

Título: Autonomia e Governança das Instituições Públicas de Ensino Superior
[Auditório do Conselho Nacional de Educação, 28 de Setembro de 2012]

Autor/Editor: Conselho Nacional de Educação

Direção: Ana Maria Bettencourt (Presidente do Conselho Nacional de Educação)

Coordenação: Manuel Miguéns (Secretário-Geral do Conselho Nacional de Educação)

Organização e apoio à edição: Teresa Gaspar

Composição e montagem: Paula Antunes

Edição Eletrónica: Outubro de 2013

ISBN: 978-972-8360-81-8

© CNE – Conselho Nacional de Educação
Rua Florbela Espanca – 1700-195 Lisboa
Telefone: 217 935 245 Fax: 217 979 093
Endereço eletrónico: cnedu@cne.min-edu.pt
Sítio: www.cnedu.pt

SUMÁRIO

ESTUDO

Novo Modelo de Governança e Gestão das Instituições de Ensino Superior em Portugal – Análise dos usos do modelo em instituições públicas	7
---	----------

SEMINÁRIO

153

ABERTURA

155

João Filipe Queiró – Secretário de Estado do Ensino Superior 157

Ana Maria Bettencourt – Presidente do Conselho Nacional de Educação 161

PAINEL I – Financiamento. Uma perspetiva europeia

165

Maria Helena Nazaré (CNE) – Presidente da Mesa 167

Thomas Estermann – Diretor da Unidade de Governança, Autonomia e Financiamento da EUA 169

António Rendas – Presidente do CRUP 173

João Sobrinho Teixeira – Presidente do CCISP 179

PAINEL II – Novo modelo de governança e gestão das instituições de ensino superior em Portugal. Apresentação do estudo de análise dos usos do modelo em instituições públicas

181

Adriano Moreira (CNE) – Presidente da Mesa 181

Júlio Pedrosa – Coordenador do Estudo – Universidade de Aveiro 183

Hália Costa Santos – Instituto Politécnico de Tomar 183

Margarida Mano – Universidade de Coimbra 183

Teresa Gaspar – Conselho Nacional de Educação 183

Mesa Redonda – Autonomia e governança das instituições públicas de ensino superior	193
António Magalhães da Cunha (CNE) – Presidente da Mesa	195
Artur Santos Silva – Presidente da Fundação Calouste Gulbenkian	197
Alexandre Caldas – Presidente do Conselho Geral do Instituto Politécnico de Santarém	201
Luís Portela – Presidente do Conselho Geral da Universidade do Porto	205
Luís Rebelo – Presidente da Federação Académica do Porto/CNE	209
Rosário Gâmbôa – Presidente do Instituto Politécnico do Porto	213
António Cruz Serra – Reitor da Universidade Técnica de Lisboa	219
Conclusões e Encerramento	225
António Magalhães da Cunha	227
Maria Helena Nazaré – Conselho Nacional de Educação	229
Recomendação	
sobre Autonomia Institucional do Ensino Superior	231
(publicada em Diário da República nº 215, 2ª Série, de 7 de novembro de 2012)	

ESTUDO

Novo Modelo de Governança e Gestão das Instituições de Ensino Superior
em Portugal – Análise dos usos do modelo em instituições públicas

SEMINÁRIO

Júlio Pedrosa, coordenador
Hália Costa Santos, Margarida Mano e Teresa Gaspar

NOVO MODELO DE GOVERNANÇA E GESTÃO
DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR EM PORTUGAL

ANÁLISE DOS USOS DO MODELO EM INSTITUIÇÕES PÚBLICAS

Junho de 2012

SEMINÁRIO

Título	Novo Modelo de Governança e Gestão Das Instituições de Ensino Superior em Portugal: Análise dos Usos do Modelo em Instituições Públicas
Coordenação	Júlio Pedrosa
Autores	Júlio Pedrosa Hália Costa Santos Margarida Mano Teresa Gaspar
Investigação e análise	Rodrigo Lourenço
Tratamento de dados	Liliana Santos
Local	Aveiro
Ano	2012

ÍNDICE

ÍNDICE DE GRÁFICOS E TABELAS.....	13
SIGLAS E ACRÓNIMOS	15
AGRADECIMENTOS.....	17
INTRODUÇÃO.....	18
I O QUADRO DE REFERÊNCIA INTERNACIONAL.....	20
I.1 AUTONOMIA INSTITUCIONAL	22
I.2 ÓRGÃOS DE GOVERNO DAS INSTITUIÇÕES DE EDUCAÇÃO SUPERIOR	27
I.3 LIDERANÇA INSTITUCIONAL	37
I.4 SÍNTESE DAS TENDÊNCIAS.....	39
II QUADRO DE REFERÊNCIA NACIONAL.....	39
II.1. ENQUADRAMENTO LEGAL.....	39
II.2 INICIATIVAS ASSOCIADAS À PUBLICAÇÃO DO REGIME JURÍDICO DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR	47
II.3 RESULTADOS E RECOMENDAÇÕES DA AUDITORIA DA OCDE (2006).....	48
II.4 SÍNTESE DO ENQUADRAMENTO NACIONAL.....	54
III ESTUDO EMPÍRICO	56
III.1 METODOLOGIA E PROCESSOS	56
III.2 O PRESIDENTE DO CONSELHO GERAL.....	58
III.2.1 COMPETÊNCIAS.....	58
III.2.2 PERFIL	60
III.2.3 EXPETATIVAS E DIFICULDADES	65
III.3 O CONSELHO GERAL	70
III.3.1 COMPETÊNCIAS E NATUREZA DO ÓRGÃO	70
III.3.2 DIMENSÃO E COMPOSIÇÃO DO ÓRGÃO	81

III.3.3 FUNCIONAMENTO DO ÓRGÃO	92
III.3.4 RELAÇÃO ENTRE O CONSELHO GERAL E O REITOR/PRESIDENTE.....	106
III.4 QUESTÕES INSTITUCIONAIS CRÍTICAS	112
III.4.1 ENQUADRAMENTO LEGAL.....	112
III.4.2 ESTRATÉGIA.....	115
III.4.3 RELACIONAMENTO DO CONSELHO GERAL COM OUTROS ÓRGÃOS.....	118
III.4.4 DIFICULDADES E SUGESTÕES	120
IV SÍNTESE E CONCLUSÕES DO ESTUDO.....	129
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	140
ANEXO 01 GUIÃO PARA AS ENTREVISTAS	149
ANEXO 02 PRESIDENTES DE CONSELHOS GERAIS ENTREVISTADOS	150

ÍNDICE DE GRÁFICOS E TABELAS

GRÁFICOS

Gráfico 01 Perfil dos PCG	60
Gráfico 02 Perfil dos PCG, por tipologia de IESP.....	61
Gráfico 03 Experiência profissional referida pelos PCG.....	63
Gráfico 04 Experiência em órgãos de governo ou cargos de direção em IES, referida pelos PCG	64
Gráfico 05 Ligações dos PCG, anteriormente à sua eleição	64
Gráfico 06 Grau de conhecimento dos PCG relativamente ao CG, antes o integrem..	66
Gráfico 07 Grau de conhecimento dos PCG relativamente ao CG, depois de o integrem	67
Gráfico 08 Número de candidatos a Reitores/Presidentes e número de IESP que os registaram.....	72
Gráfico 09 Sede de elaboração do Plano Estratégico nas IESP.....	76
Gráfico 10 Natureza do órgão - atividades.....	78
Gráfico 11 Natureza do órgão - papéis.....	80
Gráfico 12 Dimensões dos CG.....	81
Gráfico 13 Opiniões sobre a dimensão do CG.....	82
Gráfico 14 Opiniões dos PCG sobre o peso dos elementos externos no CG.....	86
Gráfico 15 Perfil dos restantes elementos externos do CG.....	88
Gráfico 16 Perfil dos restantes elementos externos do CG, por tipologia de IESP	89
Gráfico 17 Comissões nos CG	94
Gráfico 18 Duração das reuniões do CG.....	96
Gráfico 19 Opinião dos PCG relativamente ao desenho estratégico da IESP	115
Gráfico 20 Opinião dos PCG relativamente ao contributo do CG no desenho estratégico da IESP.....	117
Gráfico 21 Opinião dos PCG, relativamente ao relacionamento do CG com a respetiva IESP	119

TABELAS

Tabela 01 Domínios de Autonomia das Universidades	26
Tabela 02 Órgãos de Governo das IES na Áustria, Dinamarca, Finlândia, Holanda e Inglaterra	34
Tabela 03 Evolução do número de alunos inscritos pela primeira vez em cursos superiores e em cursos de especialização tecnológica	49
Tabela 04 Evolução no número total de alunos inscritos em cursos superiores e em cursos de especialização tecnológica	50
Tabela 05 Ligação dos PCG, análise por tipologia de IESP	65
Tabela 06 Peso de cada um dos corpos do CG	84
Tabela 07 Perfil, por IESP, dos restantes elementos externos do CG	90
Tabela 08 Opinião dos PCG relativamente ao desenho estratégico da instituição, por tipologia de IESP	116
Tabela 09 Opinião dos PCG relativamente ao contributo do CG no desenho estratégico da instituição, por tipologia de IESP	117
Tabela 10 Opinião dos PCG relativamente ao relacionamento do CG com a instituição, por tipologia de IESP	120

SIGLAS E ACRÓNIMOS

CG	Conselho(s) Geral(ais)
CEDU	Conselho de Estratégica da Universidade
CIPES	Centro de Investigação de Políticas do Ensino Superior
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNES	Conselho Nacional para a Educação Superior
CRUP	Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas
ENQA	European Network for Quality Assurance
EUA	European University Association
FUP	Fundação das Universidades Portuguesas
HEDDA	Higher Education Development Association
IES	Instituição(ções) de Ensino Superior
IESP	Instituição(ões) de Ensino Superior Públicas
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
PCG	Presidente(s) do(s) Conselho(s) Geral(ais)
RJIES	Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior

SEMINÁRIO

AGRADECIMENTOS

Os Presidentes dos Conselhos Gerais que participaram no estudo, concedendo entrevistas, forneceram dados essenciais para a concretização deste trabalho. A disponibilidade que todos demonstraram seria, por si só, motivo para um especial agradecimento. Mas, para além disso, todos eles manifestaram um grande interesse por este estudo, que se traduziu em conversas extremamente elucidativas, apresentando opiniões e marcando posições que contribuem de forma indiscutível para a reflexão sobre o modelo de governança da educação superior. Por tudo isto, e sem particularizar outros pequenos atos de extrema simpatia, para todos os Presidentes dos Conselhos Gerais que participaram fica um profundo agradecimento, partilhado por toda a equipa.

Na realização deste projeto, destacam-se duas colaborações que se revelaram imprescindíveis. Ao nível da investigação e da análise de conteúdos, o Dr. Rodrigo Lourenço, doutorando em Gestão na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, deu um contributo fundamental. Ao nível do tratamento de dados e da uniformização da informação, o contributo da Dra. Liliana Santos, foi também de extrema importância. Pelo trabalho de inquestionável qualidade que os dois desenvolveram, assim como pela forma sempre disponível com que colaboraram na investigação, a equipa deixa um enorme agradecimento.

Para a elaboração da versão final do relatório que agora se apresenta, os comentários e análise dos quatro especialistas em políticas de ensino superior, Prof. Pedro Teixeira, Prof^a Teresa Geraldo, Dr. Manuel Carmelo Rosa e Prof^a Luísa Cerdeira, que generosamente se disponibilizaram a fazer a sua leitura crítica, foram essenciais no distanciamento e visão global que nos proporcionaram. A todos o nosso muito obrigado.

Ao Conselho Nacional de Educação, a equipa agradece, de forma especial, a confiança depositada para a realização deste estudo. De uma forma particular, o nosso grande agradecimento é endereçado à sua Presidente, Doutora Ana Maria Bettencourt, pela forma como sempre acompanhou o trabalho, nas suas diferentes fases, manifestando toda a disponibilidade e apoio. As suas palavras, de incentivo e de confiança, foram determinantes.

Na impossibilidade de nomear todos, a equipa apresenta um agradecimento coletivo a quem, direta ou indiretamente, nos mais variados serviços, departamentos ou instituições, deram a sua colaboração. São muitos e foram, mesmo que momentaneamente, muito preciosos.

INTRODUÇÃO

O Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (RJIES) instituído pela Lei n.º 62/2007, de 10 de Setembro, estabeleceu um modelo de Organização e Gestão das Instituições de Ensino Superior que introduziu diversas mudanças, clarificando e reforçando a margem de autonomia das instituições para, nos termos da lei, adotarem “*o modelo de organização institucional e de gestão que considerem mais adequado à concretização da sua missão, bem como à especificidade do contexto em que se inserem*”.

A legislação estabeleceu pois condições para, dentro de um certo enquadramento geral, se poder assistir à diversificação de opções no espectro de órgãos (ter ou não Senado ou Conselho Consultivo, por exemplo), na sua constituição (número total de membros, distribuição de mandatos por docentes, estudantes, pessoal não docente, elementos externos), nos processos de escolha, no seu modo de funcionamento e articulação de competências. As instituições de educação superior públicas dispõem já, todas, de órgãos escolhidos de acordo com este enquadramento jurídico, estruturaram a sua organização e gestão interna, instituindo os órgãos relativos às unidades orgânicas.

O Conselho Nacional de Educação (CNE), que acompanhou e contribuiu para o processo de preparação e aprovação da nova legislação sobre o ensino superior em que se integra o RJIES, decidiu debruçar-se sobre o modo como o novo modelo de governança, instituído pela atual legislação, está a ser usado pelas instituições. Assim, no âmbito do plano de ação para 2010 da 3ª Comissão Especializada Permanente do CNE – “Ensino Superior, Investigação e Desenvolvimento”, decorreram nas instalações do Conselho, nos dias 09 de março e 19 de abril de 2010, audições dos Presidentes de Conselhos Gerais (PCG) de Universidades e de Institutos Politécnicos sobre o papel, composição, competências e enquadramento da experiência dos mesmos no modelo de gestão e governança de instituições de educação superior, introduzido pelo RJIES. Em 02 de dezembro do mesmo ano, o CNE celebrou com a Universidade de Aveiro um protocolo e respetiva adenda que enquadram o presente estudo. Aqueles documentos referem que o trabalho deve procurar responder ao objetivo seguinte: *realização ... de um estudo sobre a aplicação do novo modelo de governança, instituído pelo Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior, em 2007, incluindo a análise de experiências de outros países europeus com modelos de governo análogos aos adotados em Portugal.*

A equipa responsável pelo estudo apresenta aqui um relatório do trabalho realizado, começando por olhar experiências e modelos de governança em outros países. Expõe-se, de seguida, o contexto em que aconteceram as mudanças no enquadramento jurídico atual para a governança das instituições portuguesas. Por fim, analisa-se a experiência vivida nas instituições da rede pública de educação superior, tendo por base entrevistas realizadas a uma amostra significativa dos Presidentes dos respetivos Conselhos Gerais (CG) (26 no total, sendo 12 de Institutos Politécnicos e 14 de Universidades).

O termo governança não tem sido muito usado quando se trata a educação superior em Portugal. Por isso, valerá a pena clarificar o sentido que atribuímos aqui a esta expressão. Em estudo da OCDE, de 2008, com o título *“Tertiary Education for the Knowledge Society”* (Santiago, *et al*, 2008), pode encontrar-se uma síntese de bibliografia sobre a definição de governança no contexto que estamos a considerar. Na versão sintética, escolhida por Guy Neave, considera-se que governança significa *“o modo como os sistemas e as instituições de educação superior são organizados e geridos”*. Se quisermos seguir a opção dos autores daquele estudo, o termo governança da educação superior terá o sentido seguinte: *“estruturas, relações e processos através dos quais as políticas para a educação superior são desenvolvidas, aplicadas e revistas, tanto a nível nacional como institucional”*. Esta definição de governança está próxima da de Fielden (2008), que considera que a palavra *“traduz as estruturas, processos e atividades que estão envolvidos no planeamento e direção das instituições e das pessoas que trabalham na educação superior”*. O nosso estudo sobre governança pode ser, ainda, iluminado pela ideia de que governança significa uma *“rede complexa de fatores que inclui a estrutura legislativa, as características das instituições e o modo como estas se relacionam com o sistema no seu todo, o modo como o financiamento é feito às instituições e como estas prestam contas da sua utilização, assim como o modo como as estruturas menos formais se relacionam e influenciam o seu comportamento”* (OCDE, 2003).

O estudo que aqui se relata foi conduzido de modo a que se pudesse considerar o contexto europeu e as tendências observadas na governança de instituições de educação superior, através de revisão de bibliografia relevante e pela análise de experiências e modelos adotados pelos seguintes países: Áustria, Dinamarca, Finlândia, Holanda e Reino Unido. Procurou-se, ainda, compreender o contexto, os processos e os instrumentos jurídicos que enquadram e definem o modelo em uso em Portugal, bem como conhecer a informação disponível sobre os modos como as instituições integraram as diretrizes da legislação vigente. Este trabalho conduziu à análise de relatórios de

estudos, artigos e documentos relativos à governança da educação superior em diferentes países, bem como da documentação publicada na fase preparatória das mudanças associadas à publicação do RJIES.

Procedeu-se, igualmente, ao levantamento da informação, de acesso público, relativa aos CG das Instituições de Ensino Superior Públicas (IESP), a qual foi analisada. O relatório apresenta o estudo empírico realizado e a sua metodologia, num capítulo em que se analisam os resultados das entrevistas feitas aos PCG, discutindo-se as principais conclusões que é possível retirar do trabalho de campo realizado. Por fim, apresentam-se a síntese e conclusões do estudo.

I | O QUADRO DE REFERÊNCIA INTERNACIONAL

As mudanças na legislação que enquadra a educação superior em Portugal aconteceram num período em que, a nível internacional, se observava também significativo movimento com idêntica orientação. Note-se que as razões invocadas para que vários países se envolvessem em tais processos não são distintas das subjacentes ao que na primeira década deste século observámos no nosso país. Em *Global Trends in University Governance*, John Fielden (2008), cujo trabalho tem o foco em países da Commonwealth, vê as mudanças na governança da educação superior estimuladas pelo crescimento e diversificação da oferta, que decorrem de os governos valorizarem o seu contributo para o desenvolvimento económico. Aquele artigo, centrado sobre os modos como os governos planeiam e dirigem a educação superior, é uma excelente síntese de processos que por essa altura aconteciam num variado leque de países: África do Sul, Bangladesh, Estados Unidos da América, Malásia, Nova Zelândia, Paquistão, Reino Unido, Tanzânia. A interpretação que o autor faz das mudanças é que elas resultam de se constatar que os modelos de controlo centralizado nos governos se mostraram insustentáveis, à medida que a complexidade dos sistemas cresceu e se acentuou a necessidade de os dotar de enquadramentos que assegurem a sua melhor gestão. Significativa é a constatação de que existe uma tendência dos países para mudarem de modelos de controlo para modelos de supervisão estatal.

Os estudos publicados desde que a OCDE iniciou, em 2004, um trabalho de avaliação de políticas e de análise de desenvolvimentos na educação terciária num alargado leque de países serão, porventura, a fonte recente mais sólida de análises de modelos de governança da educação superior. O relatório final daquela iniciativa (Santiago, *et al*,

2008), apresentado em Lisboa, a 03 de abril de 2008, é uma referência essencial para compreender os desenvolvimentos e tendências observadas.

O quadro europeu relativo à governança da educação superior, no período que nos interessa analisar, está bem descrito e analisado nos trabalhos publicados pela Eurydice e em publicações relativas aos diferentes países. No contexto europeu, as tendências observadas na governança de instituições da educação superior apresentam características semelhantes, pesem embora as diferentes tradições que se encontram na sua origem. A partir dos anos 90 do século passado, assiste-se a um largo movimento de reformas e de reestruturação dos sistemas de educação superior, no sentido de melhor os adaptar às novas necessidades das sociedades e responder à crescente procura de formação superior. A independência e autonomia das instituições públicas de educação superior, e a liberdade académica que lhes é intrínseca, confrontam-se com maiores exigências de eficácia nos resultados e de eficiência nos seus processos de administração dos recursos financeiros que lhes são afetos pelos governos.

De entre os fatores que influenciam as atuais reformas são frequentemente referidos o alargamento do acesso e as suas implicações financeiras, que transformaram um ensino para elites num ensino aberto à participação dos diferentes grupos sociais, a necessidade de introduzir formas de regulação, de modo a assegurar padrões de qualidade de ensino e investigação em sistemas altamente diversificados, a crescente internacionalização dos sistemas, que se abriram a um número muito elevado de estudantes estrangeiros. As instituições de educação superior tornaram-se, assim, organizações complexas cuja autonomia tenderá a ser contratualizada e regulada por critérios de avaliação do desempenho (OCDE, 2003).

A análise dos modelos de governança de instituições de educação superior adotados em cinco países europeus (Áustria, Dinamarca, Finlândia, Holanda e Inglaterra) irá procurar ilustrar tendências observadas nas últimas décadas no modo de governança interna das instituições. Assim, ilustram-se as funções que são assumidas pelos órgãos de governança, a sua composição e escolha dos respetivos membros, as competências e modos de articulação entre eles, no que se afigura ser a implementação de estratégias de mudança que refletem efeitos da crescente abertura do acesso à educação superior, de pressões para aumentar a eficiência e a eficácia, enfim, de condições para que as instituições atendam exigências normalmente associadas à nova gestão pública.

A nossa atenção centrou-se nos dois países, **Inglaterra** e **Holanda**, que realizaram as suas grandes reformas na década de 90 e podem ser considerados como os percussores das novas tendências de governança das instituições de ensino superior; e em três outros países, **Áustria**, **Dinamarca** e **Finlândia**, cujas mudanças ocorrem aproximadamente ao mesmo tempo das que são introduzidas em Portugal, em 2007. Na escolha dos países houve igualmente a preocupação de incluir exemplos daqueles que compreendem sistemas duais de educação superior.

Passaremos, assim, a apresentar a análise dos modelos com referência a três eixos principais, a saber, a autonomia institucional conferida pelos Estados às instituições de educação superior, em particular às Universidades, os órgãos de governo que as dirigem e a escolha da sua liderança executiva.

1.1 | AUTONOMIA INSTITUCIONAL

A autonomia das instituições de educação superior públicas em relação ao Estado refere-se, em geral, à capacidade que lhes é conferida na lei para realizarem as suas próprias escolhas no prosseguimento da sua missão própria e envolve tanto os direitos e deveres legais a que estão obrigadas como o modo de financiamento e de atribuição de outros recursos. A liberdade académica e o autogoverno encontram-se reconhecidos na maioria dos estatutos das instituições e constituem pilares críticos da autonomia da educação superior.

As quatro dimensões¹ normalmente utilizadas para analisar o grau de autonomia das instituições - autonomia organizacional, autonomia financeira, autonomia académica e autonomia de gestão de recursos humanos – são ilustradas por referência a enquadramentos e práticas como: leis e regulamentações existentes; modo de financiamento do ensino e investigação; definição dos programas de estudo, de cursos e atribuição de graus; contratação de pessoal docente e não docente; prestação de contas; e relacionamento administrativo e político com o poder executivo.

No âmbito deste estudo e em relação aos países selecionados, limitamos a descrição da autonomia institucional a questões que se prendem com o estatuto jurídico das instituições, formas de financiamento suportadas pelos Estados e áreas em que se concretiza a autonomia.

¹ EUA's Lisbon Declaration, 2007

Estatuto jurídico e formas de financiamento

Nos cinco países analisados, as reformas realizadas no enquadramento jurídico das Universidades conferiu-lhes maior capacidade de autogoverno e liberdade de ação, normalmente regulados por instrumentos de acompanhamento que relacionam o desempenho das instituições com o financiamento que lhes é atribuído. Em alguns países, a flexibilização dos estatutos jurídicos das Universidades abriu a possibilidade de se constituírem como fundações de direito privado.

Na **Áustria**, a Lei das Universidades de 2002 (*Universitätsgesetz*), que entrou em vigor em 2004, atribuiu às Universidades o estatuto jurídico de pessoas coletivas de direito público, gozando de plena autonomia e possibilidade de acesso a diferentes fontes de financiamento, sob a tutela do Ministério Federal da Ciência e Investigação. A autonomia das Universidades é regulada por contratos de desempenho e orçamentos globais, celebrados entre as autoridades federais e o Reitor da Universidade, para um período de três anos.

A educação superior na Áustria compreende também as *Fachhochschulen*, criadas em 1993. Estas instituições de educação superior regem-se por regulamentação própria de acordo com a natureza jurídica da entidade instituidora e têm um âmbito regional. Destinam-se a oferecer formação para profissões específicas e os programas que ministram são previamente acreditados por um período máximo de cinco anos por um Conselho que centraliza a avaliação e acreditação de toda a formação que estas instituições podem oferecer.

Na **Finlândia**, a Lei das Universidades de 2009, estabeleceu uma nova organização do subsistema universitário, consagrando as Universidades como instituições independentes de direito público ou fundações de direito privado, com autonomia e liberdade de ensino e investigação. As Universidades celebram um contrato com o Ministério da Educação em que são fixados os objetivos qualitativos e quantitativos a alcançar e as condições de monitorização e avaliação da sua realização. Este acordo é assinado pelo presidente do conselho da Universidade e pelo reitor. O financiamento do Estado é calculado com base numa fórmula a que acresce a dotação de um fundo, cujo valor é dependente do desempenho da Universidade.

A formação de consórcios entre Universidades e Instituições Superiores Politécnicas, cuja criação data de 2003 com a publicação da Lei dos Politécnicos, tem vindo a desenvolver-se, permitindo ganhos de eficiência na gestão do sistema de educação superior e melhoria

das condições de ensino, investigação e cooperação com o mundo empresarial a nível local e regional.

A educação superior na **Holanda** organiza-se em Universidades e em instituições de educação superior profissional, *Hogescholen*, tendo a Lei de 1993 regulado o funcionamento de todo o sistema.

A reforma da gestão interna das Universidades, que uniformizou as respetivas estruturas de governança, teve lugar em 1997. Mais recentemente, a Lei de 2009 introduziu alterações que visaram melhorar a qualidade da educação superior, simplificar os processos administrativos de admissão de estudantes nas instituições, alargar a sua participação, separar claramente os órgãos de governo e de supervisão e definir melhor o papel das estruturas de avaliação. As instituições gozam de uma larga autonomia, sendo livres de definir os seus programas de estudos e cursos (sujeitos a aprovação da entidade nacional de acreditação), as vagas para inscrição de estudantes, o valor das propinas (entre os intervalos definidos pelo governo), a contratação do pessoal académico e fixação dos respetivos salários, a aplicação dos seus orçamentos e o recurso a empréstimos, bem como administrar o seu próprio património, que inclui os edifícios e o equipamento. O Estado financia as instituições de educação superior públicas com base numa fórmula e mediante o seu posicionamento face a indicadores de desempenho estabelecidos.

Desde 2006, a **Dinamarca** está a proceder a profundas reformas do sistema de educação superior que, entre outras mudanças, envolvem a fusão de instituições universitárias e de investigação. Atualmente, o sistema organiza-se em três níveis: ensino superior curto, realizado em dez academias profissionais (*Erhvervsakademier*), em cursos com a duração de dois anos; ensino superior médio, realizado em oito colégios profissionais (*Professionshøjskoler*), a maioria agregados a Universidades, cujos cursos conferem o grau de *professional bachelor*; e ensino superior longo, organizado em oito Universidades. O ensino superior artístico desenvolve-se em 15 instituições e encontra-se sob a tutela do Ministério da Cultura.

A Lei das Universidades de 2007 atribuiu às instituições universitárias o estatuto de pessoas jurídicas de direito público, sob a tutela do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, conferindo-lhes maior autonomia académica e de gestão de recursos. O financiamento do Estado realiza-se através da celebração de contratos de desenvolvimento, com a duração de três a quatro anos, com base nos objetivos

estratégicos da Universidade, recursos e atividades nas áreas de ensino, investigação, disseminação do conhecimento e internacionalização e de acordo com uma fórmula que tem em conta uma avaliação global de resultados.

Em **Inglaterra**, a Lei de 1992 (*The Further and Higher Education Act*) unificou o sistema de educação superior, através da integração das Universidades e das instituições politécnicas. Passaram, assim, a existir dois tipos de Universidades, as anteriores a 1992, cujas atribuições se encontram definidas em “cartas reais”, e as Universidades pós-1992, constituídas a partir dos anteriores Institutos Politécnicos e que se passaram a designar “novas Universidades”. Todas as Universidades são instituições autónomas, sem fins lucrativos. O seu financiamento provém de diversas fontes, públicas e privadas, sendo o Estado o maior financiador. Uma síntese dos modelos de governança daqueles dos tipos de instituições pode encontrar-se em relatório recente da Comissão de Presidentes de Universidades (CUC, 2009).

Até 2011, o Conselho para o Financiamento do Ensino Superior assegurou a distribuição do financiamento público às Universidades através da aplicação de duas fórmulas, uma para as atividades de ensino e outra para as atividades de investigação. O somatório daquelas duas verbas constituía o financiamento global (*block grants*) atribuído pelo Estado, sendo as instituições livres de aplicar esse financiamento em atividades de ensino ou de investigação consoante as suas prioridades, balizadas pelas linhas gerais definidas pelo Conselho. A partir de 2011, o financiamento global atribuído pelo Conselho às instituições foi reduzido, sendo privilegiado o sistema de empréstimo reembolsável a estudantes, podendo as instituições ser compensadas pela criação de lugares adicionais (mais 20 000 novas vagas). A lógica de mercado que passou a ser aplicada ao financiamento das Universidades tem vindo a suscitar apreensão no meio académico.

Áreas de autonomia das Universidades

Tendo por referência o estudo da EUA, *University Autonomy in Europe II – The scorecard*, de 2011, a documentação analisada permitiu identificar domínios nos quais as instituições de educação superior dos cinco países considerados gozam de autonomia (tabela 01).

A tendência generalizada na última década, nos cinco países, é a de diminuição do controlo direto do Estado, atribuindo largas margens de autonomia às Universidades nos

domínios académico e de aplicação dos seus orçamentos. A autonomia institucional traduz-se, nomeadamente, na liberdade de decidir as condições de emprego do pessoal da Universidade, na definição dos programas académicos e na aplicação dos seus recursos sem necessidade de aprovação do governo.

Contudo, o usufruto desta autonomia pelas instituições de educação superior tem sido acompanhado por novos mecanismos de monitorização e controlo do seu desempenho, de avaliação da qualidade e de contratualização dos resultados associados ao financiamento atribuído. A avaliação externa da ação das Universidades, tendo por referência o cumprimento de contratos de desenvolvimento celebrados com o Estado, surge, pois, como o principal instrumento de prestação de contas.

Tabela 01 | Domínios de Autonomia das Universidades

Dimensões de Autonomia	Domínios de Autonomia	Áustria	Dinamarca	Finlândia	Holanda	Inglaterra
Autonomia Organizacional	Escolha da direção executiva	Sim	Sim	Sim	Sim. Processo validado pela tutela	Sim
	Escolha de membros externos para o órgão de direção	Designados pela Universidade e pela tutela	Designados pela Universidade	Designados pela Universidade	Designados pela tutela	Designados pela Universidade
	Definição das estruturas académicas	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
	Criação de outras entidades jurídicas	Sim	Sim, com restrições	Sim	Sim	Sim
Autonomia Financeira	Tipo e duração do financiamento público	Dotação global plurianual (três anos)	Dotação global anual	Dotação global anual	Dotação global anual	Dotação global anual
	Transição de saldos	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
	Acesso a crédito	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim com restrições
	Propriedade dos edifícios e equipamentos	Equipamentos	Edifícios e equipamentos	Equipamentos	Edifícios e equipamentos	Edifícios e equipamentos
	Decidir o valor das propinas	Não. Propinas fixadas pelo Governo	Ensino gratuito	Ensino gratuito	Não. Propinas fixadas pelo Governo	Sim. Propinas sujeitas a tetos definidos pelo Governo

Dimensões de Autonomia	de	Domínios de Autonomia	Áustria	Dinamarca	Finlândia	Holanda	Inglaterra
Autonomia de Gestão de Recursos Humanos		Contratar e despedir o pessoal académico	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
		Definir as remunerações	Sim	Sujeito a negociação coletiva	Sujeito a negociação coletiva	Sujeito a negociação coletiva	Sujeito a negociação coletiva
Autonomia Académica		Definir as vagas para inscrição de estudantes	<i>Numerus clausus</i> em algumas áreas de estudo	Sim	Sim, com respeito pelo n.º global contratado com o Governo	Sim	Sim, com respeito pelo n.º global contratado com o Governo
		Criar e encerrar cursos	Sim	Sim. Acreditação prévia de cursos (<i>ACE Denmark</i>)	Sim, dentro das áreas de estudo estabelecidas para cada Universidade	Sim. Acreditação prévia de cursos (<i>Netherlands Accreditation Organisation</i>)	Sim
		Definir currículo dos cursos	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
		Escolher modelos e entidades para avaliação da qualidade	Sim	Não	Não	Sim, sujeito a acreditação da agência nacional	Não

Fonte: Adaptado de: EUA (2011). *University Autonomy in Europe II. The scorecard*. Bruxelas: European University Association; de OCDE (2003). *Education Policy Analyses, Chapter 3. Changing Patterns of Governance in Higher Education*. 2003 Edition; de Eurydice (2008). *Higher Education Governance in Europe. Policies, structures, funding and academic staff*.

1.2 | ÓRGÃOS DE GOVERNO DAS INSTITUIÇÕES DE EDUCAÇÃO SUPERIOR

O modelo colegial de governança das Universidades europeias, onde tradicionalmente se encontrava representada a comunidade académica, tem vindo a ser alterado no sentido de atribuir maiores responsabilidades a órgãos executivos e a órgãos de supervisão e governança institucional com participação externa. A entrada nestes órgãos de elementos externos à Universidade, provenientes de sectores diversos da sociedade, modificou profundamente a sua organização e modo de funcionamento, bem como os equilíbrios até então existentes na direção e gestão das instituições.

Nos países estudados parece existir uma procura de equilíbrio entre o reforço do poder executivo dos órgãos de governo e a participação da comunidade académica nas estruturas que orientam o ensino e investigação, quer a nível institucional (Senados ou equivalentes), quer a nível das faculdades ou departamentos que integram as

Universidades. Em geral, o poder executivo é atribuído a um órgão uninominal, cuja legitimidade é conferida por um órgão de direção, que em alguns casos, é constituído exclusivamente por elementos externos e em outros tem composição mista, com representação dos diferentes corpos internos e de grupos de interessados externos, cabendo a órgãos colegiais internos o governo académico.

Na **Áustria**, os órgãos de governo das Universidades são o Conselho da Universidade (*Universitätsrat*), a Reitoria, o Reitor e o Senado.

a) O Conselho da Universidade, constituído por cinco, sete ou nove membros externos, dependendo da dimensão da instituição, é o órgão de direção. Destes membros, dois, três ou quatro são designados pelo Ministro Federal, outros dois, três ou quatro são eleitos pelo Senado da Universidade e o membro restante é designado por acordo mútuo entre aqueles. É o órgão que aprova o plano de desenvolvimento e o plano de organização da Universidade, a proposta de acordo de desempenho e a proposta de acordo de desenvolvimento, bem como as regras de funcionamento da Reitoria. Ao Conselho cabe, ainda, eleger o Reitor a partir de uma lista de três candidatos apresentada pelo Senado, eleger os Vice-Reitores com base em proposta do Reitor, aprovada pelo Senado. São ainda responsabilidades do Conselho, celebrar os contratos de desempenho com o Reitor e a Reitoria; aprovar a criação e participação em empresas e fundações; aprovar as orientações para a gestão financeira e os relatórios financeiros, bem como a proposta de orçamento.

b) A Reitoria é o órgão executivo da Universidade, que a representa. É composto pelo Reitor e até quatro Vice-Reitores.

A Reitoria é a instância de governança interna responsável pela preparação da proposta de estatutos e das suas alterações a submeter ao Senado. Cabe-lhe, entre outras importantes competências, as seguintes responsabilidades: preparar as propostas de planos de desenvolvimento e de organização a apresentar ao Senado e ao Conselho da Universidade, bem como dos acordos de desempenho e de desenvolvimento a celebrar; designar e demitir os diretores de unidades orgânicas da Universidade e estabelecer com eles acordos sobre metas a atingir; administrar os currículos e cursos; preparar a proposta de orçamento a submeter ao Conselho e proceder à sua alocação. A Reitoria supervisiona todas as unidades em que a instituição está organizada e tem a responsabilidade de planear e executar todas as informações e relatórios a que a Universidade está obrigada.

c) O Reitor preside à Reitoria, propõe os candidatos a Vice-Reitor e atua como superior de todo o pessoal, selecionando os professores a partir de uma lista organizada por uma comissão de seleção. O Reitor tem, ainda, a responsabilidade de negociar e finalizar os acordos de desempenho e de desenvolvimento com o Ministério Federal e informar o Conselho da Universidade dos resultados.

d) No Senado estão representados os professores e investigadores, que constituem a maioria, estudantes e pessoal administrativo, num total de 12 a 14 membros. O Senado aprova o anúncio público para o recrutamento do Reitor, elaborado pelo Conselho da Universidade, com regras precisas relativas a prazos e procedimentos, e prepara o processo de recrutamento e seleção da lista de três candidatos a eleger pelo Conselho. Compete-lhe mudar o tamanho do Conselho e eleger os seus membros. Tem, ainda, funções eminentemente académicas, algumas associadas à aprovação e mudanças dos currículos dos cursos e outras à instituição de órgãos colegiais e à regulação do seu funcionamento, dispondo de dois meses para aprovar as propostas de plano de desenvolvimento e de plano organizacional apresentados pela Reitoria.

A nova organização das Universidades na **Finlândia** prevê a existência dos seguintes órgãos de governo nas Universidades públicas: Conselho da Universidade (*University Board*), Assembleia da Universidade (*Collegiate Board*) e Reitor

a) O Conselho da Universidade (*University Board*) é o órgão de direção da Universidade de mais alto nível, constituído por sete ou nove a 14 membros, 40% dos quais, no mínimo, são membros externos à instituição, com ligação às áreas de especialização das ciências ou das artes em que opera a Universidade e eleitos pela Assembleia Geral da Universidade (*University Collegiate Body*). O Conselho inclui representantes dos professores e investigadores, dos funcionários e dos estudantes da Universidade, eleitos pelos correspondentes corpos da Universidade. A Assembleia decide qual o número de membros que representa cada um dos corpos internos (docentes e investigadores, outro pessoal e estudantes), não podendo nenhum deles exceder metade do número total de membros do Conselho. Não podem fazer parte do Conselho o Reitor, o Vice-Reitor, os diretores de faculdades ou unidades diretamente subordinadas ao Conselho, ou membros de órgãos colegiais da Universidade. O Conselho elege o seu Presidente de entre os membros externos e um membro como vice-Presidente.

O Conselho determina os objetivos principais da instituição e os princípios que devem regular a economia, a estratégia e a gestão da Universidade. Compete-lhe, entre outras

matérias, escolher e demitir o Reitor, aprovar o plano de ação, o plano económico e o orçamento da Universidade, supervisionar a gestão e as contas, decidir sobre o número de alunos, sendo responsável pela realização do contrato celebrado com o Estado e por outros acordos de importância fundamental ou com consequências importantes para a Universidade. A duração dos mandatos é decidida pela Assembleia da Universidade, não podendo exceder cinco anos.

b) O Reitor é eleito pelo Conselho da Universidade para um mandato com a duração máxima de cinco anos, é responsável pela direção executiva da Universidade e assegura a sua representação externa nos assuntos que são da sua competência. As suas funções incluem assegurar a gestão financeira, preparar os assuntos a serem presentes ao Conselho e aplicar as decisões deste, celebrar os contratos com o pessoal académico e administrativo, realizar todos os atos autorizados pelo Conselho. O Reitor tem direito a participar em todos os órgãos da Universidade.

c) A Assembleia da Universidade (*Collegiate Board*) é constituída por representantes dos professores e investigadores, do pessoal e dos estudantes. Os números de representantes de cada um destes corpos não podem exceder metade do número total de membros. Tem um número máximo de 50 membros. A Assembleia decide, entre outras matérias, qual é o número de membros e a duração do mandato do Conselho e dos seus membros, elege os membros externos e confirma a eleição dos representantes dos vários corpos da Universidade no Conselho. Compete-lhe, ainda, demitir membros do Conselho por proposta deste, eleger o Revisor Oficial de Contas, confirmar o Relatório Anual e as Contas da Universidade.

As Universidades podem ainda nomear uma personalidade para Chanceler (Reitor honorário) e constituir um Conselho da Comunidade Universitária (*University community group*) com representantes de todas as empresas associadas à Universidade.

As Universidades que são Fundações têm uma estrutura de governança análoga à das Universidades públicas, mas o número de membros do Conselho é sete, incluindo o Presidente e Vice-Presidente. Três membros são designados de entre as pessoas nomeadas pelos fundadores, com exceção do Estado. A Assembleia tem composição idêntica às das Universidades públicas e designa os restantes membros do Conselho após consulta aos parceiros fundadores da instituição.

Na **Holanda**, com a Lei aprovada em 1997, as Universidades passaram a ter os seguintes órgãos de governo: Conselho de Supervisão (*Supervisory Board, Raad van Bestuur*),

Conselho da Universidade (*University Council*) e Conselho Executivo (*Executive Board, College van bestuur*).

a) O Conselho de Administração (*Supervisory Board*) é o órgão que supervisiona a administração e gestão da Universidade de forma alargada, constituído por cinco membros externos nomeados pelo Ministro. Responde perante o ME a quem deve fornecer toda a informação solicitada respeitante à sua atividade. Nomeia, suspende ou exonera os membros da Direção Executiva;

b) A Direção Executiva (*Executive Board*) é composta por três membros designados pelo Conselho de Administração. Os três membros da Direção Executiva são o Presidente, que preside à Universidade, o Reitor *Magnificus*, que detém o pelouro académico, e o Vice-Presidente com o pelouro administrativo. É responsável por todos os aspetos da administração e gestão da Universidade e nomeia os diretores (*Dean*) dos departamentos ou faculdades que integram a Universidade. Responde perante o Conselho de Administração a quem deve fornecer toda a informação solicitada relativa às suas decisões e atividade;

c) O Conselho da Universidade (*University Council*) é o órgão consultivo, composto por um máximo de 24 membros, designados pelos diferentes departamentos e faculdades da Universidade. Um número igual de lugares é destinado a estudantes e pessoal académico e administrativo, eleitos pelos respetivos corpos. Aprova o plano estratégico da Universidade e o sistema de garantia da qualidade.

A reforma da estrutura interna das Universidades na **Dinamarca** data de 2003 (*The University Act 2003*) e instituiu como órgãos de governo o Conselho (*Board*), o Reitor e o Conselho Académico.

a) O Conselho (*Board*) é composto por uma maioria de membros externos e por representantes dos professores e investigadores, em que se incluem estudantes de doutoramento com contrato, representantes do pessoal técnico e administrativo e um mínimo de dois representantes dos estudantes, num total de 11 membros.

O Conselho é a autoridade superior da Universidade a quem compete, entre outras, as responsabilidades seguintes: estabelecer as linhas orientadoras para a organização, as atividades de longo prazo e o desenvolvimento da instituição; administrar os fundos da instituição de modo a garantir que eles servem a realização dos fins últimos da Universidade; aprovar o orçamento, de acordo com recomendação do Reitor, as

orientações para o uso dos recursos comuns e a sua distribuição; nomear e demitir o Reitor assim como os responsáveis pela gestão executiva (diretores de faculdades, de departamentos, de sectores, de escolas doutorais), sob proposta do Reitor. O Presidente do Conselho administra as instalações com a colaboração de um membro do mesmo. Os membros externos têm um mandato de quatro anos renovável.

b) O Reitor é o órgão executivo máximo da Universidade, responsável por toda a gestão de acordo com as orientações definidas pelo Conselho. Apresenta ao Conselho propostas de nomeação, ou de demissão, de membros da gestão executiva (diretores de faculdades, de departamentos, de sectores, de escolas doutorais) e a proposta de orçamento. Aprova as contas e o regulamento disciplinar dos estudantes e, em certas circunstâncias, pode demitir o Conselho Académico e assumir as competências deste órgão.

c) A Universidade pode instituir um Conselho Académico para toda a instituição ou para cada uma das áreas académicas. O Conselho Académico da Universidade é presidido pelo Reitor e composto por representantes eleitos dos professores e dos estudantes. Nos Conselhos de áreas académicas, a presidência cabe aos respetivos diretores de faculdade. É um órgão de aconselhamento do Reitor em matérias relacionadas com o ensino e investigação, cabendo-lhe pronunciar-se sobre a distribuição de fundos e sobre questões estratégicas para a investigação e o ensino, fazer recomendações ao Reitor sobre a composição das comissões responsáveis por avaliar candidaturas a posições académicas.

Em **Inglaterra**, as Universidades dispõem, em geral, dos seguintes órgãos de governança interna: o Conselho (*Council, Board of Governors*), o Senado (*Senate, Academic Board*) e o Reitor (*Vice-Chancellor*).

a) O Conselho de Governadores ou Conselho (*Board of Governors* ou *Council*) é o órgão de direção da Universidade, constituído por uma maioria de membros externos e por representantes dos corpos internos à Universidade. A sua dimensão é variável (cerca de 25 membros nas “novas” Universidades e entre 25-60 nas “velhas” Universidades), sendo os membros externos selecionados por um Comité de Nomeação, constituído por representantes das empresas de comércio e indústria da região e por pessoas com experiência na política de ensino superior, bem como um representante das autoridades locais onde a Universidade se situa. Integra ainda um diretor financeiro. A duração máxima do mandato dos membros externos é de nove anos. O Conselho é responsável por definir a missão educativa da instituição e acompanhar as suas atividades;

salvaguardar o uso efetivo e eficiente dos seus recursos; aprovar os projetos de orçamento; nomear, suspender ou demitir, fixar a remuneração e condições de exercício do diretor executivo (Vice-Chanceler), do secretário do Conselho e de outros titulares; definir a grelha de remunerações e condições de serviço de todo o pessoal da Universidade; nomear os auditores externos.

b) O Vice-Chanceler é o responsável executivo da Universidade. Cabe-lhe a direção e a gestão de alto nível da instituição, a liderança de topo do pessoal, fazer propostas ao órgão de governo interno acerca da missão e perfil educacional da instituição, bem como executar as decisões do Conselho. O Vice-Chanceler tem, ainda, competências de nomeação avaliação, suspensão e demissão, determinando – dentro de um quadro de referência estabelecido pelo Conselho – o ordenado e as condições de trabalho do pessoal não detentor de certos lugares mais elevados. A preparação de estimativas de receitas e despesas para serem presentes ao Conselho, a gestão do orçamento e dos recursos, a aplicação dos regulamentos de disciplina dos estudantes, são outras competências deste responsável.

c) O Conselho Académico ou Senado (*Academic Board* ou *Senate*) é o órgão responsável pela orientação do ensino e investigação da Universidade. A sua composição é aprovada pelo Conselho, bem como os procedimentos de seleção e duração dos mandatos dos membros designados, o que inclui os diretores de escolas, faculdades ou departamentos e os representantes eleitos dos professores, estudantes e pessoal não docente. É presidido pelo Vice-Chanceler e formalmente reporta ao Conselho, sendo necessária a aprovação deste em todas as decisões que envolvam a organização dos cursos e tenham implicações financeiras ou de uso de outros recursos. As suas atribuições incluem o planeamento académico, a garantia dos padrões de qualidade académica, promoção da investigação, critérios para a admissão, avaliação e exames, currículo e atribuição de graus e a responsabilidade pelo regime disciplinar dos estudantes. Note-se que as decisões do Conselho com implicações académicas estão sujeitas a parecer prévio do Senado que deve ser a sede de iniciação de tais processos (por exemplo, encerramento ou criação de um departamento). Nas Universidades pre-1992, estes órgãos têm entre 50 e 100 ou mais membros. Nas Universidades pós-1992, está estabelecido um número máximo de 30 membros, embora possa ser permitido, a título excecional, que o seu

número suba até 40. Está ainda consagrado que pelo menos metade dos membros seja pessoal com altas responsabilidades de gestão (vice-reitores, diretores de faculdades ou equivalente, diretores de escolas e de departamentos).

d) A Assembleia (*Court*) existe em algumas Universidades, sendo o órgão consultivo de participação de toda a comunidade. Constitui um fórum público para a discussão de questões que afetam a Universidade. Pode aprovar a designação do Chanceler. É constituída por representantes das autoridades locais, de outras Universidades existentes na região, escolas dos diferentes níveis de ensino e associações de educação de adultos, associações profissionais e representantes da indústria local, professores, pessoal e alunos da Universidade. Reúne uma vez por ano e sempre que requerido pelos estatutos. A sua dimensão varia entre 50 a 400 membros, sendo a dimensão média de 200 membros.

Os modelos de governança adotados pelas Universidades dos países selecionados estão sumariamente caracterizados na tabela 02.

Tabela 02 | Órgãos de Governo das IES na Áustria, Dinamarca, Finlândia, Holanda e Inglaterra

País	Ano da Legislação	Órgão de Direção	Direção Executiva	Órgão Académico	Órgão Consultivo/ de Supervisão
Áustria	2002 – Lei das Universidades. Entrou em vigor em 2004	Conselho da Universidade (<i>University Council</i>) – cinco, sete ou nove membros externos, designados pelo Governo e pelo Senado. Nomeia o Reitor de uma lista de três nomes apresentada pelo Senado. Aprova o plano de desenvolvimento, a estrutura organizacional e a proposta de contrato de desempenho.	Reitoria e Reitor (<i>Rectorate, Rector</i>). A reitoria, presidida pelo reitor, é o órgão máximo de gestão, prepara o plano de desenvolvimento e o plano organizacional para submeter ao Conselho e ao Senado. O Reitor negocia e finaliza os acordos de desenvolvimento e de desempenho, com o Ministro Federal, informando o Conselho dos resultados	Senado (<i>Senate</i>) – 12 a 24 membros representantes do pessoal académico e administrativo e dos estudantes. A maioria são professores	

País	Ano da Legislação	Órgão de Direção	Direção Executiva	Órgão Acadêmico	Órgão Consultivo/ de Supervisão
Dinamarca	2003 e 2007 – Lei das Universidades	Conselho (<i>Board</i>)– 11 membros no máximo. Maioria de membros externos. Inclui 4 membros internos em representação do pessoal acadêmico (um) e administrativo (um) e dos estudantes (dois).É a autoridade máxima da universidade. Administra os fundos de modo que eles sirvam as metas da instituição Nomeia o Reitor.	Reitor (<i>Rector</i>) Gere o dia-a-dia de acordo com as orientações definidas pelo Conselho.	Conselho Acadêmico (<i>Academic Council</i>) – representação de cada unidade orgânica com número igual de membros docentes e de estudantes. É um órgão de aconselhamento do Reitor sobre todos os assuntos acadêmicos relevantes para a universidade.	
Finlândia	2009 – Lei das Universidades	Conselho (<i>The Board</i>) – sete, nove ou 14 membros, sendo no mínimo 40% elementos externos. Inclui representantes do pessoal acadêmico e administrativo e dos estudantes.	Reitor (<i>Rector</i>) – Responsável máximo pela direção executiva. Prepara os assuntos a serem presentes ao Conselho e aplica as suas decisões.	Assembleia da Universidade (<i>Collegiate Board</i>) – tem um n.º máximo de 50 membros, representantes dos professores, investigadores, pessoal e estudantes.	Conselho da Comunidade Universitária (<i>University Community Group</i>) – órgão consultivo, junta representantes de todas as empresas associadas à Universidade. Existe em algumas Universidades

País	Ano da Legislação	Órgão de Direção	Direção Executiva	Órgão Académico	Órgão Consultivo/ de Supervisão
Holanda	1997 – Reforma da gestão interna das Universidades	Conselho de Administração (<i>Supervisory Board</i>) – cinco membros externos nomeados pelo Governo. Supervisiona a administração e gestão da Universidade de forma alargada. Nomeia, suspende ou exonera a Direção Executiva. Responde perante o Ministério	Direção Executiva (<i>Executive Board</i>) – três membros internos: Presidente da Universidade, Reitor (pelouro da educação e investigação) e Vice-Presidente (pelouro das finanças e do pessoal)	Conselho da Universidade (<i>University Council</i>) – órgão consultivo. É composto por um n.º máximo de 24 membros, eleitos pelos diferentes corpos da Universidade (pessoal académico e administrativo e estudantes). Aprova o plano estratégico da Universidade e o sistema de garantia da qualidade.	
Inglaterra	1992 – Lei da Educação Complementar e Superior (<i>The Further and Higher Education Act</i>). Unificou o sistema de ensino superior Politécnico e universitário. Instituiu as “novas” Universidades (pós-1992)	Conselho (<i>Council</i> - “velhas” Universidades, pré-1992) – 25 a 60 membros, a maioria são elementos externos selecionados por um comité de nomeações. Inclui representantes do pessoal académico e administrativo e dos estudantes. Conselho de Governadores (<i>Board of Governors</i>) - “novas” Universidades, pós-1992): cerca de 25 membros, a maioria são elementos externos.	Vice-Chanceler (<i>Vice-Chancellor</i>) – é nomeado pelo Conselho. Preside ao Senado ou Conselho Académico. Cabe-lhe a direção e a gestão de alto nível da instituição, a liderança de topo do pessoal.	Senado (<i>Senate</i> - “velhas” Universidades). É composto pelos professores seniores e por representantes eleitos do pessoal académico e administrativo e dos estudantes. Conselho Académico (<i>Academic Board</i> - “novas” Universidades). A sua composição é aprovada pelo Conselho de Governadores.	Assembleia da Universidade (<i>Court</i>) – Existe em algumas Universidades como órgão representativo da comunidade. Constitui um fórum público para discussão de questões da vida da Universidade. Junta representantes das autoridades locais, de outras Universidades da região, associações profissionais e das empresas, pessoal e alunos. Reúne uma vez por ano ou sempre que requerido pelos estatutos.

Fonte: Eurydice (2008). *Higher Education Governance in Europe*.

Eurydice. Eurybase – Dossiers nacionais de Áustria, Dinamarca, Finlândia, Holanda, Inglaterra. <http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice>

I.3 | LIDERANÇA INSTITUCIONAL

No que se refere ao modo como é escolhida a direção executiva das instituições de educação superior nos países analisados, a tendência encontrada é a da sua nomeação pelo órgão máximo de governança da instituição, o Conselho (*Board/council*). Esta tendência é relativamente recente na maioria dos países analisados e representa uma das alterações mais profundas introduzidas pela legislação aprovada a partir dos anos 90 do século passado.

Até então, em geral, o Reitor, Presidente ou Vice-Chanceler eram eleitos pelos corpos internos das instituições (professores e investigadores, estudantes e pessoal não docente), de modo a assegurar a representação do universo institucional, em particular do respetivo corpo académico. Com a nomeação pelo órgão de direção, constituído por uma maioria de elementos externos (exceto na Finlândia, onde os elementos externos representam no mínimo, 40% dos membros do órgão), reforça-se o papel do chefe executivo da instituição e adota-se um modelo de governança bem conhecido no setor empresarial.

A mudança de um processo eleitoral de escolha para um processo de recrutamento por concurso, observada nos países estudados, implica a redefinição da relação do líder executivo com as restantes estruturas da instituição. Admite-se que será o modo como decorre o processo de nomeação levado a efeito pelo órgão de direção – audição de candidatos, apresentação de propostas de atuação, análise dos currículos – que assegurará a legitimação do mandato do candidato escolhido, dentro da instituição.

A **Áustria** alterou o seu método de escolha dos Reitores das Universidades com a Lei de 2002. Até então, estes eram eleitos pela Assembleia da Universidade, constituída por 25% dos membros de cada um dos diferentes corpos internos (professores, professores assistentes, pessoal não docente e estudantes), de entre os candidatos propostos pelo Senado. Com a entrada em vigor da nova lei, o Reitor é nomeado pelo Conselho da Universidade de entre uma lista de três candidatos propostos pelo Senado.

A liderança institucional é, em geral, da responsabilidade do Reitor, enquanto diretor executivo da Reitoria. A ele cabe preparar as decisões a serem aprovadas pelo Conselho da Universidade e pelo Senado, nomear o pessoal académico e outro pessoal interno à Universidade, distribuir o orçamento e afetar os recursos humanos aos vários departamentos, celebrar contratos, estabelecer os objetivos internos, apresentar os relatórios de atividades e organizar os processos de avaliação. O Reitor representa a Universidade junto do Ministério e o seu mandato é de quatro anos renováveis.

Na **Finlândia**, com a Lei de 2009, o Reitor passou a ser eleito pelo Conselho da Universidade, constituído por membros externos, que devem representar, no mínimo, 40% do total, e membros internos em representação dos professores, outro pessoal académico e não docente e dos estudantes da Universidade. O Reitor é responsável pela direção executiva da instituição e compete-lhe preparar os assuntos a serem presentes para decisão do Conselho, aplicar as suas decisões, executar a gestão financeira da Universidade, contratar o pessoal académico e administrativo e realizar todos os atos autorizados pelo Conselho. O Reitor representa a Universidade em todas as matérias da sua competência e o seu mandato é de cinco anos renováveis.

As Universidades na **Holanda** dispõem de uma direção executiva constituída por três membros internos, nomeados pelo Conselho de Administração (*Supervisory Board*), aos quais são atribuídos mandatos específicos, a saber: Presidente da Universidade, Reitor, com responsabilidades académicas, e Vice-Presidente, com responsabilidades administrativas. Esta direção gere todos os aspetos da vida institucional e responde perante o Conselho de Administração a quem deve fornecer a informação solicitada relativa às suas atividades e decisões. O mandato é de quatro anos renováveis.

A reforma das Universidades de 2003 na **Dinamarca** (*Danish University Law of 2003*) alterou a organização interna das instituições. O Reitor, que até aí era eleito por uma Assembleia composta maioritariamente pelo pessoal académico (50%) e por representantes do pessoal não docente (25%) e estudantes (25%), passou a ser nomeado por um Conselho com maioria de membros externos à Universidade.

Compete-lhe dirigir a Universidade no quadro das orientações definidas pelo Conselho (*Board*), quer no plano académico, quer no plano administrativo e financeiro. Todas as demais estruturas ligadas à gestão executiva da Universidade (diretores e chefes de departamento), independentemente das competências próprias, reportam ao Reitor, cujo mandato é de quatro anos renováveis.

Em **Inglaterra**, o Vice-Chanceler da Universidade é nomeado pelo Conselho de Governadores (*Governing Body*), constituído na sua maioria por membros externos, sendo o responsável pela gestão executiva da instituição e pela orientação do seu dia-a-dia. Compete-lhe apresentar propostas sobre a orientação académica e missão da Universidade e aplicar as decisões tomadas pelo Conselho de Governadores; assegurar a sua organização, direção e gestão; nomear e gerir o pessoal; desenvolver as atividades académicas depois de ouvido o órgão académico; preparar o orçamento e responsabilizar-

se pela gestão financeira da instituição; e aplicar o regulamento disciplinar dos alunos. A duração do mandato do Vice-Chanceler é, em geral, de sete anos, podendo ser renovável.

I.4 | SÍNTESE DAS TENDÊNCIAS

Feita a descrição das estruturas de governo das instituições de ensino superior públicas nos cinco países selecionados, constata-se que, apesar da autonomia estatutária que foi sendo progressivamente alargada, os governos continuam a ter um papel fundamental, seja na atribuição dos recursos financeiros de que as instituições dispõem, seja na regulação da qualidade da sua oferta educacional e científica.

A grande alteração verificada prende-se com a participação maioritária de representantes sociais externos no órgão de direção das Universidades, com a conseqüente diminuição da representatividade interna. Os modelos de governança adotados, particularmente no que se refere à governança interna das instituições, procuram limitar a tradicional colegialidade que caracterizava o seu funcionamento, atribuindo em geral funções associadas à educação e investigação a órgãos colegiais em que se encontra significativamente representada a comunidade académica.

Atribui-se, assim, à liderança executiva um papel determinante em toda a orientação da vida institucional, cabendo-lhe aliar os interesses académicos e os contributos de representantes de grupos de interessados externos à gestão eficaz e eficiente dos recursos e meios que a Universidade tem para administrar. A atribuição de financiamento do Estado com base na celebração de contratos de desenvolvimento e na avaliação do desempenho da instituição, a obrigação de aplicar as decisões tomadas pelo órgão de direção e o dever de concertar com os órgãos académicos as matérias relativas ao ensino/aprendizagem concentram na pessoa do Reitor, Presidente ou Vice-Chanceler responsabilidades acrescidas e uma elevada exigência no exercício das suas funções.

III | QUADRO DE REFERÊNCIA NACIONAL

II.1 | ENQUADRAMENTO LEGAL

Os principais instrumentos jurídicos de enquadramento da governança e gestão das instituições de educação superior públicas, em Portugal, mantiveram alguma estabilidade durante cerca de vinte anos. De facto, a consagração da autonomia universitária na

Constituição da República Portuguesa, na revisão de 1982 (Artigo 76º: *As Universidades gozam, nos termos da lei, de autonomia científica, pedagógica, administrativa e financeira*), a publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo, em 1986 (Lei n.º 46/8, de 14 de outubro) e da Lei de Autonomia das Universidades (Lei n.º 108/88, de 24 de outubro) criaram as bases para se estruturarem modos de governança das Universidades públicas que só foram profundamente alteradas em meados da primeira década do século XXI. Ocorreram, naturalmente, acrescentos e modificações, nomeadamente no que diz respeito ao financiamento e à avaliação, mas que não alteraram a essência do referencial inscrito naquela legislação.

A questão da autonomia universitária e do estatuto jurídico destas instituições tem sido analisada por reconhecidos especialistas ao longo dos anos. Uma síntese destes modos de ver a autonomia das Universidades pode encontrar-se em Pedrosa e Queiró (2005). Mais recentemente, em tempo de preparação das mudanças que conduziram ao RJIES, o Conselho Nacional de Educação publicou as intervenções de Jorge Miranda e Vital Moreira (Miranda, J. 2008; Moreira, V. 2008) quando esta matéria foi objeto de análise e debate. Será oportuno referir preocupações expressas por Vital Moreira, de modo a aferir se o caminho preconizado foi ou não percorrido. Dizia Vital Moreira: *É de esperar um alargamento significativo da autonomia das instituições ... a minha leitura é que o Estado deve deixar de se imiscuir na microgestão corrente das escolas de ensino superior... Esse é um dos temas que vale a pena refletir um pouco: em que medida é que a situação atual pode ser aperfeiçoada a favor de uma maior autonomia ... que elimine as teias, os limites, a burocracia que ainda hoje rege a sua gestão administrativa e financeira* (CNE, 2008, p. 129).

Também os institutos e as escolas politécnicas do setor público se desenvolveram e foram governados num quadro jurídico construído em idêntico período que, além da Lei de Bases acima referida, incluiu legislação específica, como é o caso da Lei n.º 54/90, de 5 de setembro, dedicada ao estatuto, autonomia, organização, administração e gestão daquelas instituições. Uma outra iniciativa legislativa que merecerá referência traduziu-se na aprovação da Lei n.º 26/2000, de 23 de agosto, que não chegou a ser regulamentada, mas que anunciava estabelecer *o regime da organização e do ordenamento do ensino superior, no quadro das normas aplicáveis do direito internacional e comunitário e das bases gerais do sistema educativo constantes da Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei N.º 46/1986, de 14 de Outubro, alterada pela Lei N.º 115/1997, de 19 de Setembro) e*

ainda do objetivo constitucional de promoção pelo Estado do ensino de qualidade, universal e progressivamente gratuito, como fator de desenvolvimento do País.

Aquele quadro de referência esteve presente durante o processo de transformação, modernização e desenvolvimento a que se assistiu na educação superior em Portugal, durante cerca de um quarto de século. Uma análise cuidada deste processo, com referência ao desenvolvimento do enquadramento da educação superior, aos modelos de organização, governo, administração e gestão, à qualidade e avaliação, bem como aos desenvolvimentos jurídicos associados, pode encontrar-se no excelente trabalho publicado pelo Professor José Veiga Simão (Veiga Simão, 2003), sistematizando estudos que haviam sido estimulados pelo Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas (CRUP) e pela Fundação das Universidade Portuguesas (FUP).

Idêntico processo de desenvolvimento legislativo ocorreu para o ensino superior particular e cooperativo, para a Universidade Católica Portuguesa e para o ensino superior militar. Todavia, não foi possível criar condições para abranger todas as Instituições de Ensino Superior, pelo que o que aqui se reporta respeita apenas às Universidades e Institutos Politécnicos Públicos.

Em estudo da OCDE, de 2008, com o título *“Tertiary Education for the Knowledge Society”* (Santiago, *et al*, 2008), pode encontrar-se uma síntese de bibliografia sobre a definição de governança no contexto que estamos a considerar. Na versão sintética, escolhida por Guy Neave, considera-se que governança significa *“o modo como os sistemas e as instituições de educação superior são organizados e geridos”*. Se quisermos seguir a opção dos autores daquele estudo, o termo governança da educação superior terá o sentido seguinte: *“ estruturas, relações e processos através dos quais as políticas para a educação superior são desenvolvidas, aplicadas e revistas, tanto a nível nacional como institucional”*. Esta definição de governança está próxima da de Fielden (2008), que considera que a palavra *“traduz as estruturas, processos e atividades que estão envolvidos no planeamento e direção das instituições e das pessoas que trabalham na educação superior”*. O nosso estudo sobre governança pode ser, ainda, iluminado pela ideia de que governança significa uma *“rede complexa de fatores que inclui a estrutura legislativa, as características das instituições e o modo como estas se relacionam com o sistema no seu todo, o modo como o financiamento é feito às instituições e como estas prestam contas da sua utilização, assim como o modo como as estruturas menos formais se relacionam e influenciam o seu comportamento”* (OCDE, 2003).

Optámos por usar o termo governança, com o significado que vem sendo dado à palavra “*governance*”, usada em língua inglesa, por entendermos que as estruturas, as relações e os processos usados para desenvolver e aplicar as políticas e estratégias para a ES, tanto a nível do País, como das instituições expressam os modos de governar que nos interessava considerar. De facto, as instituições têm vindo a mudar a sua governança no sentido de ser acrescentada uma grande preocupação por conciliar a transparência, a eficácia e eficiência, o envolvimento dos grupos de interessados, a prestação de contas com o valor da autonomia e da independência que o trabalho académico e de investigação requerem.

A governança institucional tem, pois, associada a capacidade de liderança e de gestão participada. A governança revela-se nas escolhas das políticas e das estratégias. Enquadra a gestão, ou seja, as práticas que levam à realização dos fins traçados, ao cumprimento da missão da instituição.

A questão específica da governança e gestão da educação superior em Portugal mereceu grande atenção e deu origem a análises, debates e estudos diversos, no início deste século, quando cresciam os discursos críticos sobre os modelos e práticas em uso. Uma publicação, de que o Professor Veiga Simão é co-autor, merece a nossa atenção (Veiga Simão, Machado dos Santos e Almeida Costa, 2002) por nela se encontrarem dados importantes sobre a evolução do sistema, salientando-se, por ser especialmente relevante para o tema deste estudo, o capítulo em que os autores tratam *O Poder Político e o Governo Académico*, e apresentam uma *proposta para a evolução do modelo de governo académico*, sustentando a *institucionalização de membranas osmóticas detentoras de poder real, com participação do poder político, da Universidade e da sociedade civil*. A proposta mantém uma Assembleia de Universidade, com competências para aprovar os estatutos e eleger o Reitor, um Senado, com competências de governança académica, e um Conselho de Estratégia (CEDU), com onze membros, cinco designados pelo Senado de entre os seus membros (Reitor, administrador da Universidade, dois professores catedráticos e um estudante). O Presidente seria nomeado pelo Governo e os restantes cinco membros seriam *representantes das comunidades cultural, empresarial, sócio profissional ou do poder local* e seriam nomeadas pelo Governo sob proposta do Reitor e do Presidente do órgão. Especialmente interessante para nós é comparar as competências preconizadas naquela publicação para o Conselho de Estratégia da Universidade com as que o RJIES estabelece para o CG. Assim, propunham-se para o CEDU as atribuições seguintes:

- a) *Aprovação da visão estratégica e do programa estratégico da Universidade e emissão de recomendações sobre a sua execução;*
- b) *Aprovação de planos de desenvolvimento propostos pelo Senado;*
- c) *Aprovação de relatórios de atividades e contas;*
- d) *Acompanhamento da vida económico-financeira da Universidade;*
- e) *Procura de financiamento para a Universidade na sociedade em geral e em entidades estrangeiras;*
- f) *Fixação das propinas.*

O Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior, por sua vez, estabelece as seguintes competências para o Conselho Geral (**Artigo 82.º Competência do conselho geral**):

1 — Compete ao conselho geral:

- a) *Eleger o seu presidente, por maioria absoluta, de entre os membros a que se refere a alínea c) do n.º 2 do artigo anterior;*
- b) *Aprovar o seu regimento;*
- c) *Aprovar as alterações dos estatutos, nos termos dos números 2 a 4 do artigo 68.º;*
- d) *Organizar o procedimento de eleição e eleger o reitor ou presidente, nos termos da lei, dos estatutos e do regulamento aplicável;*
- e) *Apreciar os atos do reitor ou do presidente e do conselho de gestão;*
- f) *Propor as iniciativas que considere necessárias ao bom funcionamento da instituição;*
- g) *Desempenhar as demais funções previstas na lei ou nos estatutos.*

2 — Compete ao conselho geral, sob proposta do reitor ou do presidente:

- a) *Aprovar os planos estratégicos de médio prazo e o plano de ação para o quadriénio do mandato do reitor ou presidente;*
- b) *Aprovar as linhas gerais de orientação da instituição no plano científico, pedagógico, financeiro e patrimonial;*
- c) *Criar, transformar ou extinguir unidades orgânicas;*

- d) Aprovar os planos anuais de atividades e apreciar o relatório anual das atividades da instituição;*
- e) Aprovar a proposta de orçamento;*
- f) Aprovar as contas anuais consolidadas, acompanhadas do parecer do fiscal único;*
- g) Fixar as propinas devidas pelos estudantes;*
- h) Propor ou autorizar, conforme disposto na lei, a aquisição ou alienação de património imobiliário da instituição, bem como as operações de crédito;*
- i) Pronunciar -se sobre os restantes assuntos que lhe forem apresentados pelo reitor ou presidente.*

3 — As deliberações a que se referem as alíneas a) a d) e f) do n.º 2 são obrigatoriamente precedidas pela apreciação de um parecer, a elaborar e aprovar pelos membros externos a que se refere a alínea c) do n.º 2 do artigo anterior.

4 — As deliberações do conselho geral são aprovadas por maioria simples, ressalvados os casos em que a lei ou os estatutos requeiram maioria absoluta ou outra mais exigente.

5 — Em todas as matérias da sua competência, o conselho geral pode solicitar pareceres a outros órgãos da instituição ou das suas unidades orgânicas, nomeadamente aos órgãos de natureza consultiva.

Um outro contributo para a discussão das mudanças a considerar na governança das Universidades foi dado pela Fundação Calouste Gulbenkian, ao promover um estudo e a realização de uma série de conferências e audições de grupos de interessados, de especialistas e de personalidades com envolvimento na vida universitária do País, dos EUA, de Espanha e do Reino Unido. O resultado desse trabalho, a que se fez referência acima a propósito da autonomia universitária, foi publicado em 2005 (Pedrosa e Queiró, 2005), oferecendo uma análise da situação e uma proposta de modelo de governança para as Universidades portuguesas.

O livro inclui os textos dos seminários organizados na Fundação Calouste Gulbenkian, com a presença de personalidades estrangeiras com saber e experiência no domínio em

apreciação e um painel de personalidades nacionais de idêntico perfil. Naqueles seminários foram analisados e debatidos os temas seguintes: *A governança da educação superior nos Estados Unidos da América* (Judith Eaton); *A missão e os usos da Universidade* (Maurice Kogan); *Autonomia universitária, processos de governação, condicionalismos à governação e a questão dos recursos humanos e financeiros* (Josep Bricall). As propostas apresentadas e sustentadas pelos autores do livro referem-se à supervisão e regulação, à governança das instituições e à governança e gestão das suas unidades constituintes. Note-se que todos estes contributos foram objeto de apresentação e debate prévios em reuniões com interlocutores qualificados das instituições, realizadas no Porto, em Coimbra e em Lisboa.

Em relação à primeira questão da supervisão e regulação, propõe-se a criação de uma entidade de interface entre a esfera governamental e as instituições, que seja uma instância com a missão de coordenação e acompanhamento da execução das políticas nacionais para o setor. Ao nível da governança institucional, sustenta-se a intervenção de membros externos em órgão, que aí se designa por conselho superior ou junta de governo, para o qual se preconiza a composição seguinte: nove (ou sete) elementos, sendo três professores da própria instituição, três (ou dois) elementos indicados pelo governo ou pela entidade reguladora referida atrás, em consulta com a instituição, e três (ou dois) elementos externos indicados pela instituição em consulta com o Governo, ou com a entidade reguladora. Em alternativa, sugere-se que este órgão seja constituído por cinco a onze elementos, com maioria de membros externos à instituição, sendo a sua primeira constituição da responsabilidade da Assembleia da Universidade que, na altura, elegia o Reitor (o trabalho centrava-se na governação das Universidades). Um tal órgão teria as competências seguintes:

- Apreciar e aprovar a missão específica e a estratégia da instituição apresentada pelo executivo máximo;
- Apreciar e aprovar o plano e o orçamento;
- Acompanhar e envolver-se na gestão das finanças da instituição e na mobilização de recursos.

Preconiza-se, ainda, a existência de um Senado a quem caberia a governança académica, com vinte a quarenta membros. O Reitor, com as responsabilidades executivas de mais alto nível, poderia continuar a ser escolhido por uma assembleia da Universidade, pelo Senado ou pelo conselho superior, cabendo à instituição escolher a via a adotar. A nível

das unidades constituintes, sugere-se que seja adotado modelo idêntico ao preconizado para a instituição, com uma direção unipessoal e um conselho de unidade.

As mudanças preconizadas para a governança da educação superior nos estudos que acabamos de referir emergem em tempos em que também se observavam tendências internacionais que os investigadores do sector designam de gestionárias (*managerial*). O título do livro em que se publicaram as comunicações feitas num seminário organizado pelo CIPES e HEDDA, sobre a emergência gestionária nas instituições de educação superior, é elucidativo: *The Higher Education Managerial Revolution?* (Amaral, Meek e Larsen, 2003). Esta publicação contém um capítulo em que se apresentam resultados de um estudo feito por investigadores do CIPES (Amaral, Magalhães e Santiago, 2003), com base em entrevistas a gestores/empreendedores e atores políticos. Numa conclusão preliminar, afirma-se: *It is obvious from the actors' discourses that the emergence of managerialism is not yet established in Portuguese higher education. This is confirmed by the absence of legislation imposing a "market" or "market-like" behaviour on public universities.*

Esta opção por associar as mudanças observadas na governação das instituições de educação superior ao chamado “managerialismo” ou à nova gestão pública poderá ser limitadora de um olhar aberto sobre o que vem acontecendo. De facto, a abertura dos sistemas a grandes números de estudantes, com o aumento de custos que lhe está associado, trouxe também dificuldades acrescidas no cumprimento das missões institucionais. Responder a novos e diversificados públicos e missões é um grande desafio, difícil, exigindo adequadas estruturas, processos e contextos de trabalho, treino e educação diferente dos atores. A governança do sistema, tem, necessariamente, as sedes de responsabilidade principais na Assembleia da República e no Governo, a quem compete traçar os quadros de referência legais, a contratualização de metas, o financiamento e a regulação. A esse nível traçam-se caminhos, proporcionam-se instrumentos e meios que sirvam o interesse geral, define-se o bem público que se pretende proporcionar, enfim as missões que o sistema e as instituições devem cumprir.

II.2 | INICIATIVAS ASSOCIADAS À PUBLICAÇÃO DO REGIME JURÍDICO DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR

As alterações observadas em Portugal no enquadramento da governança das IES, nomeadamente as que decorrem da publicação do RJIES em vigor, devem ser vistas, além do mais, à luz de um amplo processo de mudanças que o XVII Governo Constitucional promoveu, sendo ministro da Ciência Tecnologia e Ensino Superior o Professor José Mariano Gago. *As linhas de orientação para as reformas do ensino superior em Portugal*, apresentadas pelo Ministro Mariano Gago ao CNE, em reunião do respetivo plenário, que teve lugar em 13 de fevereiro de 2007, organizavam-se com o foco nas temáticas seguintes: *orientação e regulação; governação e estatuto legal das instituições; financiamento e eficiência; acesso e equidade; qualidade no ensino superior e em ciência e tecnologia; abertura das instituições à sociedade e à economia*. Aquele documento estimulou o CNE a planear um programa de seminários em que se analisaram e debateram várias dos temas em apreciação, de que resultou a publicação de *Políticas de Ensino Superior – Quatro Temas em Debate*. Igualmente, a Proposta de Lei que esteve na origem do RJIES foi objeto de cuidada atenção e apreciação pelo CNE, que, por sua iniciativa, sobre ela emitiu o Parecer n.º 6/2007.

O enquadramento geral das mudanças introduzidas pode entender-se melhor e de modo mais aprofundado consultando os relatórios dos estudos internacionais solicitados pelo Governo, sendo especialmente relevante considerar, para o presente trabalho, aquele que foi realizado sob responsabilidade da OCDE (OCDE, 2006). Promoveu-se, ainda, um programa de avaliação institucional de Universidades e Politécnicos, conduzido no âmbito do *Institutional Evaluation Program* da *European University Association (EUA)*, bem como um estudo sobre o sistema de avaliação e acreditação, a cargo da *European Network for Quality Assurance (ENQA)*, de que resultou o relatório *Quality Assurance of Higher Education in Portugal* (ENQA, 2006), apresentado em novembro de 2006.

O relato da avaliação conduzida pela equipa da OCDE, com o título *Reviews of National Policies for Education – Tertiary Education in Portugal* (OCDE, 2006), é um documento inspirador para quem esteja interessado em pensar a governança da rede e das instituições à luz de uma visão externa, independente e informada. De facto, aquela equipa visitou instituições, analisou relatórios produzidos para o efeito e realizou entrevistas a um alargado leque de interlocutores, representativo de grupos de interessados e de atores da educação superior. Pareceu-nos oportuno trazer aqui alguns elementos do referido relatório para melhor se avaliar em que medida as mudanças observadas na governança da educação superior espelham os resultados e as recomendações registadas.

II.3 | RESULTADOS E RECOMENDAÇÕES DA AUDITORIA DA OCDE (2006)

O primeiro capítulo do Relatório *Reviews of National Policies for Education – Tertiary Education in Portugal* (OCDE, 2006), depois de enquadrar o trabalho, centra-se na caracterização do sistema de educação superior e em aspetos relevantes do contexto. A qualificação da população adulta, marca significativa dos atrasos que temos vindo a ultrapassar, é registada nos seguintes termos: *Despite massive expansion of education since the revolution in 1974, educational attainment of the adult population in Portugal remains low. As much as 62 per cent of the adults aged 25-64 had six years of schooling or less in 2001.* No que respeita à educação superior, o relatório salienta a expansão registada em três décadas, de 30.000 alunos nos anos 1960, para mais de 400.000 no final do século XX, com Portugal a emergir como país com maior índice de crescimento - 6% ao ano -, quando comparado com a média da EU-15, que cresceu cerca de 3% no mesmo período, de 1975 a 2001.

A par destes registos, são apresentadas duas áreas de preocupação. A primeira, diz respeito à fração da população com estudos superiores que, mesmo no grupo etário dos 25-34 anos, que está entre as mais baixas da OCDE e a segunda, refere-se ao decréscimo observado nas inscrições na educação superior, no período de 2003 a 2006. Os dados recentes (tabela 03) mostram o efeito corretor desta tendência que terá resultado das políticas adotadas para abrir o acesso ao ensino superior a maiores de 23 anos.

Tabela 03 | Evolução do número de alunos inscritos pela primeira vez em cursos superiores e em cursos de especialização tecnológica

Subsistema		2000-01	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10
Público	Universitário	39.229	39.235	41.971	41.238	40.880	42.559	44.780	52.818	54.243	59.611
	Politécnico	26.700	26.686	25.669	23.563	22.485	21.132	25.371	31.461	33.745	34.789
	Total	65.929	65.921	67.640	64.801	63.365	63.691	70.151	84.279	87.988	94.400
Privado	Universitário	16.577	16.026	15.901	14.338	12.415	11.507	16.204	20.029	18.811	19.209
	Politécnico	10.743	10.889	10.905	10.130	8.583	7.522	8.986	9.806	8.573	8.705
	Total	27.320	26.915	26.806	24.468	20.998	19.029	25.190	29.835	27.384	27.914
Subtotal		93.249	92.836	94.446	89.269	84.363	82.720	95.341	114.114	115.372	122.314
CET's		0	0	0	0	223	1.053	1.428	3.547	3.926	4.421
Total		93.249	92.836	94.446	89.269	84.586	83.773	96.769	117.661	119.298	126.735

Fonte: Vagas, Inscritos e Diplomados no Ensino Superior. Apresentação de dados: Destaques. GPEARI, 2010.

O comportamento observado na procura de educação superior reflete-se, naturalmente, nos números globais (tabela 04). A relação destas tendências com a evolução demográfica e com o abandono escolar na educação básica e secundária são também selecionadas como questões chave a ter em conta, valendo a pena ter presente a seguinte conclusão do relatório: *a major problem of Portugal's tertiary education system stems from the poor performance at the school level. Raising tertiary level attainment rates for the population must include raising the percentage of school leaving cohorts that is potentially available for tertiary level studies. Hence, policies for improving tertiary education in Portugal must be developed and implemented in close co-operation with policies for improving performance at the school level. This requires taking a longer term view of the education system's performance.*

Tabela 04 | Evolução no número total de alunos inscritos em cursos superiores e em cursos de especialização tecnológica

Subsistema		2000-01	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10
Público	Universitário	171.735	176.303	178.000	176.827	173.897	171.575	169.449	175.998	175.465	183.806
	Politécnico	101.795	108.486	112.532	111.482	108.376	103.946	105.872	108.335	106.973	110.022
	Total	273.530	284.789	290.532	288.309	282.273	275.521	275.321	284.333	282.438	293.828
Privado	Universitário	81.544	78.592	75.993	72774	66.478	61.197	60.094	60.732	60.230	60.174
	Politécnico	32.629	33.220	34.306	33980	32.186	30.594	31.314	31.852	30.334	29.625
	Total	114.173	111.812	110.299	106.754	98.664	91.791	91.408	92.584	90.564	89.799
Subtotal		387.703	396.601	400.831	395.063	380.937	367.312	366.729	376.917	373.002	383.627
CET's		0	0	0	0	294	1.259	2.253	4.811	5.832	6.214
Total		387.703	396.601	400.831	395.063	381.231	368.571	368.982	381.728	378.834	389.841

Fonte: Vagas, Inscritos e Diplomados no Ensino Superior. Apresentação de dados: Destaques. GPEARI, 2010.

Uma outra área relevante que o relatório trata é a rede de ofertas de educação superior, sendo oportuno salientar a referência ao grande número de instituições, em relação com o número de estudantes

Também a diversidade e coordenação do sistema, a estrutura e grau de independência das unidades constituintes e a governança das instituições e da rede são objeto de análise e merecem atento escrutínio no segundo capítulo do estudo. Esta avaliação conduziu a equipa da OCDE a apresentar recomendações, visando, segundo os autores, *o fortalecimento, a coordenação do sistema e a sua diversidade*, que, pelo interesse que têm para o enquadramento do nosso trabalho, passamos a traduzir:

- *Criar um Conselho Nacional para a Educação Superior (CNES) para desenvolver uma estratégia geral para o sistema, a ser posta à consideração do Conselho de Ministros;*

- *As várias metas e objetivos para a educação superior devem ser integradas pelo CNES num único quadro de planeamento;*
- *O Ministério deve promover uma mudança substancial na sua filosofia de orientação e nos mecanismos de financiamento, introduzindo um sistema de acordos ou contractos institucionais de desempenho (com base em objetivos decorrentes do quadro de planeamento), entre o Ministério e cada uma das instituições;*
- *A diversidade na natureza dos programas dos cursos deve ser aumentada significativamente com a primeira área de crescimento a ser nos Institutos Politécnicos através de cursos profissionais de primeiro ciclo e de programas vocacionais de curta duração conducentes a diplomas e certificações;*
- *A estrutura binária deve ser mantida e reforçada. Os mecanismos de alocação de recursos, os níveis de autonomia institucional, os procedimentos para creditação institucional e as políticas de gestão de recursos humanos necessitam de ser reformados para criar um ambiente de políticas em que as instituições politécnicas com orientação profissionalizante possam criar um futuro sustentável distinto das Universidades;*

(...)

- *A equipa de avaliação não crê que uma reconfiguração substancial nacional do panorama institucional envolvendo um número significativo de fusões e/ou encerramentos de instituições seja uma prioridade para a educação superior portuguesa. Recomenda que se usem os contractos institucionais negociados para levantar questões de racionalização internas nas situações em que existem ineficiências em instituições/campus/faculdades ou programas, resultantes de poucas inscrições. Recomenda-se ainda que as iniciativas de cooperação interinstitucional existentes passem de intenções à fase de aplicação onde há uma ênfase clara no fortalecimento da capacidade regional enquanto se respeita as missões distintas de Universidades e Politécnicos, e que outras regiões sejam encorajadas a fazer o mesmo.*

Se as questões de governança da rede mereceram a atenção que conduziu às recomendações acima apresentadas, é útil ter presente que tais observações decorrem de os autores terem identificado a necessidade de mudanças nas políticas e de reformas

significativas em três áreas ligadas à coordenação do sistema e em seis relacionadas com a sua diversidade.

No plano da coordenação, enquadra-se o quadro de planeamento e o CNES, os contratos institucionais negociados e o reforço da capacidade de orientação. A diversidade do sistema recebe especial atenção com referência às seguintes questões específicas: novos públicos e novos programas, clarificação dos tipos de instituições e das suas funções, alargamento da autonomia institucional, acreditação e certificação de programas no âmbito do Processo de Bolonha, racionalização do panorama institucional, reforço da rede de instituições, coordenação da contribuição do sector privado.

Se as questões de governança, associadas à coordenação e à diversidade da rede, mereceram a atenção da OCDE, não se pode deixar de notar a relação que o relatório em análise estabelece entre aquelas e a governança institucional.

Interessante, para o presente trabalho, é a referência feita à distinção que Rhodes (Rhodes, 2001) faz entre governança e gestão, sustentando que os conselhos de governo (CG no caso português) se concentrem na primeira, deixando a segunda para o Reitor. Aquele autor salienta o papel liderante e visionário do Reitor. Ao analisar as tendências internacionais são identificadas as seguintes questões relativas à governança institucional das IES: *participação externa, designação do Reitor, questões relativas à liderança, tamanho e composição dos órgãos de governo, eficiência e eficácia dos processos de decisão, relação entre o órgão de governo (Conselho Geral, no nosso caso) e Reitor, o equilíbrio que deve ser encontrado entre a prestação de contas das instituições aos governos e a sua autonomia em matérias financeiras e académicas e o apoio às instituições para que realizem as metas nacionais.*

Esta lista de questões, comuns na arena internacional no que respeita à governança das instituições de educação superior, esteve presente na elaboração do questionário que usámos para recolher as entrevistas aos PCG das IESP (Anexo 01). A leitura da análise às respostas recolhidas, que é feita no Capítulo III deste relatório, sairá enriquecida se também aqui trouxermos para consideração o que o estudo da equipa da OCDE que vimos analisando refere como *issues which cause concern*. As questões que terão surgido com mais frequência nas audições e outros contributos que os avaliadores da OCDE receberam, são as seguintes:

- Maior autonomia das Universidades, em relação aos Politécnicos;

- Falta de presença externa nas Assembleias das Universidades e reduzida presença nas Assembleias dos Politécnicos;
- A perceção geral de que as lideranças institucionais serão, em termos gerais, fracas, atribuindo-se esta situação, geralmente, ao modo de escolha dos Reitores;
- O valor excessivo atribuído à colegialidade no seio das instituições. Em ligação com esta matéria refere-se a ineficiência dos processos de decisão e a multiplicidade de órgãos;
- O controlo minucioso do número de membros docentes e não docentes e dos processos associados à criação de lugares, seleção e promoção do pessoal, pelo governo é considerado incompreensível, para a equipa de avaliadores da OCDE.

Esta análise conduz à recomendação de que cada instituição seja dotada dos poderes para estabelecer uma sede de governo próprio nos termos que entender, devendo assumir a responsabilidade pela designação e demissão do Reitor, bem como pelo controlo e direção da instituição, nomeadamente no que diz respeito ao controlo dos recursos humanos e financeiros.

Interessante para situar os resultados do nosso trabalho com os PCG será, ainda, olhar para as sugestões relativas à dimensão, composição e atribuições do órgão de governança institucional a que os autores desejariam ver atribuídas aquelas responsabilidades. Embora gostassem de ver uma estrutura com menos de dez membros, admitem que não deve ir além de quinze, incluindo o Presidente, para ser eficiente. No entendimento dos autores daquele relatório, a maioria dos membros, incluindo o Presidente, deve ser formada por externos, com a representação interna formada por pessoal docente, administrativo e estudantes, estando os primeiros em maioria. Sustenta-se, ainda, que o Presidente, devendo ser uma personalidade respeitável, possa ser escolhido de entre os membros do conselho ou convidado por um dos grupos de interessados externos.

No que diz respeito às Universidades e em relação ao Reitor, as recomendações apontam para que seja designado, não eleito, pelo órgão de governo da instituição, no seguimento de processos de procura e seleção. Teria um mandato de sete a dez anos não renovável, seria membro do conselho de governo, presidiria ao Senado e à Comissão Executiva. Os diretores de departamentos e faculdades seriam designados pelo órgão de governo, após recomendação feita pelo Reitor depois de consulta na instituição.

O Senado é, no modelo apontado, a sede da governança académica, não devendo ter mais que 25 membros, em que estariam incluídos docentes das várias categorias e investigadores, nomeadamente oriundos de unidades classificadas de excelente ou muito bom, e de laboratórios associados. Sugere-se que haja presença de estudantes, no máximo três.

A Comissão Executiva, representativa da comunidade académica, presidida pelo Reitor e com o máximo de nove membros, um dos quais estudante, é apresentada como a sede de tomada de decisões sobre recursos humanos e financeiros, instalações e equipamentos. Interessante é a sugestão de que as responsabilidades orçamentais se devam transferir para o nível mais baixo que for possível, isto é, para os departamentos, escolas ou faculdades. Para os Politécnicos recomenda-se que se adotem as mesmas orientações gerais que atrás se apresentaram para as Universidades.

O estudo da OCDE trata de outras áreas fundamentais na governança da rede e das instituições, nomeadamente, programas educacionais, acesso, qualidade relevância (capítulo quatro); investigação, inovação e internacionalização (capítulo cinco); financiamento da educação terciária (capítulo seis).

Esta lista de temas atesta bem as limitações do nosso estudo, que aqui se relata, e servirá também, para tornar mais evidentes as lacunas que não preenchemos.

II.4 | SÍNTESE DO ENQUADRAMENTO NACIONAL

O atual quadro geral de referência nacional para a governança das instituições está consagrado na Constituição, na Lei de Bases do Sistema Educativo e no RJIES. Há, contudo, diplomas legais complementares que devem estar presentes quando se trata a governança e gestão da educação superior. Embora o trabalho que aqui se relata não tenha contemplado a análise crítica destes instrumentos de regulação, será oportuno lembrar que a adequação de tal legislação aos seus fins últimos deve merecer continuada atenção e escrutínio. Referimo-nos, particularmente, aos estatutos do aluno, do pessoal docente e não docente, à legislação sobre financiamento, sobre a aplicação das orientações relativas à Declaração de Bolonha e seus desenvolvimentos, sobre graus e diplomas, avaliação e qualidade, bem como os relativos aos cursos de especialização tecnológica, ao quadro europeu de qualificações e à investigação científica.

Algumas razões importantes para a profunda mudança na estrutura de governação e gestão institucional, que aquele novo enquadramento geral significou, estão patentes nas observações que constam do relatório da análise crítica feito pela OCDE (OCDE, 2006), que referimos atrás. Porém, não terão interesse menor os estudos e análises produzidos com o contributo de autores portugueses, que também se apresentaram (Pedrosa e Queiró, 2005; Veiga Simão, Machado dos Santos e Almeida Costa, 2002; Veiga Simão, 2003).

Vale a pena referir, enfim, que naquelas publicações se encontram sustentadas as bases e expectativas postas na passagem de um modelo colegial de múltiplas sedes de governança institucional, para um modelo em que o CG assume as responsabilidades pelo governo das instituições. Neste modelo, o Reitor assume um claro papel de promotor de uma visão para a instituição e de liderança na execução das políticas, estratégias e planos de ação aprovados pelo CG. A este órgão cabe acompanhar e analisar criticamente o trabalho executivo dos Reitores (nas Universidades) e Presidentes (nos Institutos Politécnicos), que se deve basear nos instrumentos orientadores, estratégias, planos e orçamentos por ele aprovados.

A finalizar, dir-se-á que o contexto em que emergiu o modelo de governança da educação superior que foi o foco do nosso estudo pode ser melhor entendido após uma leitura atenta do documento que resultou do trabalho de análise crítica que a equipa da OCDE realizou (OCDE, 2006) e de publicações de autores que ao assunto dedicaram interesse (CNE, 2007; Pedrosa e Queiró, 2005; Veiga Simão, Machado dos Santos e Almeida Costa, 2003; Veiga Simão, 2003). De facto, aí está, ainda hoje, uma visão da realidade nacional que mantém grande atualidade e merece ser revisitada ao tratar a governança e a gestão da rede e das instituições de educação superior.

As mudanças que aconteceram em outros países serão, também, inspiradoras, pois incorporam modos de articular a governança transparente com a autonomia e a prestação de contas. Especialmente oportuno será estudar o caminho feito em alguns países (Áustria, Dinamarca, Finlândia) no sentido de contratualizar metas, desempenhos e modos de financiamento, bem como a institucionalização de estatutos jurídicos das instituições que reforçam a respetiva autonomia. A opção por modelos fundacionais merece, em particular, atenta observação, estudo e acompanhamento.

III | ESTUDO EMPÍRICO

III.1 | METODOLOGIA E PROCESSOS

O estudo desenvolveu-se em duas fases de trabalho distintas e complementares. A primeira envolveu a recolha e análise de informação, de estudos e de artigos publicados e acessíveis sobre as temáticas que foram objeto de trabalho. O resultado desta atividade foi apresentado nos dois capítulos anteriores. A segunda fase de ação, que será agora apresentada, envolveu a recolha de entrevistas a uma amostra significativa de PCG, 26 no total (12 de Institutos Politécnicos e 14 de Universidades), a sua transcrição e análise. Estas atividades visaram, no essencial, caracterizar os perfis dos membros externos escolhidos para integrar e presidir aos CG das IESP, os instrumentos de regulação e os modos de funcionamento adotados por estes órgãos, as relações desenvolvidas entre os CG e as restantes estruturas de governança institucional, enfim, os processos e experiências de trabalho vividos no período de vigência do RJIES.

Na fase inicial do estudo empírico procedeu-se ao levantamento de informação, de acesso público, relativa aos CG das IESP que fizeram parte do universo em estudo (Anexo 02), com base no qual se procedeu a uma análise documental.

Foram objetivos desta análise preliminar:

- Obter uma caracterização sumária do modelo escolhido por cada instituição ao nível das competências do CG e do seu Presidente, da composição e funcionamento deste órgão, da informação pública disponibilizada, etc.;
- Efetuar uma breve análise comparativa dos modelos escolhidos;
- Preparar um dossier com informação de enquadramento para apoiar a fase seguinte das entrevistas.

Para o efeito utilizaram-se, como fontes documentais, o RJIES e os Estatutos e/ou Regimentos das IESP, bem como outras fontes públicas, em particular sítios das IESP na internet. Procedeu-se ao levantamento dos perfis dos PCG das IESP e à comparação entre as competências, apresentadas nos seus estatutos e/ou regimentos do CG, e o respetivo artigo do RJIES, no sentido de analisar quais as especificidades assumidas pelas diversas instituições nos seus próprios regulamentos. Para além das competências, foram

comparados outros aspetos de interesse, como a composição do CG em cada IESP, as opções relativas a reuniões e competências do seu Presidente.

Procedeu-se à análise dos conteúdos disponibilizados nas páginas do CG de cada IESP (dados a janeiro de 2011), tendo sido feita a identificação de:

- Ligações de acesso às páginas do CG, bem como o grau de facilidade de acesso através do sítio institucional;
- Informação apresentada na página do sítio do CG;
- Informação relativa aos membros do CG: número de membros, discriminando por docentes e investigadores, estudantes, não docente e personalidades externas.

Relativamente a estes últimos elementos, foi ainda efetuada a seguinte categorização por atividade:

- Perfil ‘Académico’: pessoas que tenham uma carreira académica, não só como docentes mas também como investigadores, mesmo que tenham desempenhado outras funções fora da carreira académica;
- Perfil ‘Político’: pessoas que tenham tido uma carreira política e que se encontrem atualmente no ativo, mesmo que tenham desempenhado outras funções, quer como docentes, quer como quadros em empresas ou outras organizações;
- Perfil ‘Empresarial’: pessoas que tenham tido uma carreira fundamentalmente associada a desempenho de cargos em organizações empresariais privadas, mesmo que tenham ocupado cargos políticos, atividade de docência ou atividade associada a organismos ou outras atividades de cariz público;
- Perfil ‘Serviço Público’: pessoas que tenham tido uma carreira fundamentalmente associada a organismos, fundações e outras entidades de interesse público, bem como diplomatas e militares, mesmo que tenham ocupado cargos políticos, atividade de docência, ou desempenhado cargo em organizações empresariais privadas;
- Perfil ‘Estrangeiro’: pessoas com nacionalidade não portuguesa, independentemente das funções que tenham desempenhado ao longo da sua carreira profissional.

Numa segunda fase, a equipa procedeu à recolha de evidência através de entrevistas aos PCG das Universidades e Institutos Politécnicos (Anexo 02), usando como suporte o guião que se apresenta no Anexo 01. Como se pode verificar, não foi possível registar a entrevista de apenas um PCG de Universidade e de três PCG de Institutos Politécnicos. Este trabalho foi realizado com uma distribuição de responsabilidades pelos membros da equipa, envolvendo sempre dois investigadores em cada entrevista.

As gravações realizadas foram todas transcritas, tendo-se selecionado o programa ATLAS.ti 6.2 para ser usado na análise dos respetivos conteúdos. A equipa estruturou a análise em dois campos diferentes: procurando, por um lado, caracterizar o enquadramento ao órgão CG e, por outro lado, fazer a análise das 26 entrevistas realizadas aos PCG de Universidade e Institutos Politécnicos.

As entrevistas realizadas foram analisadas de acordo com os outputs produzidos pelo ATLAS.ti 6.2, depois de terem sido integralmente transcritas e codificadas. A apresentação das reflexões está estruturada em três partes: uma relativa aos PCG, outra ao órgão CG em si mesmo e a terceira a questões institucionais críticas das IESP (14 Universidades e 12 Politécnicos). De salientar que, devido às diferentes dinâmicas das entrevistas, houve situações em que não foi possível colocar determinadas questões ou, por outro lado, houve questões cuja resposta não foi explícita. Na análise, a correspondente ausência de respostas surge com a indicação de “Inconclusivo”.

III.2 | O PRESIDENTE DO CONSELHO GERAL

III.2.1 | *COMPETÊNCIAS*

Da análise efetuada aos estatutos das instituições estudadas, é possível verificar que as competências dos Presidentes dos Conselhos Gerais mantêm-se genericamente idênticas às competências previstas no RJIES, com exceção de duas instituições, a Universidade dos Açores e o Instituto Politécnico do Porto, que acrescentam, ambas, cinco competências. O aprofundamento das competências do PCG surge fundamentalmente nos regimentos dos CG, uma vez que todos os regimentos a que foi possível ter acesso acrescentaram às competências inscritas nos estatutos, em média, quatro competências, no caso dos Politécnicos, e cinco competências, no caso das Universidades. Apenas duas instituições, a Universidade de Évora e o Instituto Politécnico de Setúbal, não acrescentam qualquer competência às que a Lei prevê, nem nos estatutos nem no

regimento. Todavia, as competências adicionais que se verificam, quer em sedes estatutárias, quer nos regimentos, representam fundamentalmente uma especificação das competências já previstas no RJIES e, como tal, mais relacionadas com questões processuais. Assim acontece, nomeadamente, nas situações seguintes:

1. Mandar publicar ou tornar públicas as deliberações do Conselho e assegurar a respetiva observância e execução (17 Regimentos);
2. Admitir e pôr à votação as propostas e os requerimentos (14 Regimentos);
3. Declarar a abertura das reuniões, a sua suspensão e o seu encerramento (11 Regimentos);
4. Apreciar as justificações das faltas às reuniões dos membros do CG (oito Regimentos);
5. Dirigir os trabalhos, concedendo a palavra e assegurando a ordem dos debates (oito Regimentos);
6. Conferir posse ao Reitor/Presidente (sete Regimentos);
7. Dar conhecimento das mensagens, informações e documentos que lhe sejam dirigidos (seis Regimentos).

Nos regimentos das Universidades observa-se, ainda, a seguinte inscrição:

- Providenciar o necessário apoio administrativo, técnico ou outro ao Conselho (quatro Regimentos).

Nos regimentos dos Institutos Politécnicos regista-se a indicação:

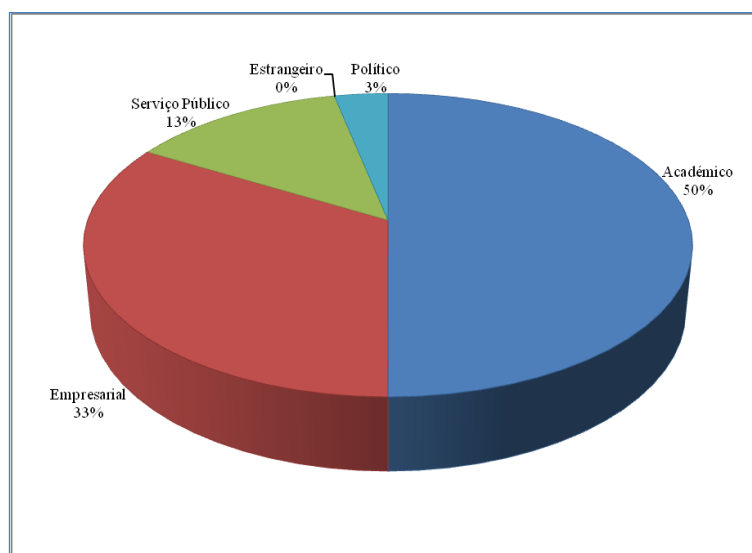
- Promover a atualização do Regimento sempre que seja necessário estabelecer a sua conformidade com os estatutos ou legislação (quatro Regimentos).

- **As competências dos PCG mantêm-se genericamente idênticas às competências previstas no RJIES.**
- **As competências adicionais representam fundamentalmente especificações de competências já previstas no RJIES.**

III.2.2 | PERFIL

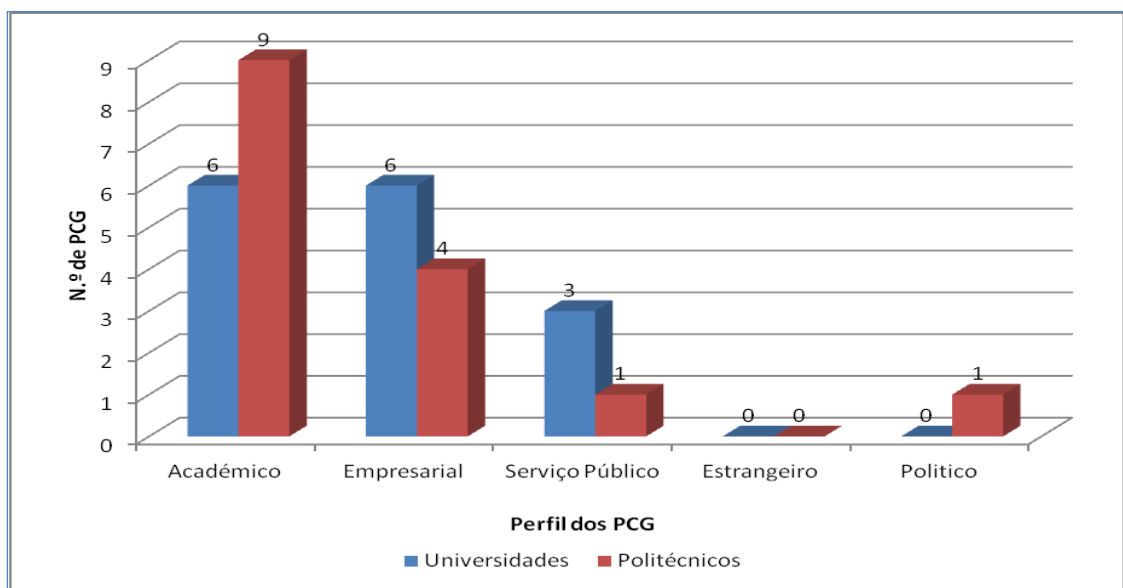
Da informação recolhida e tendo por base as cinco categorias definidas inicialmente, verifica-se, conforme é visível no gráfico 01, que é o perfil académico aquele que mais se destaca, com metade dos PCG a pertencerem a este perfil. O perfil empresarial representa 33% dos PCG, ao passo que os PCG oriundos de atividades associadas ao serviço público representam apenas 13%. O perfil político apresenta-se apenas num PCG, apesar de cinco PCG, quatro das Universidades e um dos Politécnicos, já terem ocupado cargos políticos durante a sua vida profissional. O perfil estrangeiro não se encontra representado.

Gráfico 01 | Perfil dos PCG



Surge relativamente claro que as duas tipologias de instituições, Universidades e Politécnicos, não apresentam características semelhantes. Enquanto nas instituições universitárias o maior peso é partilhado entre os PCG ligados ao meio empresarial e ao meio académico, nos Politécnicos o maior peso decorre de PCG ligados à vida académica, conforme é visível no gráfico 02.

Gráfico 02 | Perfil dos PCG, por tipologia de IESP



A distribuição dos PCG pelos respetivos perfis é a seguinte:

- ‘Académico’ (15): Universidade Aberta, Universidade dos Açores, Universidade da Beira Interior, Universidade de Évora, Universidade Nova de Lisboa, Universidade Técnica de Lisboa, Instituto Politécnico de Bragança, Instituto Politécnico de Castelo-Branco, Instituto Politécnico de Coimbra, Instituto Politécnico da Guarda, Instituto

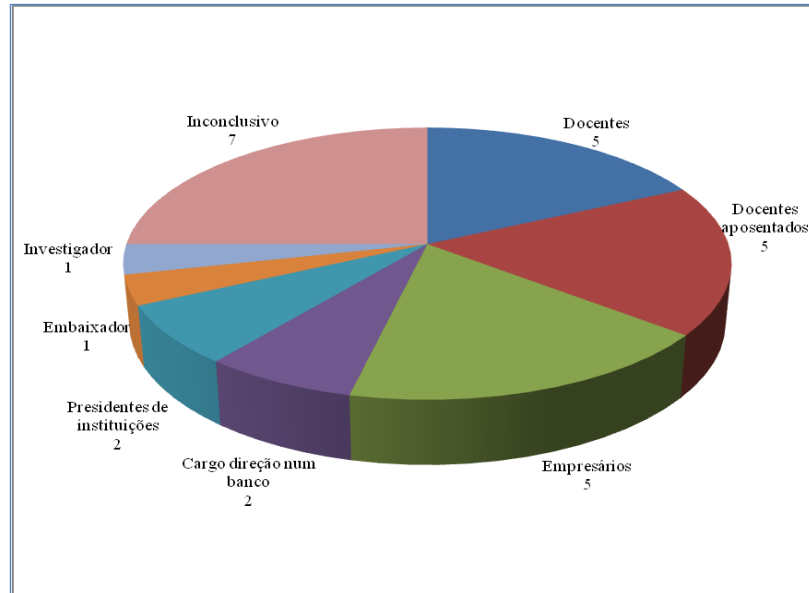
Politécnico de Leiria¹, Instituto Politécnico de Lisboa, Instituto Politécnico de Portalegre, Instituto Politécnico de Viana do Castelo, Instituto Politécnico de Viseu;

- ‘Empresarial’ (dez): Universidade do Algarve, Universidade de Aveiro, Universidade de Coimbra, Universidade de Lisboa, Universidade do Porto, Universidade da Madeira, Instituto Politécnico do Cávado e Vale do Ave, Instituto Politécnico de Santarém, Instituto Politécnico de Setúbal, Instituto Politécnico de Tomar;
- ‘Serviço Público’ (quatro): Instituto Universitário de Lisboa - ISCTE, Universidade do Minho, Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro, Instituto Politécnico do Porto;
- ‘Político’ (um): Instituto Politécnico de Beja.

Da análise das entrevistas, no que se refere ao que foi designado por “experiência” dos PCG entrevistados, quer profissionalmente, quer no âmbito da participação num órgão de uma IES, verifica-se uma situação diversificada. Da leitura da informação recolhida nas entrevistas resulta o gráfico 03 respeitante à experiência profissional, onde é possível confirmar que, segundo a opinião dos próprios PCG, é o perfil ligado ao meio académico aquele que efetivamente se apresenta mais representado, com 40% dos PCG, logo seguido dos restantes perfis, com 35% dos PCG. Da análise das entrevistas não foi possível identificar o perfil de 25% dos PCG entrevistados.

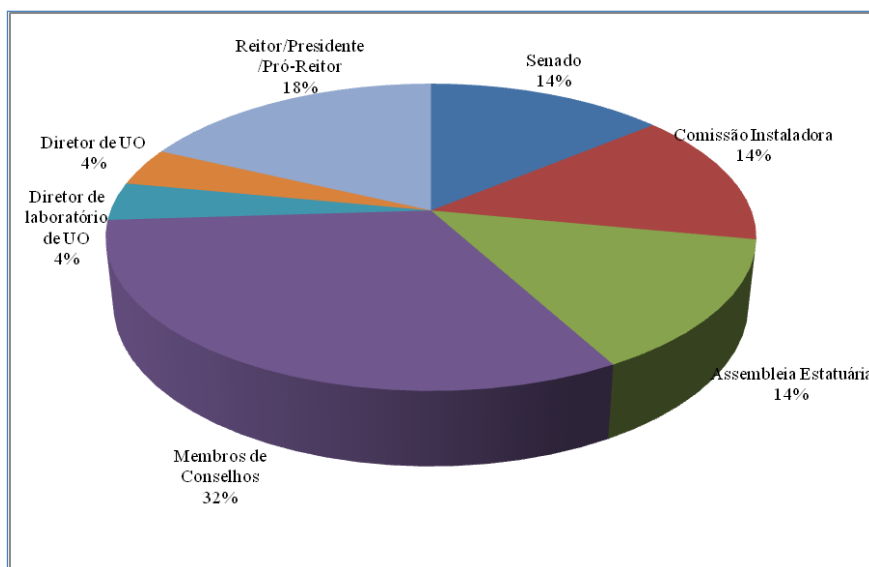
¹ Entretanto substituído por um novo Presidente de perfil ‘empresarial’.

Gráfico 03 | Experiência profissional referida pelos PCG



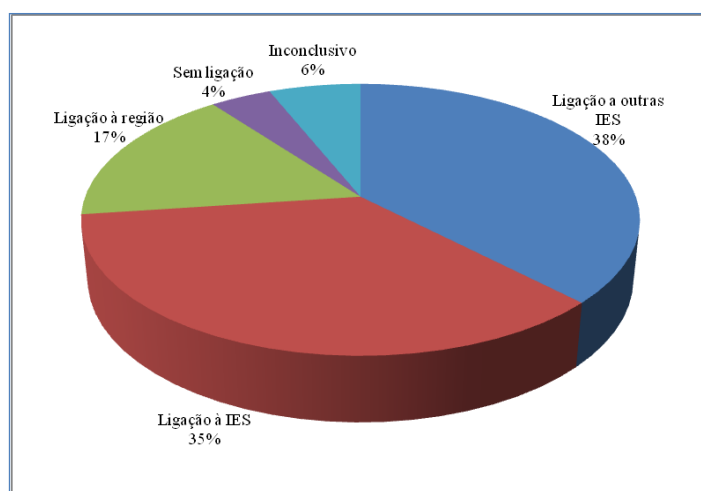
No que se refere à experiência dos atuais PCG no âmbito de órgãos de governo de IES, nas entrevistas foi possível identificar que, dos 26 PCG entrevistados, 22 já possuíam experiência em órgão, fosse nas Comissões Instaladoras, nos Senados, nas Assembleias Estatutárias, como membros de Conselhos (Científicos, Consultivos, etc.), como Diretores de Unidades Orgânicas ou mesmo como Reitores ou Presidentes, conforme é visível no gráfico 04.

Gráfico 04 | Experiência em órgãos de governo ou cargos de direção em IES, referida pelos PCG



Esta última informação é ainda reforçada pelo facto de 20 dos 26 PCG entrevistados, antes de assumirem funções no órgão, também possuem algum tipo de ligação a uma IES, conforme é visível no gráfico 05.

Gráfico 05 | Ligações dos PCG, anteriormente à sua eleição



No caso das Universidades, quase metade dos PCG eleitos estavam ligados à própria instituição, enquanto no caso dos Politécnicos a ligação institucional existia apenas em 27% dos casos, sendo que 42% tinham algum tipo de relação com outras IES.

Tabela 05 | Ligação dos PCG, análise por tipologia de IESP

	Universidades	Politécnicos
Ligação à IESP	45%	27%
Ligação a outras IES	32%	42%
Ligação à região	5%	27%
Sem ligação	9%	0%
Inconclusivo	9%	4%

A visibilidade de uma ligação direta com a região onde a IESP se insere é mais forte nos Politécnicos, onde representa 27%, do que nas Universidades, onde se regista apenas 5%.

- **O perfil académico dos PCG é aquele que mais se destaca, correspondendo a metade dos PCG.**
- **85% dos PCG entrevistados afirmaram já possuírem experiência em órgão de gestão das IES antes de ocuparem o cargo.**
- **Enquanto nas Universidades metade dos PCG estão ligados à própria instituição, nos Politécnicos a ligação institucional existe apenas em 28% dos casos.**

III.2.3 | EXPETATIVAS E DIFICULDADES

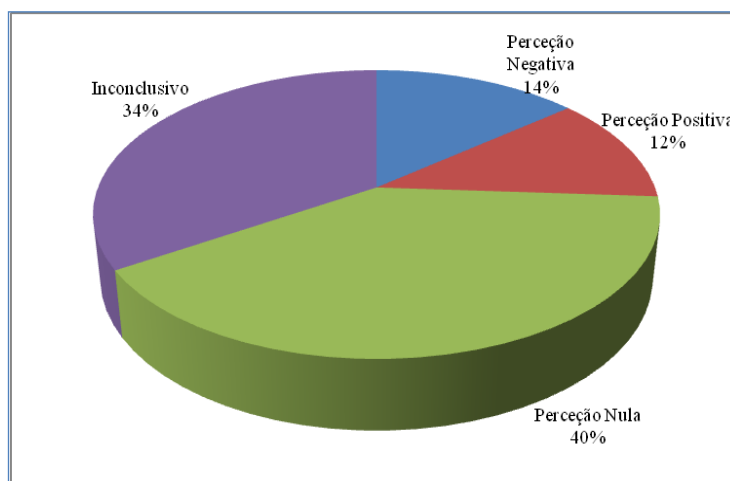
Quando questionados sobre a perceção que tinham inicialmente sobre o CG, bem como a missão e funções que iriam desempenhar, a informação recolhida (gráfico 06) permite dizer que os PCG, antes de assumirem o cargo, em muitos casos, não tinham um

conhecimento pormenorizado nem da natureza do órgão, nem do RJIES, nem mesmo da realidade da instituição.

O órgão era associado, fundamentalmente pela leitura dos respetivos normativos, a uma estrutura de gestão da IES e as suas funções principais seriam a escolha do Reitor/Presidente, o contributo na discussão de temáticas importantes para a instituição, a definição de estratégias e a aprovação de contas. Constata-se que, em algumas situações, foi manifestada surpresa pelo convite para pertencer a este órgão e pela posterior eleição para Presidente. Aliás, a eleição dos PCG não decorreu de processos de candidatura formal, antes pelo contrário, resultou, na maioria das situações, de um movimento espontâneo dentro do próprio CG, havendo mesmo alguns que afirmaram a sua surpresa pela eleição e outros que afirmaram que tal não fazia parte dos seus planos e que ocorreu algo a contragosto.

Quem se manifestou com uma expectativa positiva, justifica-o pelo facto de estar perante uma instituição de grande qualidade e porque via esta ação como uma experiência interessante, pelo contributo que poderia dar na evolução da instituição. Os entrevistados que revelaram algum desencanto fundamentam-no pela circunstância de o CG ser um órgão muito alargado – facto que seria um entrave a qualquer ação a empreender – e ainda pela circunstância de conhecerem pessoalmente outros órgãos de governo e as dificuldades que as instituições apresentam a este nível. Relativamente a um terço dos PCG (34%) não foi possível retirar conclusões sobre esta temática.

Gráfico 06 | Grau de conhecimento dos PCG relativamente ao CG, antes o integrarem

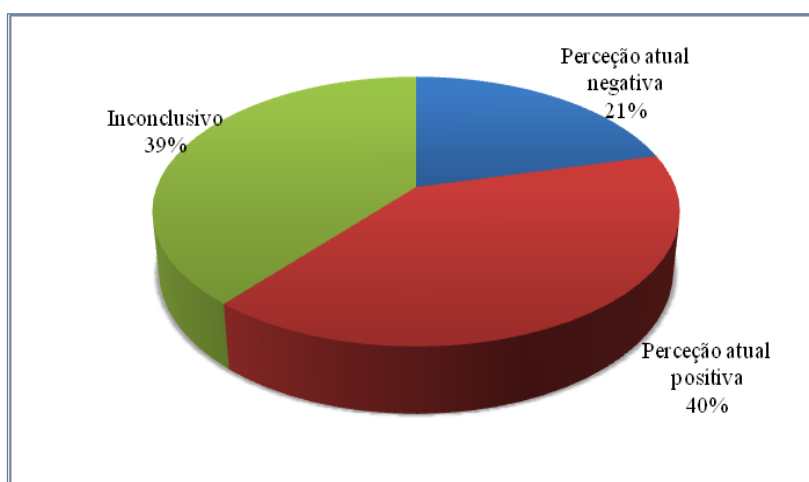


Comparativamente, a opinião entretanto formada já no desempenho do cargo é reveladora, de um modo geral, de que os Presidentes veem o CG como um órgão de reflexão sobre a governação da instituição, que deve ajudar a definir e acompanhar a estratégia desta. De uma forma geral, surgem, contudo, dúvidas sobre a verdadeira missão e natureza deste órgão.

Em todos os CG, as funções referidas como efetivamente executadas passam pela eleição do Reitor/Presidente, pela aprovação do orçamento e planos, bem como pela aprovação de uma série de regulamentos enquadradores (neste caso particular, salienta-se a crítica de alguns Presidentes quanto ao número exagerado de regulamentos que o CG tem de criar e/ou aprovar). Em termos de perspetivas, a maior parte dos PCG que se pronunciaram sobre esta questão, define a experiência como positiva, conforme é visível no gráfico 07, sendo assumido que são realizados debates de grande importância para a instituição, que, em geral, os membros estão entusiasmados por contribuir para melhorar a organização e o seu desempenho.

Por outro lado, os Presidentes que referem uma perceção negativa afirmam que o formato adotado não é o mais indicado e que as instituições possuem problemas tão profundos que não são facilmente resolúveis por um órgão como este. Das entrevistas realizadas, 39% dos PCG não se pronunciaram diretamente sobre este aspeto.

Gráfico 07 | Grau de conhecimento dos PCG relativamente ao CG, depois de o integrarem



As principais apreciações dos PCG relativamente ao modelo de governança instituído pelo RJIES e, conseqüentemente, às responsabilidades dos CG na governança institucional, são as seguintes:

- Progresso relativamente ao anterior modelo;
- Criação de uma bicefalia, na gestão das instituições, entre o CG e os Reitores/Presidentes;
- Maior ação interventiva exterior às instituições do que no modelo anterior, faltando-lhe, no entanto, o poder para ter iniciativas;
- Órgão importante para a eleição do Reitor/Presidente mas sem um poder efetivo a outros níveis;
- Órgão que, não intervindo diretamente na gestão da IES, tem um papel ativo nas estratégias desta;
- Necessidade urgente de uma eficaz explicitação da lei;
- Ausência de uma definição concreta da missão real do CG;
- Ausência de uma definição consistente do real papel dos membros externos, de forma a garantir uma maior legitimidade da sua participação neste órgão;
- Crítica ao facto de as competências do PCG se basearem apenas no ato de marcar as reuniões e a elas presidir, visto que nem a IESP pode representar;
- Alerta para o facto de todas as ações dos CG dependerem da natureza e quantificação das pessoas que o integram, da conduta do seu Presidente e do relacionamento que possui interna e externamente;
- Crítica à composição do CG, que não é uniforme e não é a melhor (diferentes opiniões quanto à proporção de membros internos e externos e ao modo de escolha dos membros externos; opinião de que universitários não deveriam ser PCG, visto que a lógica é introduzir uma perspetiva da sociedade);
- Alerta para o facto de os membros internos terem o apoio da própria instituição, mas o mesmo não se passar com os membros externos;
- Ausência de meios de suporte (humanos e técnicos) ao CG;

- Ausência de acompanhamento dos trabalhos dos diversos CG, de forma a permitir uma avaliação da adaptação e evolução do novo modelo de governação;
- Ausência de comunicação e reflexão conjunta entre todos os CG;
- Necessidade de um período de tempo para implementar e avaliar eficazmente o novo modelo.

Dificuldades na execução plena das suas funções

No que diz respeito às principais dificuldades sentidas pelos PCG no cumprimento das suas competências, foram realçadas as seguintes:

- Inibição de representar a própria instituição;
- Não reconhecimento do CG no seio da própria instituição e das Unidades Orgânicas que a compõem;
- Crítica ao facto de as competências do PCG se resumirem ao ato de marcar as reuniões do órgão e a elas presidir;
- Não esclarecimento do que são, na realidade, as temáticas da responsabilidade do CG e quais as que não são;
- Existência, em alguns casos, de interesses dentro do próprio CG que neutralizam a participação ativa do Presidente e dos restantes elementos externos;
- Falta de informação e de conhecimento pormenorizado sobre a realidade da instituição e das suas Unidades Orgânicas.

- **Antes de assumir o cargo, a generalidade dos PCG não tinha um conhecimento pormenorizado nem do órgão, nem do RJIES e, em alguns casos, nem mesmo da realidade da instituição.**
- **A eleição dos PCG não decorreu de processos de candidatura formal, mas sim de movimentos espontâneos dentro do próprio CG.**
- **A maioria dos PCG que se pronunciaram definem a experiência no CG como positiva.**

III.3 | O CONSELHO GERAL

III.3.1 | COMPETÊNCIAS E NATUREZA DO ÓRGÃO

Competências

Em termos genéricos, as competências dos CG descritas nos Estatutos das instituições estudadas vão ao encontro do que está estipulado no RJIES. Verifica-se, contudo, que em algumas instituições uma ou outra competência previstas no RJIES para o CG não constam nos seus Estatutos, nomeadamente a competência de “*Desempenhar as demais funções previstas na lei ou nos estatutos*”, que não ocorre nos estatutos de quatro instituições.

Tal situação aparece como normal, pois – com exceção de duas instituições que definem as competências do CG como sendo exatamente iguais às previstas no RJIES – todas as instituições acrescentaram competências estatutárias ao órgão, o que de certa forma substitui a referida competência omissa. Não se trata, porém, de um aumento muito significativo de competências. De facto, em média, são acrescentadas quatro competências por instituição, verificando-se uma diferença muito ligeira entre as Universidades e os Politécnicos, com as primeiras a acrescentarem, em média, mais uma competência que os segundos. Destaca-se o Politécnico do Porto e a Universidade da Madeira, com o maior número de competências registadas, 29 e 26 respetivamente, em contraste com os Institutos Politécnicos de Tomar e de Portalegre, as únicas instituições que não acrescentam nenhuma competência aos seus CG, mantendo as 16 competências previstas no RJIES.

Todavia, contrariamente ao que aconteceu com o PCG, as competências acrescidas nos CG representam, em alguns aspetos, um reforço das competências do órgão, uma vez que não decorrem diretamente de nenhuma outra competência definida no RJIES. Das competências acrescentadas destacam-se algumas, não necessariamente com a mesma terminologia, que aparecem com relativa frequência, quer em Universidades, quer em Politécnicos:

1. Autorizar o estabelecimento de consórcios ou outras parcerias com outras entidades públicas ou privadas (17 Estatutos);
2. Eleger/designar o Provedor do Estudante e proceder à respetiva regulamentação (13 Estatutos);

3. Elaborar ou aprovar o regulamento da eleição do Reitor (11 Estatutos);
4. Apreciar e aprovar a proposta de requerimento da transformação em instituição de ensino superior público de natureza fundacional (dez Estatutos).

No âmbito das Universidades, destacam-se ainda as seguintes competências:

1. Aprovar regulamentação associada à ética e aos direitos e deveres da comunidade acadêmica (sete Estatutos);
2. Apreciar, fiscalizar, auditar e acompanhar a gestão no que respeita ao cumprimento dos objetivos e ao desempenho da instituição (sete Estatutos).

Por fim, no âmbito dos Politécnicos, destacam-se as seguintes competências:

1. Aprovar os critérios de distribuição do orçamento pelas diferentes Unidades Orgânicas do instituto (três Estatutos);
2. Aprovar o número de docentes e investigadores e outro pessoal afeto a cada Escola (três Estatutos).

Da análise das entrevistas é possível reter que as competências do CG com maior densidade de referências por parte dos PCG foram, por ordem de importância: o processo de eleição do Reitor/Presidente, com uma densidade global de 92 referências; a aprovação do orçamento, com uma densidade global de 41 referências; a aprovação do plano estratégico, com uma densidade global de 35 referências.

Processo de eleição do Reitor/Presidente

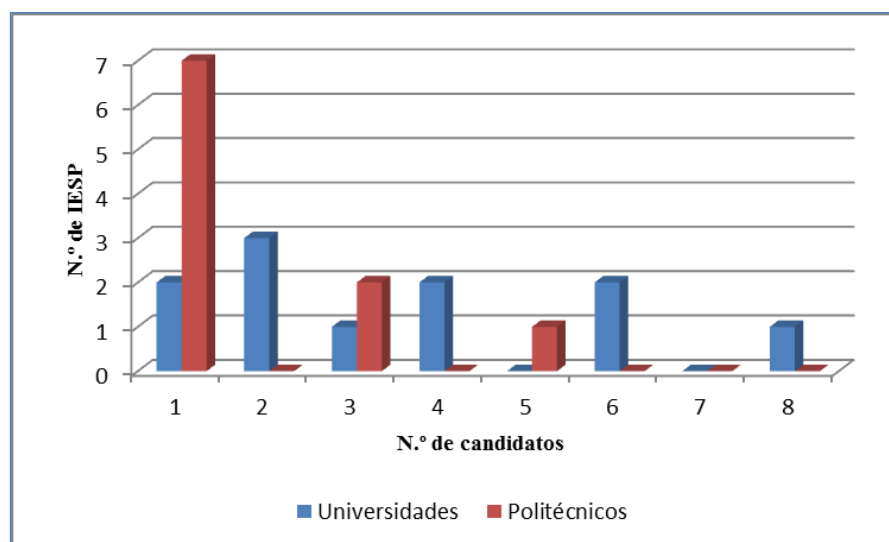
O processo de eleição do Reitor/Presidente é a competência com mais referências nas entrevistas realizadas. Em termos genéricos, o processo de eleição dos Reitores/Presidentes foi um processo visto de forma positiva. Dos 13 PCG que se referiram a esta questão, nenhum manifestou ter havido problemas a registar. Todos eles reforçaram a importância das questões legais e formais, tendo a grande maioria afirmado que seguiram aquilo que está estipulado na lei, no que se refere quer ao anúncio público,

quer à audição pública e à votação. Em alguns casos foi criada uma comissão eleitoral, na maioria das situações encabeçada pelo PCG, que se responsabilizou pelo processo de eleição. Há três situações a salientar:

- Em algumas Universidades a opção foi por abertura de concurso público internacional, com divulgação da abertura de candidaturas em revistas e jornais internacionais;
- Numa das instituições existe um procedimento de auscultação do Senado sobre a capacidade, a qualidade e valores científicos dos candidatos, sendo o parecer distribuído antes da votação;
- Um dos PCG afirma ter usado o mesmo processo que a Constituição da República prevê para a eleição do Presidente da República, com o recurso a segunda e terceira volta até ganhar o candidato votado pela maioria dos conselheiros.

No que se refere ao número de candidatos, verifica-se a existência de candidatos únicos em pelo menos 34% das instituições estudadas, com especial ênfase nos Politécnicos, ao passo que nas Universidades houve uma maior variabilidade do número de candidatos. O número mais alto obtido foi de oito candidatos, conforme é visível no gráfico 08.

Gráfico 08 | Número de candidatos a Reitores/Presidentes e número de IESP que os registaram



De salientar que em quatro situações, todas em Universidades, houve candidatos estrangeiros, sendo de destacar a Universidade do Porto – a que apresentou o maior número de candidatos – o aparecimento sete candidatos estrangeiros.

O debate público deu-se aparentemente sem grandes problemas, com os 12 PCG que se manifestaram neste ponto a mostrarem alguma satisfação pela forma como decorreu este processo. Não se pode dizer que tenha havido procedimentos muito idênticos, mas é possível verificar dois grandes tipos de debate. Por um lado, um debate público restrito, ou seja, a possibilidade de qualquer pessoa ter acesso ao debate, quer por via eletrónica, quer por via presencial, mas sem poder colocar questões aos candidatos. Este procedimento foi utilizado em seis das instituições. Por outro lado, um debate público aberto, onde era possível qualquer pessoa colocar questões aos candidatos. Interessante é o facto de a primeira tipologia ter acontecido fundamentalmente nas Universidades, em cinco das seis situações identificadas – numa das quais, inclusivamente, só foi mesmo possível acompanhar o debate através das tecnologias de informação disponibilizadas para o efeito –, em contraponto com a segunda tipologia, verificada apenas em Politécnicos, onde uma das instituições realizou mesmo o debate público na Câmara Municipal.

Quanto à eleição e aos seus resultados, identificam-se situações de unanimidade ou quase unanimidade (com candidato único mas também em processos com cinco candidatos), a par com situações de grande disputa eleitoral. Neste contexto, é importante salientar que em sete instituições existiu alguma continuidade na eleição do Reitor/Presidente, tendo sido eleito o Reitor/Presidente em exercício ou um dos seus Vices.

Foram feitas algumas sugestões e colocadas algumas questões que se revelam pertinentes e que merecem reflexão para o processo eleitoral. Com maior destaque nessas sugestões, aparece a identificação da lacuna na lei relativamente à continuidade, ou não, no CG de um conselheiro candidato a Reitor/Presidente. Aqui houve situações em que os conselheiros em causa pediram a demissão, tendo sido substituídos. Outras situações existiram em que isso não aconteceu, tendo o candidato permanecido no CG até às últimas reuniões antes da eleição.

Uma outra questão levantada tem a ver com o pagamento, ou não, a candidatos vindos do estrangeiro, uma vez que não existe nenhuma referência a este aspeto na lei. De notar ainda, a referência feita à legitimidade efetiva do CG, uma vez que a legal existe, para eleger o Reitor/Presidente, nomeadamente quando tem um tamanho muito reduzido e

quando tem problemas internos. Registe-se a sugestão de reflexão sobre as dificuldades com questões jurídicas que se colocam ao CG e sobre formas de as resolver (apoio interno ou recurso a apoio jurídico externo), de modo a assegurar uma maior imparcialidade. Por fim, mencionou-se o facto de poder existir a obrigatoriedade de os candidatos apresentarem listas de apoio formadas dentro das Escolas e isso limitar as candidaturas externas às instituições, devido à dificuldade que um elemento externo terá em recolher esses apoios em todas as Escolas.

Há ainda duas questões importantes a salientar:

- Necessidade de se ser muito rigoroso em todos os procedimentos, de modo a diminuir ao máximo os riscos de impugnação;
- A criação, por parte de uma instituição, de um conjunto de requisitos prévios para que o candidato possa ser aceite à eleição, de modo a, simultaneamente, aumentar o mérito dos candidatos e eliminar à partida quem não cumpra esse conjunto de requisitos.

Aprovação do Orçamento

No que se refere à aprovação do orçamento, a apreciação não é muito positiva. Dos 17 PCG que se pronunciaram sobre este tema, dez (58,8%) mostraram desagrado pela forma como decorreu o processo de aprovação do orçamento, que, segundo alguns, põe mesmo em causa a dignidade do próprio órgão. Para tal sentimento de desagrado contribuiu, por um lado, a importância desta competência – sendo para muitos a competência mais importante e com maior impacto – e, por outro, as dificuldades sentidas nas aprovações, ora por manifesta falta de dados, ora por falta de tempo. De facto, salientou-se a circunstância de as decisões serem fortemente condicionadas por os orçamentos poderem ser previamente determinados por constrangimentos e orientações ministeriais, ou por falta de um mecanismo de gestão financeira operacional. Apenas dois Presidentes se manifestaram positivamente relativamente a este aspeto, sendo que um deles realçou o facto de a elaboração do orçamento ser baseada nos orçamentos do ano anterior.

Aliás, este ponto é uma das principais sugestões apresentadas pelos PCG neste campo: o CG apenas deveria emitir opinião e não aprovar o orçamento, devendo este ser da inteira responsabilidade do Reitor/Presidente, cabendo ao CG a análise do seu cumprimento e da sua execução. Daí que também existam algumas referências a planos e à apresentação de contas trimestrais, de modo a se poder verificar o andamento dos objetivos, com a

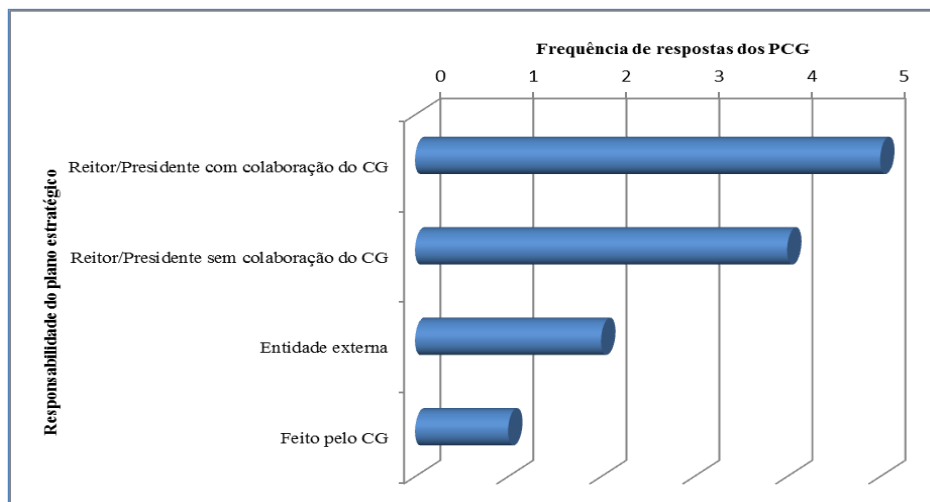
inclusão de KPI (*Key Performance Indicators*) que permitam um controlo mais rigoroso do grau de execução do orçamento. É ainda referida a ausência de ligação do orçamento à estratégia da instituição e aos seus planos de atividade.

Plano estratégico

A aprovação do plano estratégico aparece como a terceira competência mais referenciada do CG, sendo mesmo identificada como a atividade mais rica e de extrema importância, porque compromete as equipas com metas e tempos. Todavia, da análise das entrevistas é possível verificar que não se trata de um processo uniforme entre as instituições.

Apesar de 11 em 12 dos PCG que manifestaram uma opinião direta nesta matéria terem afirmado que a elaboração do plano estratégico não é da responsabilidade do CG, mas sim a sua aprovação, é possível identificar três tipologias diferentes na sua elaboração (gráfico 09): (a) em cinco situações o CG não é responsável pela sua elaboração, mas tem uma participação ativa, seja através de discussões prévias entre o PCG e o Reitor/Presidente, seja através da criação de comissões, ou do debate de documentação intermédia de preparação para o plano; (b) em quatro situações quem elabora o plano é o Reitor/Presidente ou a sua equipa, nomeadamente um dos Vices, não sendo evidente que exista colaboração com o CG, pois a este cabe apenas a competência de aprovar; e (c) em duas situações o plano estratégico foi elaborado por, ou com a participação de entidades externas. Apenas um PCG afirma ter sido o CG o responsável pela elaboração do plano estratégico, acrescentando no entanto que tal situação implicou um número excessivo de meses para a conclusão do plano e que o CG deveria limitar-se a aprovar e controlar.

Gráfico 09 | Sede de elaboração do Plano Estratégico nas IESP



Ainda relativamente a este ponto, é de salientar dois aspetos que se podem revelar importantes:

- O facto de se estar ainda muito no início, pelo que o processo de aprendizagem neste campo ainda é grande;
- A necessidade de existência de competências técnicas específicas nesta área, dentro da IESP, e de quem assuma a responsabilidade pela elaboração do plano estratégico.

Restantes Competências

Sobre as restantes competências, aquelas que aparecem com maior relevância são, por ordem de importância:

- A aprovação do regimento (13 afirmações):

Trata-se de uma competência muito datada no tempo, uma vez que está fundamentalmente ligada aos primeiros tempos de funcionamento deste órgão e à sua primeira composição, quando teve de assumir como uma das suas primeiras tarefas a elaboração do respetivo regimento de funcionamento.

- A escolha do Provedor do Estudante (oito afirmações):

Processo em que, pela análise das entrevistas, é visível a existência de alguns problemas, pois dos sete PCG que se pronunciaram sobre este ponto, seis manifestaram-se nesse sentido. Como razões apontadas estão afirmações relacionadas com o facto de aquela figura não fazer sentido e de o processo gerar alguma polémica, pois coloca em causa quem o propõe (alunos ou Reitor/Presidente).

- Fixação de propinas (seis afirmações):

Também sobre a fixação das propinas foram identificados alguns problemas relacionados com conflitos surgidos quando os valores de propinas são diferenciados, quando existe pouca fundamentação para os valores propostos, ou quando existe alguma indefinição sobre qual é, efetivamente, a sede de responsabilidade na fixação das propinas.

- Iniciativas para o bom funcionamento das IESP (seis afirmações):

Aqui salientam-se algumas iniciativas, como seja (a) a criação de um plano da autoavaliação das Escolas; (b) a proposta de formas de reestruturação que permitam a poupança; e (c) a construção do modelo de avaliação dos professores.

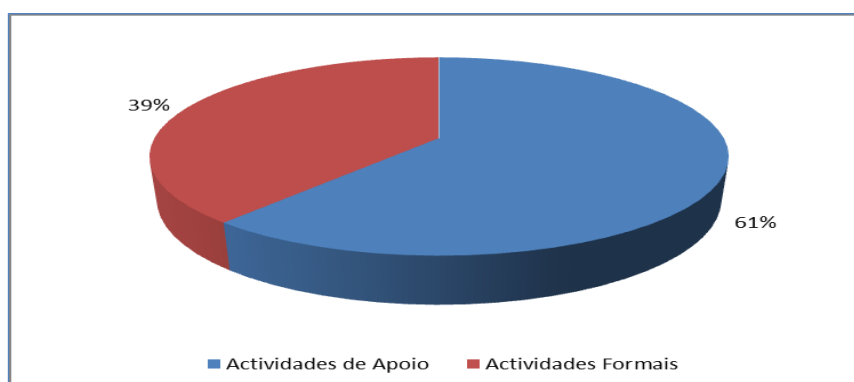
Por último, as competências menos mencionadas pelos Presidentes foram:

- Apreciar os atos do Reitor/Presidente;
- Aprovar as contas consolidadas;
- Criar, transformar ou extinguir Unidades Orgânicas;
- Traçar linhas gerais de orientação;
- Propor/autorizar a aquisição/alienação de património imobiliário da IESP;
- Ratificar a nomeação dos Diretores das Unidades Orgânicas.

Natureza do órgão

No que se refere à natureza do órgão, identificam-se, a partir da análise das entrevistas, duas perspectivas. Por um lado, temos uma perspectiva de apoio à equipa do Reitor/Presidente da IESP, que se traduz numa visão do CG essencialmente como um órgão em cuja natureza se conjugam a colaboração, a reflexão e a consulta. Por outro, lado, temos uma perspectiva mais formal, associando o órgão a questões de natureza mais deliberativa, reguladora e de supervisão. Conforme é visível no gráfico 10, é a primeira perspectiva (de Apoio) que sobressai relativamente à segunda (Formal), com uma densidade de respostas superior.

Gráfico 10 | Natureza do órgão - atividades



Em termos mais específicos (gráfico 11), o CG é, antes de mais, entendido pelos seus Presidentes como sendo um órgão de colaboração. Este entendimento apresenta uma densidade de resposta muito elevada (36), com 18 desses Presidentes a fazer referência a essa colaboração. O Reitor/Presidente é, assim, entendido como o órgão máximo da instituição, sendo ele o responsável pela definição das políticas e cabendo ao CG dar um contributo para a definição dessas mesmas políticas através da sua discussão interna. O CG é visto como um órgão que deve estar em sintonia com o Reitor/Presidente, não devendo ter como postura complicar mas sim ajudar. Aparece algumas vezes a ideia de que o CG não deve ser visto como um órgão de contrapoder. Apenas em uma instituição

das 18 se afirma existirem problemas de funcionamento, embora se reconheça que deve haver uma grande proximidade entre o Reitor/Presidente e o PCG.

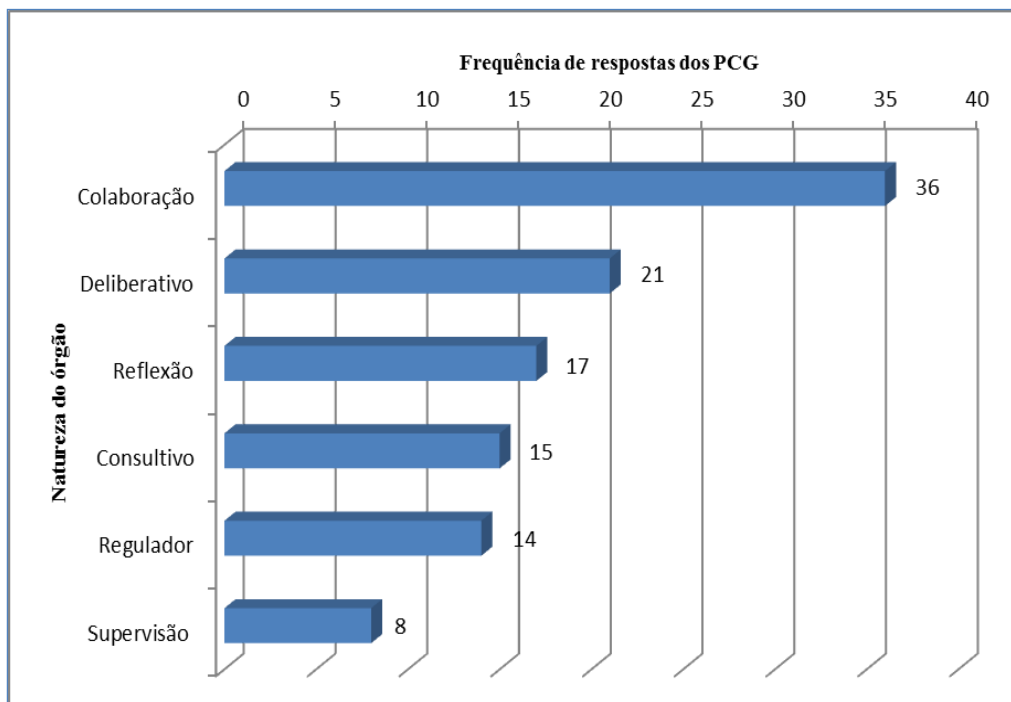
Na perspectiva formal, as questões deliberativas são aquelas que assumem maior relevância, nomeadamente no que se refere à aprovação do orçamento e das contas, mas também no que diz respeito a matérias como a designação do Provedor do Estudante, as bolsas, os planos de atividades, a definição de propinas, ou a aprovação de planos estratégicos e dos planos de atividades do Reitor/Presidente.

Logo de seguida aparece a natureza reflexiva do órgão, fundamentalmente em áreas de interesse estratégico para a instituição. O CG é, aliás, visto como o órgão que pode propor ao Reitor/Presidente linhas de atuação, cabendo sempre a este a decisão na escolha dos caminhos a seguir em temas tão específicos como, por exemplo, a orientação estratégica da instituição em termos de ciclos de estudo.

Ainda na perspectiva de apoio ao Reitor/Presidente, o CG é também visto como um órgão de consulta, nomeadamente na formulação de pareceres formais em função das competências que lhe são atribuídas, ou manifestando a sua opinião relativamente a outros assuntos sobre os quais o Reitor/Presidente entenda ouvir o CG.

O papel regulador do CG aparece com poucas referências e muito associado ao início do seu funcionamento, nomeadamente à elaboração dos regimentos internos e à eleição do Presidente, chegando mesmo a afirmar-se que a quantidade de regulamentos é algo que não faz sentido, consumindo muito tempo que poderia ser utilizado em matérias mais produtivas. Com o menor número de Presidentes a fazerem referência, é o papel de supervisão. Todos os quatro Presidentes que se referiram a este ponto são de Universidades.

Gráfico 11 | Natureza do órgão - papéis



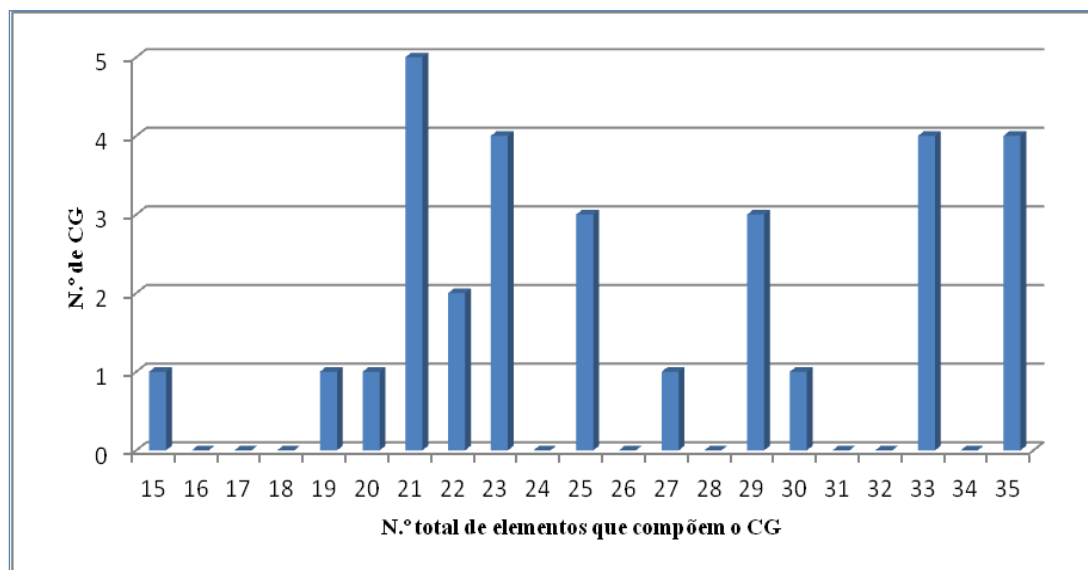
- **59% dos PCG que se pronunciaram sobre a aprovação do orçamento, mostraram desagrado pela forma como decorreu o processo.**
- **A perspetiva de um órgão que conjuga uma natureza colaborativa, consultiva e de reflexão sobressai relativamente à sua natureza deliberativa, reguladora e de supervisão.**
- **A supervisão é a natureza do órgão com menor número de referências e referida pelo menor número de Presidentes.**

III.3.2 | DIMENSÃO E COMPOSIÇÃO DO ÓRGÃO

Dimensão

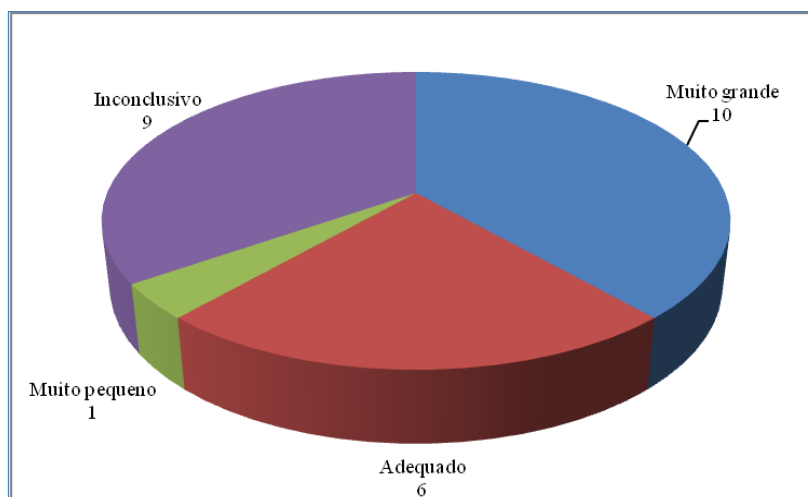
Através de uma análise à totalidade de CG das IESP, além do alargado intervalo entre a composição mais pequena observada (15 elementos) e a composição maior (35 elementos), de acordo com os limites estabelecidos pelo RJIES, verifica-se uma enorme dispersão quanto ao número de elementos (gráfico 12) sem que haja uma concentração elevada em nenhum, sendo a dimensão de 21 aquela que mais se repete – concretamente, em cinco CG. Aliás, a dimensão média global situa-se sensivelmente a meio do intervalo legal, ou seja, em 26,2 elementos. Entre as dimensões médias dos CG das Universidade e dos Institutos Politécnicos verifica-se uma ligeira diferença, com estes últimos a apresentarem uma dimensão um pouco maior – em média 27,7 elementos –, ao passo que as Universidades apresentam uma dimensão média de apenas 24,7 elementos.

Gráfico 12 | Dimensões dos CG



Das opiniões manifestadas pelos 26 PCG nas entrevistas, é possível verificar uma clara ideia de desadequação da dimensão do órgão. Dos 17 Presidentes que manifestaram opinião, 11 consideraram desadequada a dimensão do CG, com apenas seis a entender como adequada. Trata-se essencialmente de referências ao número excessivo de elementos, uma vez que dez dos 11 PCG que entenderam que a dimensão é desadequada consideram o seu número demasiado grande (gráfico 13). Assim, o único que considerou reduzido o número de elementos é exatamente aquele que preside ao órgão com menos elementos (15), tendo manifestado a opinião de que se trata de um número muito pequeno para a eleição do Reitor/Presidente, conforme já havia sido referido anteriormente.

Gráfico 13 | Opiniões sobre a dimensão do CG



Apesar das referências ao número excessivo de elementos, é difícil tirar conclusões objetivas sobre o que significa esse número excessivo de elementos e qual o número ideal. Registe-se, apenas, que a opinião de desadequação foi manifestada por PCG com as seguintes dimensões: 19, 23 (dois), 29 (dois) 33 (dois), 35 (três). Para além disso, e apesar de se verificar que a maioria das opiniões se reportam a órgãos com um número elevado de membros (>29), também se verifica que quem considerou que a dimensão estava adequada preside a órgãos com dimensão diferenciada, embora concentrada em volta dos 20-25 elementos (21, 22, 23, 25, 30 33). Como tal, é possível deduzir que perto dos 30 elementos poderá ser um número excessivo, ao passo que mais perto dos 20 será

um número mais adequado. Contudo, existem alguns PCG que entendem que a dimensão não deveria ser superior a 12 ou mesmo nove elementos.

Composição

No que se refere à composição dos CG, a análise dos estatutos já permite encontrar um padrão (tabela 06), não se identificando diferenças significativas entre as duas tipologias de instituições.

No que se refere à percentagem de elementos externos que os integram, em oito instituições, a opção mais frequente, está de acordo com o que é estipulado como valor mínimo pelo RJIES, ou seja, 30%. A média global ronda os 28%, sendo portanto inferior ao estipulado por lei. Tal realidade deriva do facto de 70% das instituições estudadas (21 em 30) não cumprirem o limite legal, com 24% a apresentarem o valor mais baixo, e 33% o mais elevado. Neste aspeto, não existem diferenças significativas entre as duas tipologias de instituições.

Relativamente à percentagem de estudantes que compõem os CG estudados, verifica-se também que um número significativo de instituições não cumpre o limite mínimo de 15% estabelecido na lei, com 43,3% das instituições estudadas (13 em 30) a apresentarem um peso inferior a 15%, com 12% o valor mais baixo e 19% o mais alto.

Por último, no que se refere à participação de elementos internos não docentes, verifica-se que em praticamente todas as instituições existe pelo menos um elemento. De salientar que em três instituições existem dois elementos, em contraponto com outras três em que não existe nenhum elemento não docente. A este propósito foi possível identificar uma referência à necessidade de aumentar o peso dos elementos não docentes em contraposição a uma redução do número de estudantes, tendo em conta a pouca assiduidade destes últimos.

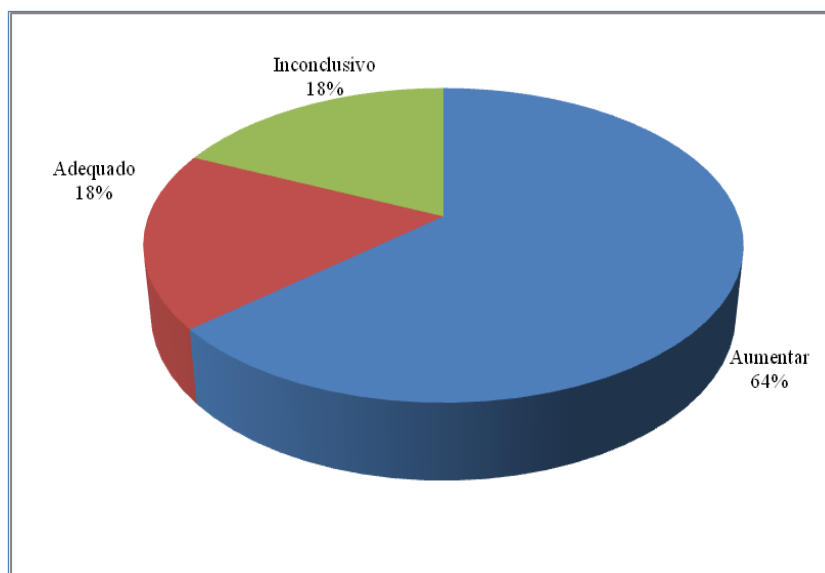
Tabela 06 | Peso de cada um dos corpos do CG

	Total	Docentes	%	Estudantes	%	Não docentes	%	Externos	%
Instituto Universitário de Lisboa - ISCTE	33	17	52%	5	15%	1	3%	10	30%
Universidade Aberta	22	12	55%	3	14%	1	5%	6	27%
Universidade Beira Interior	29	15	52%	5	17%	1	3%	8	28%
Universidade da Madeira	20	11	55%	3	15%	0	0%	6	30%
Universidade Aveiro	19	10	53%	3	16%	1	5%	5	26%
Universidade Coimbra	35	18	51%	5	14%	2	6%	10	29%
Universidade Évora	25	13	52%	3	12%	2	8%	7	28%
Universidade Lisboa	23	12	52%	4	17%	1	4%	6	26%
Universidade Trás-os -Montes e Alto Douro	23	13	57%	3	13%	1	4%	6	26%
Universidade Algarve	35	18	51%	6	17%	1	3%	10	29%
Universidade Minho	23	12	52%	4	17%	1	4%	6	26%
Universidade Açores	15	8	53%	2	13%	1	7%	4	27%
Universidade Porto	23	12	52%	4	17%	1	4%	6	26%
Universidade Nova Lisboa	21	11	52%	3	14%	0	0%	7	33%
Universidade Técnica Lisboa	27	14	52%	4	15%	1	4%	8	30%
Média das Universidades	24,9	13,1	53%	3,8	15%	1	4%	7	28%
Politécnico de Beja	21	11	52%	3	14%	1	5%	6	29%
Politécnico Guarda	33	17	52%	5	15%	1	3%	10	30%
Politécnico Bragança	25	14	56%	3	12%	1	4%	7	28%
Politécnico Castelo-Branco	25	13	52%	4	16%	1	4%	7	28%
Politécnico Coimbra	35	18	51%	6	17%	1	3%	10	29%
Politécnico Leiria	33	17	52%	5	15%	1	3%	10	30%

Politécnico Lisboa	33	17	52%	5	15%	1	3%	10	30%
Politécnico Portalegre	22	12	55%	3	14%	1	5%	6	27%
Politécnico Santarém	21	11	52%	3	14%	1	5%	6	29%
Politécnico Setúbal	29	15	52%	4	14%	2	7%	8	28%
Politécnico Tomar	21	11	52%	3	14%	1	5%	6	29%
Politécnico Viana do Castelo	29	15	52%	5	17%	1	3%	8	28%
Politécnico Viseu	30	16	53%	5	17%	0	0%	9	30%
Politécnico do Cávado e do Ave	23	12	52%	3	13%	1	4%	7	30%
Politécnico Porto	35	18	51%	6	17%	1	3%	10	29%
Média dos Politécnicos	27,7	14,5	52%	4,2	15%	1	4%	8	29%
Média IESP	26,3	13,8	53%	4,0	15%	1,0	4%	7,5	28%

Da análise das entrevistas é possível verificar uma tendência favorável ao reforço do peso dos elementos externos na composição dos CG. Dos 22 PCG que se manifestaram a este respeito, 14 são favoráveis a esse reforço. Este número representa 47% do total de instituições, 53,8% dos PCG entrevistados e 64% dos PCG que responderam a esta questão (gráfico 14), mostrando-se com particular incidência nas Universidades, com dez dessas 14 respostas. Há mesmo quem defenda que os elementos externos deveriam estar em maioria ou mesmo na totalidade, tendo apenas como elemento interno o Reitor/Presidente. Apenas quatro opiniões, todas elas nos Politécnicos, entendem que a atual composição está equilibrada. Nas restantes quatro respostas, não é evidente a opinião neste domínio, sendo de realçar que não foi manifestada qualquer opinião no sentido da diminuição do peso dos membros externos.

Gráfico 14 | Opiniões dos PCG sobre o peso dos elementos externos no CG



Relativamente ao processo de escolha dos elementos externos, foram manifestadas algumas dúvidas sobre o atual processo de cooptação, que, segundo a alínea a) do número 5º do artigo 81º do RJIES, é feito por maioria absoluta dos membros representantes dos professores e investigadores e representantes dos estudantes, “*com base em propostas fundamentadas subscritas por, pelo menos, um terço daqueles membros*”. Das oito opiniões a este respeito, metade delas manifesta-se claramente contra o facto de os elementos externos serem escolhidos pelos internos do próprio CG, havendo mesmo uma proposta de criação de uma comissão, da iniciativa do Reitor/Presidente com os vários órgãos da instituição, para cooptar os elementos externos. As restantes opiniões apenas colocam a questão como sendo uma questão relevante, embora não sendo evidente se concordam com ela.

Também em relação à eleição dos membros internos, foram manifestadas algumas dúvidas, quer em relação uso de listas, quer em relação à elegibilidade dos Diretores ou de outros dirigentes internos. No que respeita às listas, das 18 respostas obtidas, sete manifestaram haver problemas de funcionamento causados pelo facto de as listas estarem associadas a grupos que dificultam o funcionamento normal do órgão, havendo por isso

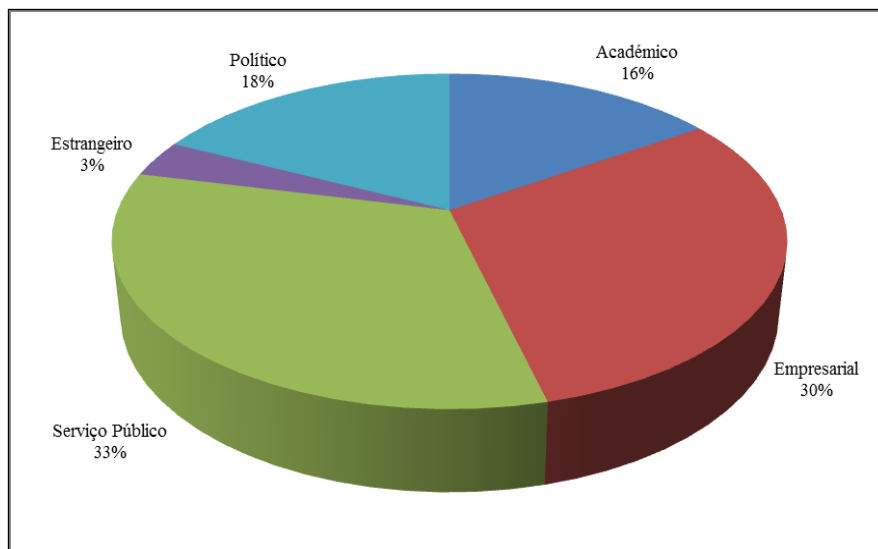
quem proponha que a eleição deixe de ser por listas e passe a ser uninominal. Contudo, não se pode deduzir uma conclusão em relação a esta matéria, pois oito PCG manifestaram a opinião de que não existem problemas a esse nível, a que se juntam outras três opiniões, que confirmam os problemas iniciais mas acrescentam que estes se têm vindo a esbater ao longo do tempo. No que se refere à participação de Diretores de unidades orgânicas, também existe uma divisão de opiniões diferenciada. Das respostas obtidas, seis dizem que os Diretores participam no CG e três dizem que não participam, sendo que nos seis em que participam apenas dois PCG se manifestaram agrados com a situação.

Apesar de alguns constrangimentos encontrados, de forma geral é possível dizer que o funcionamento atual dos CG apresenta bons níveis de cooperação e de relacionamento entre os elementos internos e externos, tendo em conta que das 13 respostas diretas a esta questão, nove manifestam satisfação com atual funcionamento e com o nível de cooperação entre os diferentes membros. Apenas em quatro situações se verifica dificuldades evidentes de cooperação entre os membros.

Perfil dos elementos externos

Da análise das páginas internet e das pesquisas efetuadas, verifica-se que, contrariamente ao que acontece no perfil dos CG, o perfil associado ao ‘serviço público’ domina, com 33% do total dos elementos de todas as instituições estudadas a pertencerem a este perfil, muito a par do perfil ‘empresarial’, com 30% (gráfico 15). De salientar o peso acrescido que os ‘políticos’ ganharam, em confrontação com o peso que tinham nos PCG, assim como o peso reduzido que os académicos passaram a ter, facto que deixa entender que na escolha dos PCG houve alguma preferência por personalidades já com ligação ao Ensino Superior e, naturalmente, com um conhecimento acrescido sobre o funcionamento das instituições.

Gráfico 15 | Perfil dos restantes elementos externos do CG

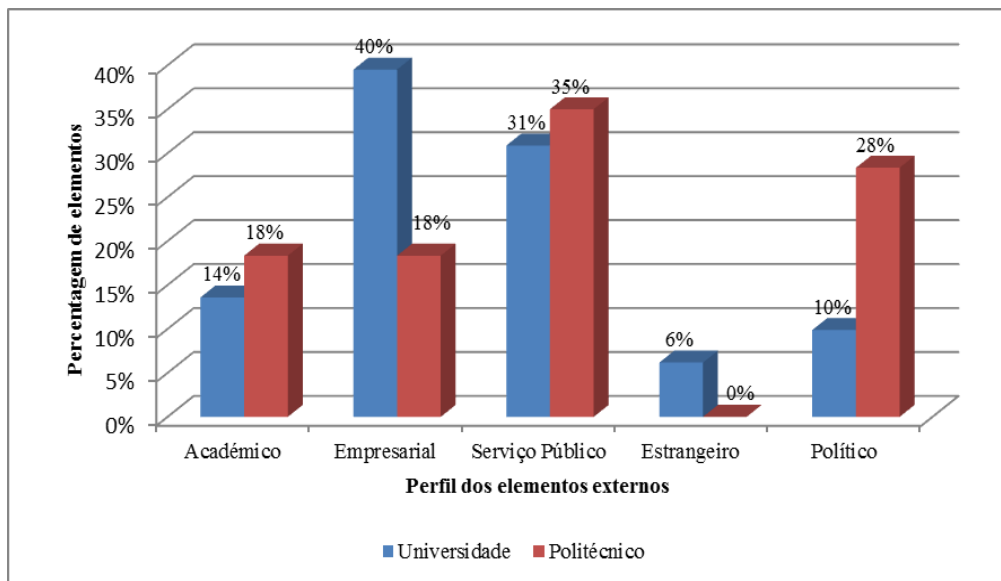


Ao analisar o perfil dos restantes elementos externos por tipologia de instituição, verificamos, mais uma vez, que existem diferenças significativas em função do tipo de instituição, conforme é visível no gráfico 16. Em concreto:

- Confirma-se que nas Universidades existe um maior peso de pessoas oriundas da meio empresarial, ao passo que nos Politécnicos, é o perfil associado ao serviço público que domina;
- Verifica-se um reforço evidente do perfil político em alguns Politécnicos, sendo mesmo o segundo perfil mais representado. Esta realidade deriva essencialmente da representação das Câmaras Municipais nos CG, sendo aqui de destacar o Politécnico de Leiria, onde têm assento quatro Presidentes de Câmaras Municipais. Nas Universidades, em apenas um caso existe esta representação camarária;
- Em contrapartida, os estrangeiros, com uma representação pouco relevante em termos globais (6%), concentram-se todos nas Universidades, com quatro instituições a incluírem um elemento estrangeiro e não existindo Politécnicos com elementos não portugueses na composição dos CG;

- Por último, verifica-se um peso do perfil académico muito inferior ao que ocorre nos PCG, sem grandes diferenças entre as Universidades e os Politécnicos.

Gráfico 16 | Perfil dos restantes elementos externos do CG, por tipologia de IESP



Esta informação poderá ser analisada por instituição na tabela 07, sendo ainda de salientar que, das instituições estudadas, apenas cinco – e todas elas Universidades – disponibilizam nos sítios da internet os currículos ou notas curriculares dos elementos externos pertencentes aos CG. Nenhum dos Institutos Politécnicos estudados disponibiliza nos seus sítios da internet esses currículos ou notas curriculares dos conselheiros, havendo apenas uma instituição que define o cargo atual. De salientar que em seis Politécnicos não foi possível encontrar os nomes dos conselheiros.

Tabela 07 | Perfil, por IESP, dos restantes elementos externos do CG

	Académico	Político	Estrangeiro	Serviço Público	Empresarial	Total	Dados Curriculares
Instituto Universitário de Lisboa - ISCTE	-	-	-	2	5	7*	Sim
Universidade Aberta	1	3	-	1	-	5	Não
Universidade da Beira Interior	1	-	-	1	5	7	Sim
Universidade da Madeira	1	-	1	1	2	5	Não
Universidade de Aveiro	-	-	1	1	2	4	Sim
Universidade de Coimbra	-	2	-	3	4	9	Não
Universidade de Évora	1	-	-	1	2	4*	Sim
Universidade de Lisboa	1	1	-	1	1	4	Não
Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro	1	1	-	1	2	5	Não
Universidade do Algarve	1	-	1	3	3	8*	Sim
Universidade do Minho	1	-	-	1	1	3*	Não
Universidade do Porto	-	-	-	4	1	5	Não
Universidade dos Açores	1	-	-	-	2	3	Não
Universidade Nova de Lisboa	-	-	2	2	1	5*	Não
Universidade Técnica de Lisboa	2	1	-	3	1	7	Não
Total Universidades	11	8	5	25	32	81	
	13.6%	9.9%	6.2%	30.9%	39.5%	100%	
Politécnico da Guarda	-	-	-	-	-	0	**
Politécnico de Beja	-	-	-	-	-	0	**
Politécnico de Bragança	1	1	-	2	1	5	Não

	Académico	Político	Estrangeiro	Serviço Público	Empresarial	Total	Dados Curriculares
Politécnico de Castelo-Branco	3	1	-	2		6	Não
Politécnico de Coimbra	1	2	-	1	3	7	Não
Politécnico de Leiria	-	5	-	3	1	9	Não
Politécnico de Lisboa	-	-	-	-	-	0	**
Politécnico de Portalegre	-	-	-	-	-	0	**
Politécnico de Santarém	2	-	-	2	1	5	Não
Politécnico de Setúbal	2	1	-	2	2	7	Não
Politécnico de Tomar	-	-	-	-	-	0	**
Politécnico de Viana do Castelo	1	2	-	1	3	7	Não
Politécnico de Viseu	-	2	-	6	-	8	Não
Politécnico do Cávado e do Ave	1	3	-	2	-	6	Não
Politécnico do Porto	-	-	-	-	-	0	**
Total Politécnicos	11	17	0	21	11	60	
	18.3%	28.3%	0.0%	35.0%	18.3%	100%	
Total IESP	22	25	5	46	43		

* Apenas referente aos nomes dos Conselheiros disponíveis no sítio online da instituição à data da consulta.

** Não se encontrava disponível informação sobre a composição do CG no sítio online da instituição à data da consulta.

Por fim, uma nota relativamente ao perfil que, segundo os PCG, os membros externos deveriam ter. Foi possível identificar cinco características:

- Pessoas que tenham tempo;
- Pessoas que sejam personalidades públicas;
- Pessoas que conheçam a instituição;
- Pessoas que estejam ligadas à gestão e às empresas;

- Pessoas que representem a região.
- **38,5% dos PCG entrevistados entende que os atuais CG têm um número excessivo de elementos.**
- **70% das instituições estudadas não cumprem o limite mínimo legal estabelecido para a representação dos elementos externos.**
- **53,8 % dos PCG entrevistados manifestaram-se favoráveis a um reforço dos representantes externos, com particular incidência nas Universidades.**
- **Foram manifestadas dúvidas quer nos processo de eleição dos elementos internos por listas, quer na cooptação dos elementos externos pelos elementos internos.**
- **Em termos gerais, o funcionamento atual dos CG apresenta bons níveis de cooperação e de relacionamento entre elementos internos e elementos externos.**

III.3.3 | FUNCIONAMENTO DO ÓRGÃO

Em termos de funcionamento do próprio órgão, são frequentes as referências a um trabalho em rede, com partilha de documentos e tecendo-se sobre eles observações antes da respetiva discussão e aprovação. Os documentos tanto são enviados por correio eletrónico como são disponibilizados em plataformas criadas para o efeito, às quais os membros dos CG acedem com palavras-passe. Esta é uma prática generalizada que operacionaliza de forma eficaz, pelo menos aparentemente, o trabalho do órgão. Naturalmente que este aspeto também dependerá da maior ou menor familiaridade com as tecnologias digitais. Mesmo não tendo sido uma questão diretamente abordada, a eventual criação de software (ou plataforma) que permitisse um trabalho em rede ainda maior (mais versátil do que o simples envio de emails) talvez pudesse agilizar o trabalho dos CG e aumentar a sua produtividade.

Se a comunicação interna parece funcionar bem na grande maioria dos CG, relativamente à comunicação com o exterior nem todos os Presidentes têm o mesmo entendimento. Há quem defenda que a informação deve estar toda disponível e há quem tenha um certo receio em divulgar todo o tipo de documentos e decisões.

A comunicação é considerada como o fator-chave na opinião de um dos PCG, tendo o próprio CG sugerido a contratação de serviços profissionais nesta área para a instituição de ensino.

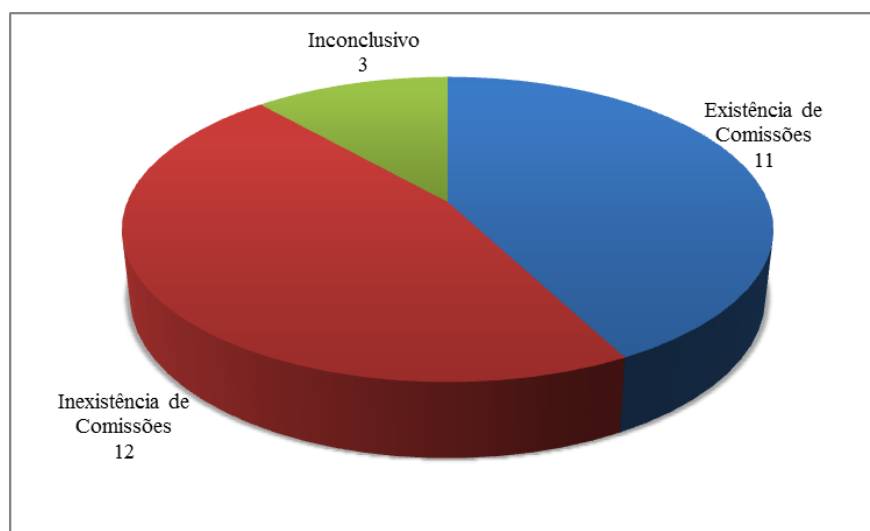
- **A comunicação interna no CG parece funcionar, mas não há um entendimento único sobre a forma como se deve comunicar para o exterior, nomeadamente com a restante comunidade académica.**

Comissões

Um das formas que os CG têm para desenvolver as suas missões reside na criação de comissões, embora esta forma de funcionar não esteja generalizada a todos os CG analisados neste estudo. Regra geral, estas comissões surgem por proposta do próprio PCG e resultam da identificação de áreas sensíveis, que necessitam de uma análise aprofundada, com vista à procura de estratégias/soluções. Os membros que fazem parte destas comissões tanto são propostos pelos Presidentes como se voluntariam, em função dos seus interesses, conhecimentos e experiências.

Dependendo das instituições e das diferentes realidades, foram criadas comissões em áreas específicas e pontuais, como a preparação e acompanhamento do plano e orçamento ou como a reestruturação dos saberes. Numa outra perspetiva, foram criadas comissões relativas a situações mais abrangentes, como comissões para recursos (humanos, financeiros, patrimoniais e materiais), ensino e investigação, governação e assuntos institucionais, assuntos jurídicos, assuntos financeiros, plano estratégico, inovação e interação com a sociedade, etc. Numa análise quantitativa, verifica-se que 11 CG (sete Universidades e quatro Politécnicos) têm comissões e 12 (seis Universidades e cinco Politécnicos) não têm, sendo que não há informação relativamente aos três restantes CG.

Gráfico 17 | Comissões nos CG



Estas comissões – que funcionam permanentemente ou por objetivos – têm sido, sobretudo, orientadas para a elaboração de pareceres ou de outros documentos necessários. Com raras exceções, é entendimento generalizado que a produtividade dos CG aumenta com a entrada em funcionamento de comissões. No entanto, foi identificado o risco de alguns elementos das comissões quererem fazer/produzir em vez de analisar, contrariando o objetivo inicial.

Os PCG que não criaram comissões explicam que não o fizeram porque não sentiram necessidade. Nalguns casos, dentro do próprio Conselho há dois ou três elementos mais vocacionados para analisar determinados assuntos e/ou realizam-se reuniões parcelares com grupos de trabalho (que chegam a incluir membros externos ao CG). Há cinco CG cujos Presidentes referem ter grupos de trabalho.

- **A criação de comissões não é comum a todos os CG. Podem existir para tratar temas específicos (como as relativas às funções das instituições ou o acompanhamento do plano e orçamento) ou temas mais transversais (como os recursos humanos ou interação com a sociedade).**
- **Os CG que não têm comissões dizem que não sentiram a sua necessidade; os que têm reconhecem que contribuem para aumentar a produtividade do órgão.**

Reuniões

As entrevistas realizadas aos PCG revelam que, em quase todos os casos, os primeiros anos de funcionamento destes órgãos obrigaram à realização de várias reuniões extraordinárias (para além das quatro anuais estipuladas por lei). Depois da fase de instalação, verifica-se que alguns CG tendem a reunir-se mensalmente, outros de dois em dois meses, outros apenas trimestralmente. Vários são os Presidentes que indicam fazer uma média de cinco ou seis reuniões por ano: sete Presidentes dizem reunir o CG trimestralmente, três dizem fazê-lo bimensalmente e um diz que reúne o órgão uma vez por mês. Oito Presidentes explicam que não há periodicidade definida e em sete casos não há informação sobre este assunto.

As **agendas das reuniões** são feitas em função das obrigações legais (por exemplo, para a aprovação do orçamento e do plano), mas há Presidentes que demonstram outro tipo de preocupações, nomeadamente a necessidade de agendar temas que, ao longo do ano, vão percorrendo as diferentes áreas de saber da instituição. Uma estratégia comum é a de se definir o calendário de reuniões no início de cada ano. Desta forma, contrariam-se dificuldades de agenda e evita-se o absentismo.

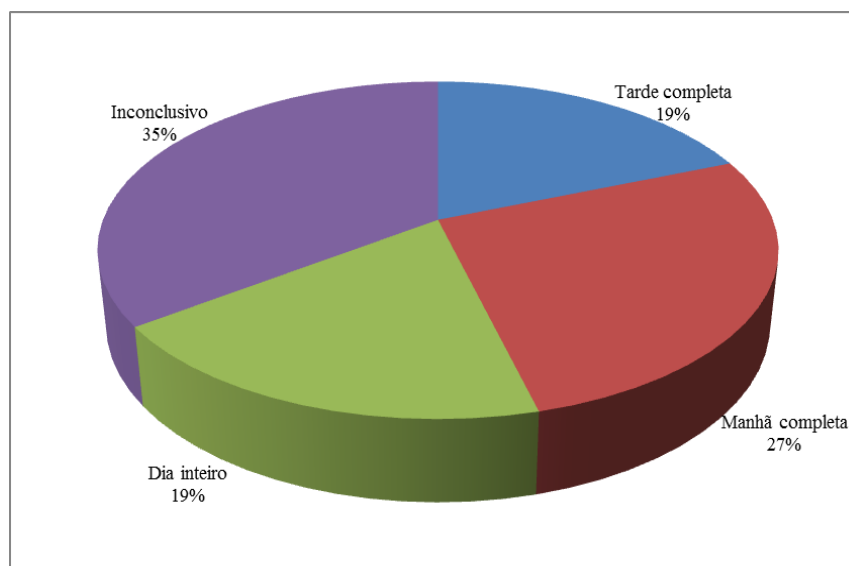
Quanto aos dias em que se realizam as reuniões, muitos CG optam por defini-los em função da disponibilidade dos membros externos. A segunda-feira é um dia escolhido com frequência, mas não é regra geral, surgindo referências à terça-feira e à sexta-feira. Aliás, foi identificado um caso em que o CG se reúne aos sábados e outro ao fim do dia.

A **duração das reuniões** foi outro dos assuntos abordados. Em sete CG as reuniões costumam durar uma manhã inteira, em cinco costumam durar uma tarde completa e noutros cinco as reuniões tendem a ocupar um dia inteiro. Nas entrevistas não se apurou informação relativamente a este assunto no que diz respeito a nove CG. Apesar de a

generalidade indicar que meio-dia é suficiente, o certo é que cerca de 20% dizem que normalmente é necessário um dia. Na análise de conteúdo das entrevistas verifica-se que, esporadicamente, se registaram reuniões que se prolongaram para o dia seguinte. No caso de um CG a duração das reuniões está limitada a duas horas.

Uma explicação para a longa duração de muitas das reuniões poderá, eventualmente, ser encontrada no regime de instalação e na necessidade de produção e aprovação de muitos documentos/regimentos. Admite-se que, com o evoluir do tempo e com uma certa rotinização dos procedimentos, as reuniões passem a ser mais curtas.

Gráfico 18 | Duração das reuniões do CG



Regra geral, as **convocatórias** são feitas por correio eletrónico e a documentação necessária para as reuniões é enviada com, pelo menos, uma semana de antecedência para que os membros tenham tempo de a estudar. Quanto aos temas, normalmente são acordados entre o PCG e o Reitor/Presidente do Politécnico, mas também derivam da própria lei ou de sugestões do PCG.

Por vezes os membros cooptados reúnem-se à parte, nomeadamente para analisar o orçamento. Mas nem sempre é possível fazê-lo com antecedência, o que significa que

esta reunião chega a acontecer no próprio dia em que se reúne o CG para votar o documento. Noutras situações, por iniciativa do PCG, têm sido convocadas reuniões apenas para os membros cooptados, mas nem sempre a receptividade tem sido grande.

- **Numa fase inicial, em resultado da necessidade de criar e aprovar regulamentos, a generalidade dos CG teve várias reuniões extraordinárias, sendo muitas delas muito demoradas. Entretanto a regularidade das reuniões passou a ser mensal, bimensal ou trimestral.**
- **Regra geral, a agenda das reuniões é fixada em função das obrigações legais, mas há referências a agendamentos que, ao longo do ano, vão percorrendo as diferentes áreas de saber da instituição.**

A resposta à questão da **assiduidade** é diversa, embora não tenha havido referências a problemas relacionados com falta de quórum. A dimensão dos órgãos justifica algumas ausências nas reuniões, uma vez que se torna difícil encontrar dias em que todos os membros tenham disponibilidade para estar presentes.

A forma como decorrem as reuniões dos CG é muito variada. As respostas recolhidas no âmbito deste estudo mostram que na generalidade dos órgãos as reuniões decorrem com normalidade, ou seja, com debate participado e tomadas de decisões em clima de respeito pelas regras democráticas, ou mesmo de consenso. No entanto, há situações, pontuais, de muita tensão e até conflito.

A **condução** das reuniões depende muito do tipo de funcionamento que se instalou desde o início, assim como do perfil do próprio PCG. Uns Presidentes mostram-se mais permissivos do que outros no que diz respeito ao tempo de que cada elemento dispõe para se pronunciar sobre determinado assunto, bem como em relação ao estrito cumprimento dos pontos da agenda.

Precisamente por causa das reuniões que se alongavam demasiado, um CG estabeleceu regras relativas às intervenções. Aliás, um dos Presidentes revela que uma das maiores dificuldades que tem na condução das reuniões é limitar o tempo das intervenções, porque, quando estão em causa questões internas, dificilmente alguém abdica de expor argumentos. Em várias situações surgem referências ao abuso de ‘tempo de antena’ e de

‘autocontemplação’, sobretudo por parte dos membros internos. Mas também foi identificado um caso em que a generalidade dos membros não se pronuncia e que o próprio Presidente é que tem de provocar o debate.

- **De uma forma geral, os CG têm quórum para funcionar e as reuniões decorrem com normalidade e participação democrática. Há, no entanto, situações excecionais de absentismo e de conflito.**

Relativamente à **participação de outros elementos nas reuniões** dos CG, surgem várias referências à possibilidade de participação de especialistas e de Diretores de unidades orgânicas, quando o assunto assim o justifica, mas sem direito a voto. Em qualquer dos casos, a presença de elementos exteriores depende da aprovação do próprio CG. Para além da presença de pessoas da instituição que possam esclarecer algum aspeto determinante, um PCG, numa lógica empresarial, revelou ter a intenção de promover conferências dentro do próprio órgão, com vista a alargar o leque de conhecimentos dos membros. Mas esta é uma ideia que não teve grande acolhimento.

Uma vez que o próprio RJIES assim o prevê, há reuniões do CG em que normalmente estão presentes os Reitores/Presidentes de Politécnicos. São 15 os PCG que indicam a presença desses responsáveis (nove Universidades e seis Politécnicos). Frequentemente, estes responsáveis dispõem do momento inicial para prestar esclarecimentos e/ou responder a questões dos membros do CG, sendo convidados a sair quando há votações. Para além destas presenças, também são convidadas a participar pessoas que desempenham funções cruciais na instituição (por exemplo, administrador ou responsável pela Ação Social). Em situações pontuais são convidadas outras individualidades, como o Provedor do Estudante ou os Diretores de Escola/Faculdade.

Relativamente às principais dificuldades sentidas pelos PCG no decorrer das reuniões, para além da gestão do tempo, são identificados problemas ao nível da falta de aconselhamento jurídico e da existência, nalguns casos, de grupos que procuram levar para o debate no CG assuntos que não estão no âmbito de competências deste órgão. Um outro problema diz respeito a eventuais membros que não vivem no território nacional. Este facto obriga à utilização da videoconferência, recurso que nem sempre funciona.

Uma questão que foi levantada como merecedora de reflexão futura é a possibilidade de voto eletrônico.

- **Sempre que é considerado necessário, são convidados a participar nas reuniões dos CG especialistas ou responsáveis por unidades orgânicas.**
- **Ao nível do funcionamento dos CG, de uma forma geral, são identificados problemas na gestão do tempo e, por vezes, ausência de aconselhamento jurídico.**

Participação dos membros externos

Relativamente à participação dos membros externos, apesar de se tratar de pessoas com uma vida profissional muito intensa, a generalidade dos PCG está satisfeita, quer com os níveis de assiduidade, quer com a qualidade dos contributos. Isto porque a maioria dos membros externos da generalidade dos CG marca presença nas reuniões e participa. As ausências às reuniões são esporádicas e apenas se registam em casos pontuais de membros externos pouco assíduos. Ou seja, o facto de haver situações muito concretas e específicas de falta de participação não afeta a visão globalmente positiva sobre o trabalho dos membros externos. Por outro lado, verifica-se uma atitude de compreensão em relação à circunstância de haver algumas ausências, visto que a participação dos membros externos está dependente não só da disponibilidade profissional, mas também da distância, e que boa parte dos profissionais que são escolhidos reside e trabalha nas principais cidades.

Existem algumas referências à indisponibilidade dos membros externos, fator que parece ser contraditório com os comentários positivos relativos à assiduidade. Das entrevistas parece decorrer que pese embora a satisfação dos PCG relativamente à assiduidade da generalidade dos membros externos, existem por vezes membros externos cuja ausência é recorrente.

A estratégia de cooptar figuras de mérito e prestígio nacional foi seguida por várias instituições de ensino, embora em certas situações alguns PCG entendam que estas personalidades não têm tanta disponibilidade para dar o seu contributo como teriam figuras de “segunda linha”. Trata-se, contudo, de uma perspetiva que claramente varia de

situação para situação, uma vez que com relativa frequência se identificam, enquanto membros externos do CG, figuras como empresários e gestores reconhecidos a nível nacional que dão um contributo considerável, inclusivamente ao nível da presidência do órgão.

Os membros externos dos CG atuam, normalmente, como especialistas, como árbitros, como mediadores e como apaziguadores. O facto de não serem remunerados pode, também, ter um aspeto positivo, na medida em que toda a colaboração que é dada é de ‘boa vontade’, apenas com o intuito de colaborar com a instituição. Os próprios PCG encaram o envolvimento dos elementos externos como um desafio no campo da responsabilidade social, ao mesmo tempo que alguns referem o contributo que podem dar no sentido de fazer com que a instituição chegue mais facilmente à sua região de influência.

Por outro lado, o contributo de quem vem de fora, sobretudo do meio empresarial, é entendido pelos Presidentes como oportunidade de se fazer uma outra leitura sobre uma realidade relativamente à qual, quem está próximo, muitas vezes tem dificuldade de distanciamento (o que se traduz numa espécie de ‘irracionalidade do sistema’). Na sua generalidade, os membros externos são vistos pelos PCG como alguém que traz à Universidade ou Politécnico um opinião mais racional e menos emocional, introduzindo um fator de equilíbrio nas discussões e tomadas de decisão.

Do mesmo modo que se nota uma evolução dos CG, sobretudo ao nível da estabilização de rotinas de funcionamento, há quem entenda que também o papel dos membros externos passou por duas fases: uma primeira em que funcionaram como uma espécie de motor de arranque para a transformação; uma segunda em que assumem mais a responsabilidade pela implementação de algo para o qual também contribuíram.

De uma forma geral, e com as necessárias exceções, a participação dos externos é vista como um modelo virtuoso e o contributo que dão é considerado positivo, quanto mais não seja porque vieram desassossegear os académicos, tirando-os da sua zona de conforto. Em questões práticas, há mudanças óbvias, nomeadamente ao nível do funcionamento das reuniões. Um outro contributo claramente apontado consiste na introdução de novas e exigentes racionalidades de análise nos orçamentos.

No campo das exceções, há quem considere que a forma como o CG está estruturado não permite qualquer *input* dos elementos externos. O que se verifica é que se não houver abertura por parte dos internos, o contributo dos externos pode ficar muito limitado, até

pelo peso minoritário que têm nos CG. Uma outra dificuldade prende-se com o desconhecimento da realidade da instituição de ensino, em particular do ensino superior em geral.

Perante algumas limitações nas possibilidades de atuação dos externos, coloca-se a questão de saber se uma maioria de externos resolveria os problemas. Um PCG diz mesmo que, quando não houver dinheiro, a sociedade civil vai exigir uma maioria de externos, numa clara alusão ao espírito empreendedor e empresarial da maioria dos elementos externos.

Relativamente às motivações dos externos, são muito diversificadas, embora passem muito por uma ligação à instituição (ou porque nela estudaram, ou porque são da mesma terra). Há PCG que acreditam que os membros externos aceitaram este desafio por quererem apostar em projetos ganhadores, mas acima de tudo, sobressaem razões de responsabilidade social e o sentido de cidadania.

- **A maioria dos membros externos da generalidade dos CG marca presença nas reuniões e participa. As motivações para participarem no órgão são diversas, desde a ligação à instituição ou à região, até à vontade de participar num projeto ganhador.**
- **A escolha de figuras de mérito reconhecido faz com que, em situações pontuais, possam não ter disponibilidade; contudo, o contributo positivo que dão e as novas dinâmicas que introduzem são fatores amplamente sublinhados ao longo de todo o estudo.**
- **O olhar mais distanciado dos externos faz com que, normalmente, funcionem como árbitros, mediadores e/ou apaziguadores.**

Participação dos membros internos

Questionados sobre a participação dos membros internos dos CG, os respetivos Presidentes dizem que é, na generalidade, positiva. Neste caso não se levantam problemas de deslocações nem de disponibilidade. Mesmo assim, um PCG lamentou a fraca assiduidade dos estudantes.

Ao nível dos contributos dos membros internos, verifica-se que os docentes têm, normalmente, opiniões fortes sobre questões relacionadas com os espaços e com os financiamentos, enquanto os alunos dão especial atenção às questões sociais. E se há casos em que não se verificam fações entre o próprio corpo docente, outros há em que as divisões são evidentes. A questão que se coloca é a de saber se os docentes estão a representar os seus pares ou se se representam apenas a si próprios. Mais ainda, há mesmo um PCG que nota pouco envolvimento da maior parte dos professores, justificando esta atuação pelo facto de já terem uma posição fixa na carreira.

Relativamente aos alunos, são identificadas situações em que não comparecem nem participam e outras em que apenas veem o seu papel no CG como mais uma forma de reivindicação. Mas a maioria dos relatos mostra que o contributo dos estudantes se tem revelado uma ótima experiência, com muito empenho, com muitos contributos e com elevados níveis de maturidade.

Quanto às motivações dos membros internos para fazerem parte do CG, há PCG que encontram explicação na necessidade de ter 'tempo de antena'. Também se encontra quem veja esta participação como uma defesa dos interesses das Escolas que representam ou mesmo como uma tentativa de ser útil à instituição. Não menos interessante é a interpretação segundo a qual as pessoas se sentem honradas por pertencer a um órgão como o CG.

- **Ao nível dos membros internos, verifica-se que os docentes têm, normalmente, opiniões fortes sobre questões relacionadas com os espaços e com os financiamentos, enquanto os alunos dão especial atenção às questões sociais.**
- **A participação dos alunos é caracterizada de forma muito diversificada, desde situações de alheamento a uma participação muito madura.**
- **Relativamente aos docentes, uma questão central parece ser a de saber se se representam a si próprios ou aos seus pares. É frequente o entendimento de representação da instituição e de honra na participação no órgão.**

Recursos e aspetos financeiros

O facto de os CG funcionarem sem **orçamento próprio** não parece ser problema para a grande maioria dos Presidentes entrevistados. Aliás, esta questão só foi levantada uma vez, com a justificação de que o CG poderia, sem para tal estar na dependência da Reitoria, encomendar estudos que considerasse pertinentes, o que sempre exige recursos financeiros. Num outro caso, foi referido que esse orçamento só faria sentido se as relações entre Reitoria/Presidência do Politécnico com o CG fossem difíceis. Para além da questão da inexistência de orçamento para o CG, são também identificadas cinco citações relativas à inexistência de apoio jurídico e outras cinco relativas à inexistência de um espaço próprio. Mas o certo é que seis PCG (igualmente divididos entre Universidades e Politécnicos) afirmam ter apoio jurídico.

Quanto ao pagamento das **ajudas de custo** aos membros externos, a situação foi resolvida no decorrer deste estudo com a publicação de uma portaria que enquadra essa prática. Mesmo assim, provavelmente por causa dos momentos em que se realizaram as entrevistas, existem seis referências ao facto de não haver ajudas de custo.

Também muito esporadicamente é abordada a questão da eventual **remuneração do PCG e/ou dos membros externos**, como forma de motivação. São seis as referências identificadas, que correspondem a cinco PCG, quatro de Universidades e uma de Instituto Politécnico. Esta ideia parte do pressuposto de que estes membros, embora participando nos CG por razões de cidadania, dedicam muito do seu tempo a estas atividades. No entanto, é de salvaguardar que a eventual remuneração dos membros externos não é um assunto recorrente, embora um dos Presidentes – no caso, de um Politécnico – defenda a profissionalização desta figura. Mesmo assim, e embora tal não seja explicitamente referido, talvez importe refletir sobre a situação dos membros externos obrigados a grandes deslocações.

Nalguns casos as Universidades ou Institutos Politécnicos acabam por criar condições que facilitam determinados aspetos relativos ao funcionamento do CG, como o **transporte** dos respetivos Presidentes para as reuniões. Por exemplo, cedendo motorista para transportar o PCG desde o local onde vive/trabalha até ao local da instituição de ensino superior (são três os Presidentes que dizem ter esta facilidade), ou reservando-lhe um local para estacionamento (apenas um Presidente faz esta referência).

No que diz respeito à disponibilização de um **local próprio para trabalhar** nos assuntos do CG, as situações são muito díspares, desde Presidentes que não têm qualquer espaço,

até Presidentes a quem foi atribuída uma sala grande, em local nobre da instituição, com todo o mobiliário e equipamento necessários. Mas a questão de ter ou não ter sido atribuído espaço próprio não é identificada como relevante, até porque as reuniões são espaçadas no tempo e a maior parte do trabalho é desenvolvido pelos PCG fora da instituição de ensino. São quatro (três Universidades e um Politécnico) os Presidentes que dizem ter um espaço próprio e cinco (duas Universidades e três Politécnicos) os que dizem não ter.

Em termos de **apoio administrativo**, 21 PCG referem que a Reitoria/Presidência de Politécnico indicou uma pessoa do seu próprio secretariado (ou outro tipo de funcionários, nomeadamente com formação jurídica ou mesmo o/a administrador/a da instituição) para dar apoio ao CG. Ao longo das entrevistas aparecem 37 referências a esta situação, o que, por si só, é significativo. Regra geral, este apoio funciona bem, com uma ou outra exceção de falta de eficiência. No entanto, na opinião de um dos Presidentes entrevistados a partilha de uma secretária da Reitoria deveria ser repensada, já que, segundo o próprio, esta situação poderá colocar em causa a independência do órgão.

Mas há casos em que não foi disponibilizado qualquer apoio administrativo aos CG, tendo os próprios Presidentes que fazer trabalho burocrático ou solicitado apoio ao secretariado dos seus locais de trabalho (inclusivamente de instituições privadas). Existem dois PCG (ambos em Politécnicos) que referem o facto de não lhes ter sido atribuído apoio ao nível do secretariado. Apesar de as referências a esta situação serem residuais, elas serão suficientes para se questionar até que ponto é aceitável que alguém que, de forma voluntária, aceita ser membro de um CG e, mais ainda, presidir a este órgão, tenha que resolver pessoalmente questões de secretariado ou encontrar outras formas de o fazer. Uma solução encontrada por alguns CG com problemas ao nível do funcionamento administrativo consiste na criação da figura do professor-secretário, alguém que é membro do CG e que secretaria o Presidente e as reuniões.

Relativamente à falta de **apoio jurídico**, esta lacuna foi identificada sobretudo na fase inicial do funcionamento dos CG, em que era necessário elaborar regulamentos e proceder a atos eleitorais. Inclusivamente, registam-se situações em que o CG solicitou pareceres jurídicos externos, para não estar dependente do apoio jurídico da instituição. Dos 26 PCG entrevistados, foram identificados três nas Universidades e três em Politécnicos que dizem ter esse apoio, a par de cinco nas Universidades que dizem não o ter. Relativamente aos restantes 15 não há informação.

- **O facto de o CG não ter orçamento próprio (que permita, por exemplo, encomendar estudos) foi apontado como limitador por alguns PCG.**
- **Os apoios (ou a sua ausência) que as Reitorias e as Presidências dos Politécnicos dão aos CG ao nível jurídico, de instalações, de secretariado e de transporte são muito diversificados e são valorizados de formas muito distintas.**

Grau de exposição e poder efetivo

O CG deve ser um órgão discreto, que só deve passar a ter visibilidade no caso de haver algum problema grave. Regra geral, esta é a posição dos PCG. Defende-se, por isso, um grau de exposição relativamente baixo, apesar de haver casos em que os próprios membros entendem que a visibilidade do seu trabalho deveria ser maior.

O poder do CG é visto pelos Presidentes como algo 'extremamente limitado' ou como uma 'capacidade potencial', que ainda não estará a ser totalmente exercida. Ou seja, verifica-se neste campo uma dualidade de interpretações: os que acham que os CG pouco podem decidir a não ser colocar uma chancela sobre as propostas do Reitor/Presidente do Politécnico, e os que defendem que o CG tem uma grande responsabilidade e que é possível ir mais além, nomeadamente através da indicação de caminhos alternativos para a condução e desenvolvimento da instituição. Numa outra linha de raciocínio, um PCG defendeu que os CG *“tanto podem ser um órgão de fomento e de desenvolvimento, como podem ser um órgão de obstrução”*.

Embora as funções do CG sejam claras, quer no RJIES, quer nos Estatutos de cada instituição, ainda não é claro, de forma generalizada, que os PCG devam ter uma posição mais centrada no campo da definição de estratégia ou mais focada no simples acompanhamento do Reitor/Presidente de Politécnico (expressando concordância ou discordância relativamente à sua atuação). Esta realidade pode resultar de uma certa falta de amadurecimento do modelo, seja devido à interpretação da lei, seja devido à própria forma como se entendem e assumem as responsabilidades. Na verdade, o que se percebe é que nem sempre os PCG se sentem à vontade para pôr em causa determinadas formas de atuação, já cristalizadas, exercendo, na prática, pouco poder. Por outro lado, a condição de externo também parece ser interpretada de duas formas: alguém que tem a missão de olhar com outros olhos, com o objetivo de fazer a instituição melhorar as suas

práticas; ou alguém que não tem conhecimento suficiente para se pronunciar e, portanto, permite que as práticas se perpetuem.

Este estudo ainda não permite verificar qual a tendência dominante, até porque a experiência no seu todo parece estar em evolução. Essa ideia de evolução nota-se, por exemplo, quando surgem comentários que dizem que o orçamento desta vez “*passou*” mas para a próxima “*não passa*”, ou seja, que foi aprovado mas que se for apresentado nos mesmos moldes não o será nas próximas vezes. No fundo, verifica-se que ainda há uma espécie de 'estado de graça', que terminará quando todos sentirem que o período de experimentação do modelo passou e que todos tiveram já tempo de se adaptar a esta nova forma de governança.

- **Não há uma visão comum sobre o poder do CG, que tanto é visto pelos Presidentes como algo 'extremamente limitado' como é visto como uma 'capacidade potencial' que ainda não estará a ser totalmente exercida.**
- **Existem diferentes perspetivas relativamente ao posicionamento dos PCG: se no campo da definição de estratégia ou se no simples acompanhamento (expressando concordância, ou não, com as atuações, do Reitor/Presidente de Politécnico).**
- **Transparece alguma dificuldade de os membros externos contrariarem práticas cristalizadas nas IESP (sendo a aprovação do orçamento o melhor exemplo desta dificuldade).**

III.3.4 | RELAÇÃO ENTRE O CONSELHO GERAL E O REITOR/PRESIDENTE

O Reitor/Presidente surge, para a generalidade dos PCG, como a figura incontornável de poder. Parece ser indiscutível que, dentro da Universidade, a autoridade é o Reitor, e dentro do Politécnico, a autoridade é o Presidente. Estas figuras são também vistas, pelos próprios Presidentes dos CG, como as faces públicas das instituições e, ainda, como responsáveis pelo desenho estratégico da instituição (os 'fazedores'). Eis algumas das citações que revelam isso mesmo:

- *“Eu compreendo que a imagem, a face pública da instituição é o Reitor, e tem que ser.”*
- *“Também está escrito que quem representa externamente a Universidade é o Reitor. Tudo isso está muito claro nas regras e eu sou a favor de que as regras sejam claras nessa matéria.”*
- *“É preciso não fazer confusão: quem gere a Universidade é o Reitor, quem representa a Universidade é o Reitor.”*
- *“A figura do Reitor é a figura da Universidade”*
- *“Na comunicação social, a grande figura da Universidade deve ser o Reitor, e é o Reitor. Portanto procuramos (CG) ter uma postura relativamente discreta.”*
- *“Isso significa que o Reitor continua a ser uma peça chave para o funcionamento do CG? - Sim.”*
- *“A autoridade chama-se Reitor. Neste momento o Reitor, como sabe, tem uma autoridade como nunca teve.”*
- *“O Reitor é uma espécie de pai da casa, mais do que o gerente da casa, e isso acaba por se refletir nos órgãos (...)”*
- *“O Reitor é o responsável primeiro da estratégia.”*
- *“A legislação veio, precisamente, dar poder ao Presidente e ao Reitor, que não tinha nenhum, não podia meter-se, oficialmente não podia, digamos, mexer numa Faculdade.”*

Ao longo das entrevistas existem 13 referências positivas aos Reitores ou Presidentes de Politécnico, sendo a maioria feitas por PCG de Universidades. Surgem expressões como “muito inteligente”, “muito preparado”, “um indivíduo excepcional, muito preparado para o cargo”, “uma pessoa com muito valor”, “a pessoa que dava mais garantias de fazer um bom trabalho”. São também identificados aspetos da atuação dos Reitores que introduziram dinâmicas positivas. Refira-se, por exemplo, a virtude de ter conseguido “pôr tudo mais calmo” ou o facto de ter originado um debate interno ao nível das Escolas que terá sido “um fator de estruturação e de coesão”.

As referências ao mérito do Reitor/Presidente de Politécnico surgem não só ao nível interno, como também ao nível externo. Por exemplo, ao nível dos Politécnicos são

identificadas três citações a este propósito: uma no sentido de garantir que o Presidente tem sido “*o principal impulsionador do desenho estratégico*” da instituição; outra atribuindo-lhe o mérito de ter conseguido o envolvimento e o comprometimento das pessoas; e outra reconhecendo o papel na ligação com o subsistema de ensino Politécnico nacional e com as Universidades politécnicas europeias.

Naturalmente, uma maior ou menor afinidade entre os dois titulares do cargo (Reitor/Presidente de Politécnico e PCG) determina que as relações institucionais sejam mais ou menos facilitadas. As situações variam muito: desde dois responsáveis pelos órgãos máximos da Universidade que anteriormente já eram muito próximos, até situações em que o relacionamento só se iniciou com a formação do CG, mantendo-se formal e institucional. Independentemente da profundidade da relação, são várias as referências que revelam que os assuntos das instituições de ensino superior são analisados entre PCG e Reitores/Presidentes de Politécnicos. Regista-se, inclusivamente, um testemunho que garante que, como resultado desse diálogo, “*nunca, como agora, a Universidade esteve a funcionar tão bem*”.

A forma como as relações entre Reitor/Presidente e PCG se iniciaram também diverge. Há casos em que, para colocar os membros externos mais ao corrente da vida da Universidade, o próprio Reitor teve o cuidado de produzir documentos informativos onde constavam, também, as preocupações e orientações do Reitor para o resto do mandato.

No que diz respeito ao relacionamento entre o Reitor/Presidente e o CG enquanto órgão, há instituições que optam por fazê-lo apenas através do Presidente, enquanto outras solicitam ao Reitor a sua presença nas reuniões, respondendo diretamente às questões dos diferentes membros do CG. As relações institucionais tanto se mantêm ao nível da preparação formal das reuniões, como podem chegar a níveis mais aprofundados (pedido de conselhos, alertas para assuntos urgentes ou conversas privadas para que o PCG saiba o que é que, em determinadas situações/discussões, está verdadeiramente em causa).

Frequentemente, os PCG assumem-se como moderadores de tensões previamente existentes entre o Reitor/Presidente de Politécnico e os representantes de determinados grupos. Aliás, em situações pontuais, o PCG, estando, pelo menos inicialmente, de fora, funciona como um ponto de equilíbrio, com estratégias próprias de identificação de problemas e de procura de soluções (muitas delas decorrentes, naturalmente, da experiência profissional dos PCG, sobretudo quando são oriundos do meio empresarial).

O reconhecimento do papel do CG afirma-se não só por este ser um importante fórum de discussão, mas também pela presença que os seus Presidentes têm nas cerimónias que marcam a vida académica. Apesar de ter sido identificada uma exceção, na generalidade os PCG não só são convidados a participar, como assumem lugar de destaque nessas cerimónias e eventos oficiais, proporcional ao peso institucional do órgão que representam.

A generalidade dos PCG considera que a relação que estabelecem com os Reitores/Presidentes de Politécnicos é muito positiva e cooperante. O trabalho em conjunto, em cogestão, é também mencionado. Por outro lado, são utilizadas expressões como 'cordialidade' para descrever esse relacionamento, que num caso até é considerado 'excelente'. Noutra situação, é afirmado que este tipo de relacionamento depende muito do carisma do Reitor/Presidente do Politécnico e da forma como este é visto e aceite pela generalidade da academia.

Apesar de se identificar uma ou outra referência a situações desagradáveis (mas pontuais) no relacionamento entre Reitor/Presidente de Politécnico e PCG, normalmente estas situações derivam de interpretações distintas, que acabam por ser clarificadas. Uma das razões apontadas para as boas relações reside no facto de cada um interpretar o seu papel, e usar os respetivos poderes, sem pisar o terreno do outro órgão. Para além disso, é considerado fundamental que exista uma grande articulação e completa sintonia quanto à visão da instituição que ambos representam. Na generalidade, essa sintonia existe e resulta do facto de ter sido o próprio CG a escolher o Reitor/Presidente de Politécnico e o seu programa de ação. E se há casos em que os dois titulares só comunicam para preparar as reuniões do CG, outros há em que falam praticamente todas as semanas, num relacionamento considerado exigente mas produtivo.

Embora no decorrer das entrevistas tenham surgido mais referências a aspetos positivos do que a negativos, no que respeita ao relacionamento entre os PCG e os Reitores/Presidentes de Politécnicos, também surgem algumas críticas pontuais que interessa assinalar. Por exemplo, alguns PCG apontam limitações ao nível do apoio administrativo e um lamentou que o respetivo Reitor tenha tomado uma decisão importante para a vida académica (no caso concreto, tratou-se do aumento do valor das propinas) sem consultar o CG.

Nos casos em que o relacionamento se limita ao cumprimento dos formalismos para preparar as reuniões dos CG, há quem entenda que este contacto entre o PCG e o

Reitor/Presidente do Politécnico é insuficiente. Nestes casos, considera-se que a discussão de outros assuntos, fora daqueles que obrigatoriamente têm que ser agendados, poderia introduzir outras dinâmicas e aumentar o nível de contributos, não só do PCG, mas de todo o órgão. Situação mais grave parece ser quando o CG desconhece compromissos assumidos pelo Reitor/Presidente do Politécnico, o que naturalmente condiciona as relações.

Um outro problema identificado no relacionamento entre o PCG e o Reitor/Presidente do Politécnico é a distância física que normalmente existe entre os dois, porque acaba por limitar os contactos presenciais. Esta é, aliás, uma dificuldade identificada em diferentes situações. Mesmo com o acesso facilitado às novas tecnologias, o facto de os responsáveis pelos dois órgãos estarem, diariamente, separados por muitos quilómetros acaba por tornar o relacionamento menos produtivo.

O Reitor/Presidente de Politécnico é quem tem os meios para executar a política da sua instituição e é ele quem pode assinar contratos e assumir compromissos. Mas não tem o poder de contestar as decisões do CG, nomeadamente em matéria de Orçamento e de Plano. Estas são ideias que ficam claras no decorrer das entrevistas. Não sendo órgãos incompatíveis, é assumido pelos entrevistados que a relação entre eles tem que ser saudável, sob pena de se comprometer o objetivo final, que é o bem comum da instituição de ensino superior. O que se torna evidente é que cada um deve desempenhar as funções respetivas sem que um ou outro assumam alguma função/missão como estritamente sua. Isto porque ainda aparecem referências que indicam que o Reitor/Presidente de Politécnico assume algumas matérias como sendo unicamente do seu foro, sem dar qualquer abertura à intervenção do outro órgão.

Ao longo das entrevistas realizadas, o CG não aparece como um órgão de poder, mas mais como um órgão de supervisão e estratégia, com funções bem definidas, sendo a eleição do Reitor/Presidente do Politécnico a que mais se destaca. Aliás, será nesta competência que reside o poder do CG: se não concordar com a forma como a instituição está a ser conduzida, no limite tem o poder de mudar o Reitor/Presidente de Politécnico. Em termos empresariais, utilizados por um dos entrevistados, o CG será, então, visto como algo semelhante ao Conselho Estratégico, enquanto o Reitor/Presidente do Politécnico e a sua equipa constituirão o equivalente a uma Comissão Executiva.

O facto de este modelo de governança ser relativamente novo faz com que, em determinadas situações, ainda subsistam dúvidas sobre matérias levadas a CG que serão

antes da competência do Reitor/Presidente de Politécnico. Num caso específico, chegou-se ao limite de avaliar, em sede de CG, praticamente todas as decisões do Reitor, o que se transformou numa situação incómoda e contraproducente. Este episódio resulta da interpretação que alguns membros de CG esporadicamente demonstram, segundo a qual podem transformar a atuação do CG numa espécie de policiamento das atividades do Reitor/Presidente de Politécnico. Mesmo não sendo desejável, tal interpretação acabou por ter enquadramento nos Estatutos de uma Universidade.

A questão da remuneração dos Reitores é um dos pontos sensíveis, que, na perspetiva de alguns PCG, deveria ser revista. Pelo menos por duas vezes esta situação foi claramente abordada, salientando-se a ideia de que se as Universidades portuguesas querem 'dar o salto' na economia do mundo não podem ter um Reitor a receber pouco mais do que os restantes docentes. O 'pagamento apropriado' ao Reitor surge como uma necessidade para a Universidade poder conquistar gestores.

- **Parece ser indiscutível que a autoridade na Universidade é o Reitor e a autoridade no Politécnico é o respetivo Presidente. Estas figuras são vistas pelos PCG como as faces públicas das instituições e como responsáveis pelo desenho estratégico da instituição (os 'fazedores').**
- **A generalidade dos PCG considera que a relação que estabelece com os Reitores/Presidentes de Politécnicos é muito positiva e cooperante, embora diversa: em alguns casos trocam impressões semanalmente, noutros limitam-se a cumprir formalismos.**
- **Há dificuldades de relacionamento que resultam sobretudo da distância.**

III.4 | QUESTÕES INSTITUCIONAIS CRÍTICAS

Com este tratamento, quer da informação disponível *online*, quer de toda a informação recolhida ao longo das 26 entrevistas a equipa pretende evidenciar as boas práticas e identificar possíveis caminhos para os aspetos que ainda necessitem de afinações, ou mesmo alterações. Só a título de exemplo, registre-se que a participação dos membros externos é vista de uma forma muito positiva, mas que a dimensão do órgão poderá ser um dos fatores a reconsiderar.

III.4.1 | ENQUADRAMENTO LEGAL

Apesar de ter sido manifestado por alguns Presidentes como sendo importante a estabilidade, havendo por isso algumas recomendações para que se deixasse correr algum tempo até introduzir novas alterações na lei, procedendo-se inclusivamente a um balanço ao final de cinco anos, foram feitas algumas propostas de alteração legislativa tendo em conta alguma ambiguidade e lacunas existentes na referida lei.

Em termos gerais foram colocadas as seguintes questões:

1. Criação por parte do Governo, à semelhança do sistema britânico, de um órgão ao qual sejam afetos recursos financeiros e que tenha a responsabilidade de distribuir esses recursos pelas instituições mediante negociações de médio prazo;
2. O questionamento da possibilidade de os membros internos poderem pertencer a outros órgãos da instituição, nomeadamente a direção de unidades orgânicas.

Relativamente ao CG foram feitas as seguintes sugestões:

1. **Composição:**
 - Revisão da dimensão, com a redução do número de elementos que o constituem;
 - Processo de cooptação dos elementos externos fora do âmbito do grupo dos membros internos eleitos para o CG, com a eventual criação de um órgão específico interno para o efeito;

- Concessão aos cooptados, em caso de impossibilidade de estarem presentes nas reuniões, ou da faculdade de serem representados por alguém que eles indiquem ou do recurso a meios de voto eletrônico, ou ainda a representação não física;
- Aumento da representatividade dos elementos externos face aos elementos internos, com a possibilidade de aqueles terem a maioria;
- Separação entre elementos internos e elementos externos com vista a uma maior liberdade de opinião destes últimos, devendo estes votar apenas as grandes linhas estratégicas e não o orçamento, pois não contribuem para ele diretamente.
- Eleição uninominal dos elementos internos e não por listas;
- Impossibilidade de os Diretores das Escolas terem assento no CG.

2. Eleição do Reitor/Presidente:

- Suspensão imediata do mandato por parte dos Conselheiros candidatos a Reitor/Presidente;
- Articulação, em termos temporais, entre os mandatos do Reitor/Presidente e do CG;
- Resguardo quanto a eventuais problemas e conflitos entre o CG e o Reitor/Presidente.

3. Competências:

- Definição da natureza do órgão;
- Clarificação da missão do CG;
- Definição clara dos papéis do CG e Reitor/Presidente, com clarificação uniforme de todas as funções e não apenas do Plano Estratégico e do Orçamento;
- Escolha dos Diretores das Escolas pelo CG, por proposta do Reitor/Presidente;
- Reforço das competências do PCG, passando algumas das competências do CG para o Presidente;
- Eliminação, de entre as competências atribuídas, da aprovação do orçamento.
- Revisão dos procedimentos de eleição, pois caso existam muitos candidatos o processo é excessivamente demorado e penoso;

- Revisão dos poderes do Reitor/Presidente, de modo a que haja cobertura legal para a implementação da estratégia institucional;
- Definição dos direitos e deveres dos membros externos;
- Clarificação do significado da competência do CG quanto a pronunciar-se sobre os restantes assuntos que lhe sejam apresentados pelo Reitor ou Presidente.

4. Funcionamento:

- Regulamentação do problema das deslocações dos elementos externos para participar nas reuniões;
- Existência de um gabinete e, no mínimo, de apoio administrativo;
- Aumento do número de vezes que o CG terá de se reunir por ano;
- Profissionalização do CG, especialmente no que respeita aos elementos externos;
- Criação de mecanismos obrigatórios conducentes à maior aproximação entre os Conselheiros e as Escolas;
- Previsão de formas de resolução de questões jurídicas colocadas ao CG;
- Garantia de informação oportuna sobre a presença do PCG em iniciativas levadas a cabo pelas diferentes Unidades Orgânicas.

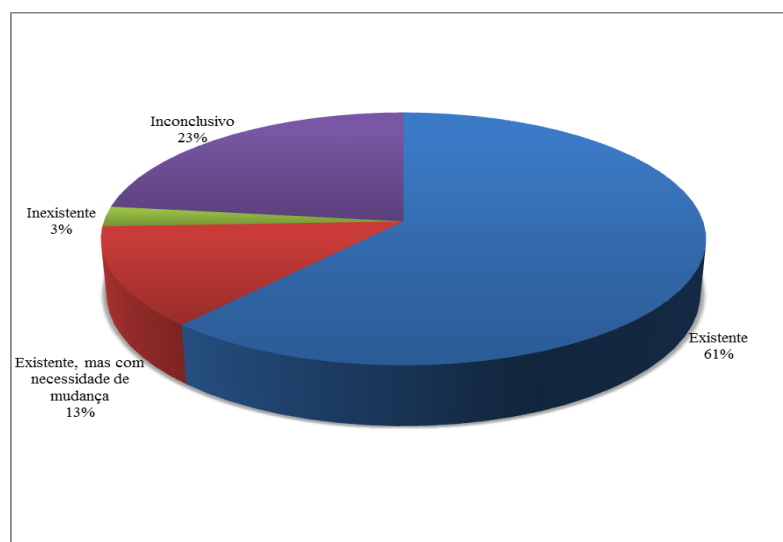
No que se refere à regulamentação interna não foram identificados muitos problemas, mas ainda assim foram colocadas quatro questões. Uma primeira, relacionada com o regimento do próprio CG, diz respeito à necessidade da sua revisão em virtude do facto de alguns aspetos inicialmente previstos, como sejam alguns prazos, não fazerem muito sentido em termos práticos. Por outro lado, também foram ventiladas algumas questões quanto ao regulamento do processo eleitoral do Reitor/Presidente, que deveria ser revisto de modo a tornar a eleição mais aberta, bem como quanto à elaboração de um regulamento de eleição dos membros do CG. Foi colocada ainda a questão da excessiva proximidade entre as competências do CG, do Conselho de Gestão e do Senado, aspeto a carecer de revisão. Por último, foi apontado como falha dos estatutos o facto de o CG poder ser constituído sem a representação de não docentes.

- **Sugestões relativas à composição do CG:**
 - ✓ **Revisão da dimensão do CG, com fixação de um número máximo de elementos inferior ao atual.**
 - ✓ **Acautelar eventuais conflitos de interesses através da impossibilidade de membros do CG terem mandato, ou funções de direção, noutros órgãos de outras IESP ou da própria.**
 - ✓ **Eleição uninominal dos membros internos.**
- **Sugestões relativas às competências do CG:**
 - ✓ **Clarificação das funções e competências do CG.**
 - ✓ **Reforço das competências do PCG.**

III.4.2 | ESTRATÉGIA

Quando questionados relativamente à existência de um desenho estratégico na Instituição, os Presidentes afirmaram, maioritariamente, que este existe.

Gráfico 19 | Opinião dos PCG relativamente ao desenho estratégico da IESP



No caso dos Politécnicos, uma pequena percentagem (6%) referiu que a Instituição não possui uma estratégia definida e, no caso das Universidades, 23% salientaram que deveria ser alvo de alterações.

Tabela 08 | Opinião dos PCG relativamente ao desenho estratégico da instituição, por tipologia de IESP

	Universidades	Politécnicos
Existente	54%	71%
Inexistente	0%	6%
Existente, mas com necessidade de mudança	23%	0%
Inconclusivo	23%	23%

Ainda no âmbito do desenho estratégico da instituição, a grande maioria dos Presidentes (80%), quando questionados sobre o contributo do CG para essa área, defende que este órgão deve ter um papel fundamental na sua concretização, afirmando-se como uma das suas grandes missões.

Gráfico 20 | Opinião dos PCG relativamente ao contributo do CG no desenho estratégico da IESP

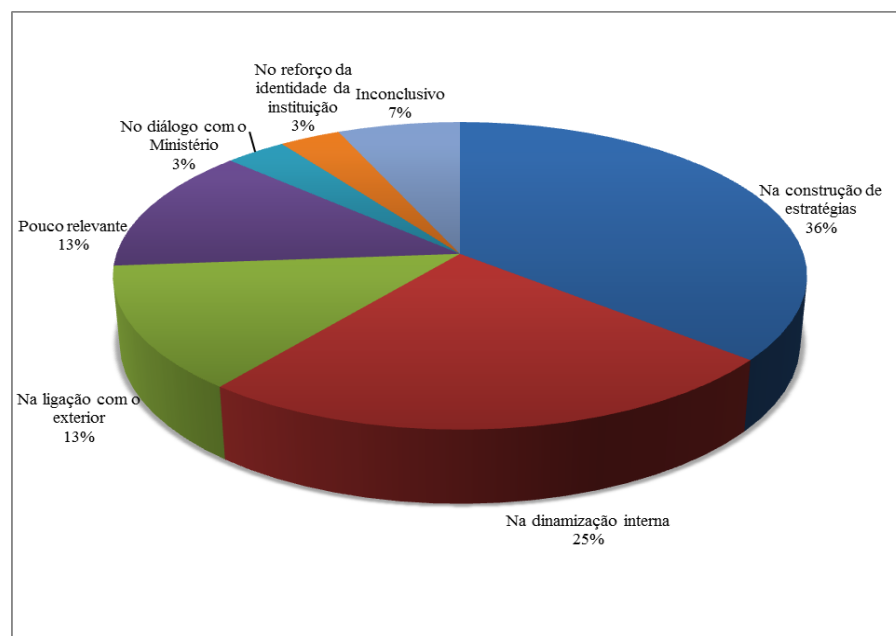


Tabela 09 | Opinião dos PCG relativamente ao contributo do CG no desenho estratégico da instituição, por tipologia de IESP

	Universidades	Politécnicos
Na construção de estratégias	36%	36%
Na dinamização interna	28%	22%
Na ligação com o exterior	12%	14%
No diálogo com o Ministério	8%	0%
No reforço da identidade da IESP	4%	3%
Pouco relevante	0%	22%
Inconclusivo	12%	3%

Algumas das principais fundamentações fornecidas pelos Presidentes, em justificação da importância da participação dos CG na estratégia das instituições, abrangem:

- Uma reflexão profunda sobre os temas importantes para a instituição;
- A criação de grupos de trabalho visando a apresentação de sugestões estratégicas e esboços de planos estratégicos a aprovar e a adotar;
- A colaboração com outros órgãos, além do Reitor/Presidente, para a concretização das linhas gerais;
- O aproveitamento dos membros externos e das suas experiências para melhor adaptar os planos e ações à realidade.

Inversamente a esta participação positiva dos CG na estratégia da instituição, existem outras realidades que convém referir:

- A existência, dentro do próprio órgão, de interesses que não permitem a concretização efetiva das suas funções e missões;
- A existência de situações em que os CG consideram que a única ação de relevo em termos estratégicos é a eleição do Reitor/Presidente.

- **Maioritária consciência da existência de um desenho estratégico nas IESP, embora com espaço à mudança/aprofundamento.**
- **Ausência de práticas, mecanismos e indicadores de acompanhamento da estratégia definida.**

III.4.3 | RELACIONAMENTO DO CONSELHO GERAL COM OUTROS ÓRGÃOS

As atividades do CG parecem ainda estar pouco divulgadas junto da comunidade académica em geral, apesar de a generalidade das instituições ter, nos sítios oficiais, informação considerável relativamente aos assuntos tratados e às decisões tomadas. Transparece a ideia de que, embora os documentos estejam disponíveis, não existe um interesse significativo por parte dos restantes membros da Universidade/Politécnico. Regista-se, também, informação sobre algum alheamento entre os CG e os restantes

órgãos das instituições. Os contactos entre os PCG e órgãos como o Conselho Económico e Social, o Conselho de Curadores (nas Universidades Fundações), o Conselho de Diretores de Escola/Faculdade e o Senado ou a Fundação (nos casos em que existe) são esporádicos ou mesmo inexistentes. Uma das possíveis explicações, avançada por um PCG, será o facto de as coisas estarem a correr bem e, conseqüentemente, os contactos com estes órgãos só serem necessários se houver algum problema significativo.

A respeito do conhecimento mútuo entre o CG e a instituição, é notório que, não obstante alguns dos Presidentes terem concretizado ações no sentido de fortalecer esse relacionamento, através de visitas ou da realização de reuniões do CG nas Unidades Orgânicas, ocorre em muitas situações a percepção de que não existe um conhecimento fiel e exaustivo das realidades das instituições por parte dos seus membros, principalmente os externos, o que é sempre registado como uma limitação ao funcionamento do órgão.

Em nenhuma das entrevistas foi feita qualquer alusão ao relacionamento do CG com o Conselho de Gestão. Em nenhuma IESP parece existir interação, direta ou indireta, entre estes dois Conselhos, nomeadamente ao nível das questões orçamentais.

Gráfico 21 | Opinião dos PCG, relativamente ao relacionamento do CG com a respetiva IESP

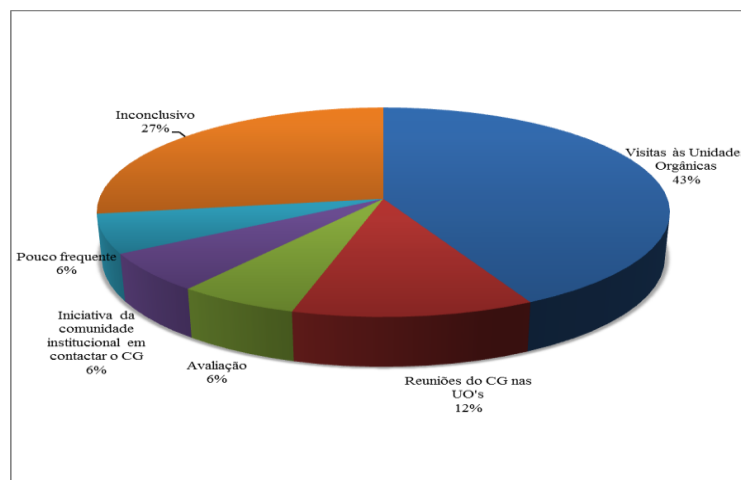


Tabela 10 | Opinião dos PCG relativamente ao relacionamento do CG com a instituição, por tipologia de IESP

	Universidades	Politécnicos
Visitas às Unidades Orgânicas	33%	53%
Reuniões do CG nas Unidades Orgânicas	17%	7%
Avaliação	0%	13%
Iniciativa da comunidade institucional em contactar o CG	11%	0%
Pouco frequente	6%	7%
Inconclusivo	33%	20%

- **Necessidade de divulgação, de forma sistemática, junto da comunidade académica em geral, do papel e ação do CG.**
- **Necessidade de uma maior partilha de experiências entre os CG das diferentes IESP.**
- **A ação do Conselho de Gestão parece não ser notada pelos PCG.**

III.4.4 | DIFICULDADES E SUGESTÕES

O tempo de aplicação do modelo de governança do RJIES permite identificar alguns problemas ao nível das condições do funcionamento do CG. É consensual a ideia de que o início foi um período muito conturbado e até difícil, devido ao imperativo de regulação. Parece ressaltar que nem sempre tem sido fácil traçar a linha que separa as competências do CG das competências do Reitor/Presidente de Politécnico e, ainda, que o papel do CG tem sido perturbado por problemas do imediato e de curto prazo, apontando-se, frequentemente, uma dose considerável de burocracia no funcionamento do órgão. Uma outra questão relevante prende-se com a legitimidade interna e externa do órgão e do seu presidente, que nem sempre é clara para os PCG entrevistados.

Cooptação e participação dos membros

São identificados, também, algumas questões relativamente à cooptação e participação dos membros do CG. Um problema identificado por alguns PCG é a forma como os membros externos são cooptados - sendo escolhidos pelos membros internos, pode surgir a ideia de uma certa consolidação de posições em vez da desejável diversidade. Quanto aos representantes dos estudantes, o problema prende-se sobretudo com o facto de a sua presença ser muito efémera. Em relação aos não docentes não foram referidas questões particulares, a não ser o facto de um CG não ter representante deste grupo.

A falta de tempo dos externos é outro dos problemas identificados, o que leva um dos PCG a sugerir que o legislador deveria ter pensado nos direitos e deveres dos membros externos. Isto para responsabilizar mais estes membros, no sentido de que o Presidente não sirva só para presidir e os cooptados só para assistir.

Quando os membros externos realmente se envolvem, deparam, frequentemente, com a dificuldade de não terem adequado conhecimento da instituição e noção exata dos problemas. Por isso, em várias instituições foram organizadas visitas pelas instalações e unidades constituintes para que os externos pudessem conhecer melhor a realidade na qual estão envolvidos.

Quanto à participação dos internos, para além da identificada questão da representatividade, são ainda levantadas questões sobre a necessária liberdade de atuação. Alguns PCG temem, por exemplo, que a presença de Diretores de Escolas no CG, quando eleitos como representantes de docentes, possa ter efeitos perversos. Isto sobretudo, porque supostamente estão a representar docentes, mas dificilmente conseguirão despir-se da pele de Diretores de Escola, transportando para o CG as promessas feitas e compromissos assumidos. Mesmo assim, a presença destes elementos também pode ser vista como positiva, na medida em que se trata de membros que têm informações privilegiadas, que podem ser úteis ao funcionamento do CG.

Embora o espírito inerente ao RJIES aponte para uma participação cívica – portanto, não remunerada – o certo é que, em vários casos, se verificou que os membros externos, para além de disporem do seu tempo, têm que utilizar os seus próprios meios (para transporte e alimentação, por exemplo). Mesmo que não solicitem o pagamento de ajudas de custo, entende-se que essa deverá ser uma hipótese a colocar como prática comum no funcionamento dos CG.

Com maior ou menor ênfase, ficou evidente que um órgão como o CG deverá ter, à partida, asseguradas todas as condições essenciais inerentes ao seu bom funcionamento, nomeadamente um secretariado próprio, assim como apoio jurídico e técnico (em áreas específicas) sempre que necessário. Por outro lado, parece claro que as Reitorias e as Presidências dos Politécnicos deveriam criar mecanismos para fornecer ao CG, com antecedência razoável, todos os documentos que carecem de análise em sede de CG.

No decorrer das entrevistas surgiram ainda algumas propostas que poderiam, na opinião dos PCG, melhorar o funcionamento dos CG. A criação de uma comissão para assuntos jurídicos, da profissionalização do órgão (especialmente no que respeita aos membros externos) e de um maior envolvimento dos membros cooptados (através de convites mais frequentes para participarem nas atividades académicas), é apresentada como uma sugestão de melhoria.

Aprovação do orçamento

Uma constatação que aparece com alguma frequência é que a votação do orçamento, pelo menos nos primeiros tempos, não passou de mera formalidade. A verdade é que há PCG a manifestarem o seu desagrado e até incompreensão relativamente à forma como as instituições de ensino superior têm vindo a apresentar as suas contas (quatro, todos de Universidades, fazem-no de forma explícita), mas também reconheceram que não aprovar os orçamentos daria origem a bloqueios de funcionamento que poderiam ser perigosos para as instituições. De qualquer das formas, fica claro que esta é uma situação com a qual alguns dos PCG não estão dispostos a continuar a colaborar, exigindo alterações.

Perante a constatação anterior, importa refletir sobre as condições que os CG têm para concretizar a sua missão de analisar e aprovar contas e orçamentos. Não havendo uma obrigatoriedade no sentido de que todos os elementos tenham formação e/ou experiência profissional que lhes permita desempenhar essa função, admite-se – como noutras situações – a necessidade de se recorrer a especialistas na matéria, que façam uma análise/leitura das premissas e das implicações de cada documento a ser aprovado, nesta área. Essa leitura especializada (que poderia ser solicitada a alguém da própria IESP) permitiria que os membros do CG pudessem analisar o documento com um maior conhecimento e, portanto, votá-lo de forma mais consciente.

Existe a sensação de que a aprovação dos orçamentos tem sido pura rotina, ocorrida apenas na base da confiança, quanto mais não seja porque o CG não conhece o verdadeiro significado dos números apresentados e porque sente que não tem tido grande margem de manobra para alterar os procedimentos (até por causa das limitações introduzidas pelo próprio Estado).

Verifica-se, ainda, que não foi referida a existência de articulação entre o CG e o Conselho de Gestão no processo de aprovação do orçamento.

Problemas internos

A primeira grande preocupação manifestada pelos Presidentes prende-se com problemas internos da própria instituição. A preocupação é manifestada por 16 dos Presidentes entrevistados, sendo que o principal problema, identificado por dez desses 16 Presidentes, se encontra associado fundamentalmente à dificuldade em gerir a instituição como um todo, devido à grande autonomia das Escolas e Faculdades. Esta situação dificulta a adoção de políticas mais transversais e mais isentas de olhares fragmentários. Em paralelo, mas com relação direta com este problema, surge a aversão à mudança, identificada por 11 Presidentes. Neste contexto, a inércia e a pouca vontade de correr riscos, por parte tanto de docentes e de não docentes, surge como um dos principais fatores a dificultar a implementação de mudanças estruturais, nomeadamente ao nível de uma gestão mais eficiente de recursos, o que em boa parte deriva, ainda, de alguma reação a sugestões de pessoas de fora. É por isso referida a necessidade de uma mudança de mentalidades, nomeadamente em relação a este novo modelo de gestão, uma vez que, em certa medida, o RJIES pode ser visto como uma ameaça aos elementos internos, ao colocar em causa alguns aspetos da chamada zona de conforto.

Constrangimentos financeiros

A segunda grande preocupação manifestada pela generalidade dos Presidentes prende-se com as questões financeiras, uma vez que 14 manifestaram preocupações com os constrangimentos financeiros e com os impactos que estes podem ter no cumprimento dos objetivos a que as instituições se propõem, sendo visível uma mensagem clara no sentido da obrigatoriedade de uma gestão mais rigorosa e mais exigente dos recursos, incluindo opções estratégicas claras. Estes constrangimentos financeiros têm impacto

fundamentalmente em duas outras áreas de preocupação identificadas: reestruturações internas e envolvimento com a comunidade. A reestruturação interna aparece também em grande destaque nas preocupações, tendo sido mencionada por 12 Presidentes – nomeadamente nas Universidades –, com nove desses 12 Presidentes a fazerem-lhe referência. Claramente relacionadas com os constrangimentos financeiros, destacam-se algumas medidas, umas vistas como propostas, outras já em andamento, tais como a criação de serviços comuns, a concentração de Unidades Orgânicas e a concentração de recursos nas áreas mais qualificadas. No que respeita ao envolvimento com a comunidade, é uma ideia que também aparece com algum destaque, com sete Presidentes a fazerem-lhe referência, ainda que sob duas perspetivas. No caso das Universidades, existe uma evidente relação com os constrangimentos financeiros, pois nas três respostas dos Presidentes é consonante a visão das prestações de serviços e da relação com as empresas também ao nível da investigação como um mecanismo de reforço do financiamento e de diminuição da dependência relativamente ao Orçamento de Estado; ao passo que nos Politécnicos, tal mecanismo é visto como algo que necessita de ser reforçado.

Ainda relacionado com as questões financeiras aparece o regime fundacional. Suscitado por sete Presidentes, surge esmagadoramente nas Universidades, referido por seis dos sete que se manifestaram a este propósito, o que representa 42% dos Presidentes de Universidades entrevistados. Destes seis, duas instituições já são Fundações e apresentam vantagens claras deste regime face às restantes, nomeadamente no que respeita à contratação de pessoas. Das restantes quatro, duas referem como sendo uma boa alternativa, ao passo que as outras duas apresentam algumas dúvidas, sendo preferível esperar de modo a que haja alguma clarificação deste regime pelo atual Governo.

Reestruturação da rede

A terceira grande preocupação manifestada pelos Presidentes, concretamente por 14 dos Presidentes entrevistados, tem a ver com a reestruturação da rede, não se podendo dizer que exista uma opinião transversal e unânime relativamente a este assunto. No que diz respeito ao número de instituições, verifica-se que, destes 14 Presidentes, dez fazem referência à necessidade de repensar a estrutura do ensino superior em Portugal, não necessariamente no que se refere ao número excessivo de instituições – aspeto abordado diretamente por apenas dois Presidentes –, mas fundamentalmente quanto a uma revisão

da oferta formativa, de modo a diminuir a duplicação de cursos e aumentar a especialização das instituições. São seis as referências diretas a esta questão.

Apesar de se tratar de um problema transversal às duas tipologias de instituições, existem duas perspectivas diferentes. Por um lado, há a consciência relativamente à concorrência e aos problemas que daí advêm. Colocada por 11 Presidentes, esta questão é mais vincada nas Universidades (sete opiniões) que nos Politécnicos (quatro opiniões), sendo aqui de salientar não só a perspectiva nacional, de concorrência entre instituições e entre regiões ou cidades, mas também a perspectiva internacional, respeitante à concorrência mundial.

Por outro lado, há a consciência da necessidade de criação de mecanismos de cooperação entre as instituições e da criação de consórcios, apontada por cinco Presidentes. Neste caso as menções pertencem mais marcadamente aos Politécnicos, uma vez que, das cinco referências diretas à cooperação e à criação de consórcios, quatro aparecem nestas instituições, quer se trate de cooperações apenas entre Politécnicos, quer se trate de cooperações entre Politécnicos e Universidades, não só para ministrar formações conjuntas mas também para criação de centros de investigação.

Neste ponto é particularmente relevante um dos outros problemas apontados e que se prende com o meio envolvente das IES. De facto, a fraca densidade populacional e a desertificação de algumas zonas onde se situam algumas das instituições, conjugadas com a situação social muito gravosa e a falta de acessibilidades de outras, reforçam a necessidade de repensar a rede de ensino superior. Contudo, um dos Presidentes afirma que sendo isso verdade, também é verdade que o fecho de algumas instituições em determinadas cidades poderia ditar a morte dessas mesmas cidades.

Desajustamento face à realidade

A quarta grande preocupação, que acaba por resultar um pouco de todas as preocupações manifestadas anteriormente, prende-se com o desajustamento relativamente à realidade. Tal desajustamento é especialmente acentuado no que se refere à gestão estratégica das opções relativamente às formações oferecidas, colocando-se a pergunta sobre quais as que são realmente necessárias e mais adequadas ao mercado de trabalho e às suas necessidades atuais e futuras, sendo mesmo referido por sete Presidentes a necessidade de acabar com formações sem saídas profissionais. Mas foi também referido um desajustamento na transmissão do conhecimento para a sociedade e na falta de

complementaridade entre ofertas de diferentes instituições. Neste ponto, é de salientar a importância que sete Presidentes atribuíram à estratégia, alguns deles afirmando mesmo a falta dela, outros afirmando que se deram os primeiros passos importantes na formulação estratégica e na gestão orçamental e patrimonial. A este propósito foram também manifestadas algumas dificuldades de acompanhamento dessa mesma estratégia, devido à falta de indicadores que permitam esse acompanhamento e à ausência de um sistema de informação que faculte os dados desejados. De salientar que quatro Presidentes se referiram à necessidade de uma avaliação externa ou de uma auditoria à instituição, tendo já havido instituições que recorreram a essa mesma avaliação estratégica.

Outras preocupações

Foram ainda manifestadas preocupações quanto à internacionalização, com seis Presidentes a mostrarem-se descontentes com os atuais níveis de internacionalização, expressando a necessidade de a instituição reforçar esses níveis não só no que se refere à captação de estudantes, como também no que se refere à investigação. Esta preocupação foi particularmente evidenciada por parte das Universidades, com cinco das seis respostas neste campo. Também a imagem e a comunicação da instituição, referidas por sete Presidentes, aparecem como uma das preocupações, nomeadamente no que se refere à necessidade de inverter uma eventual imagem menos positiva que possa existir e a consequentes maiores dificuldades de captação de estudantes, facto que deverá obrigar a uma comunicação mais profissional.

Por último, é de referir a preocupação manifestada, particularmente por cinco Presidentes de Politécnicos, quanto à conveniência de existir nestas instituições uma maior partilha de experiências entre os diferentes CG, de modo a que possa haver uma maior comparabilidade e uma troca de experiências positivas no sentido de melhorar o funcionamento não só do órgão em si, mas também da própria instituição.

Sugestões

No que se refere às sugestões, aquela que aparece mais vezes mencionada, com oito referências, é a ligação à comunidade – nomeadamente às empresas, mas também às autarquias e ao Estado –, através da prestação de serviços especializados e da transmissão de conhecimento. Em muitas das opiniões manifestadas, existe, também, uma clara

preocupação com a angariação de receitas – o chamado *fundraising* –, nomeadamente nas Universidades, uma vez que é aí que ocorrem as quatro referências diretas a esta questão. Verifica-se, ainda, uma ligação muito clara entre estes dois aspetos, implícita na visão das prestações de serviço à comunidade e, em particular, às empresas como uma fonte fundamental de angariação de receitas. Também aparece, embora com pouco significado, pois merece apenas duas referências, a necessidade de reforço da investigação e de que também esta esteja ligada às empresas.

Outra área que mereceu alguma atenção foi a rede de instituições e a oferta formativa. No conjunto, estes dois pontos tiveram dez opiniões. Aqui foram manifestadas muitas sugestões, não se encontrando nelas um padrão claro. Assim, refere-se a aposta em ofertas mais especializadas para públicos específicos, de modo a combater a concorrência; a oferta de cursos necessários para os próximos dez anos; a diminuição do número de Universidades; a cooperação entre instituições para oferta de programas especializados; a existência de um banco de dados para que o estudante possa escolher livremente o seu curso, tendo em conta aquilo que a sociedade espera dele; a formação mais junto às empresas, para diferenciar o Politécnico das Universidades; a aposta na formação ao longo da vida; a criação de ligações com outras regiões não nacionais; e a criação de consórcios.

Foram, igualmente, manifestadas algumas opiniões referentes à reorganização interna das instituições, aqui com maior ênfase nos Politécnicos, com três das quatro sugestões encontradas. Também neste caso, essas opiniões são diversas e vão desde a necessidade de um sistema de informação de gestão para acompanhar indicadores até à necessidade de racionalizar os recursos internos – diminuindo o número de Escolas e concentrando as estruturas e os serviços internos –, passando pela necessidade de implementar sistemas de garantia de qualidade e pela necessidade de olhar para a instituição numa perspetiva empresarial, de modo a haver uma maior sustentabilidade.

Por último, foram ainda manifestadas outras opiniões individuais relativas:

- Aos antigos alunos e à necessidade de um devido acompanhamento do percurso profissional dos diplomados;
- Ao ensino à distância, no que respeita não só à perspetiva de mudança que irá ter nos próximos anos, como também à possibilidade de ser uma fonte de receitas importante;
- À autonomia e à necessidade do seu reforço;

- À necessidade de políticas governamentais que propiciem um clima de estabilidade nas instituições, permitindo uma maior aposta estratégica de médio-longo prazo;
- À possibilidade de abertura de concursos diretos nas instituições de modo a permitir uma melhor captação de alunos estrangeiros, melhorando assim, também, os padrões de internacionalização.

Existiram ainda duas referências ao próprio CG, mencionando-se a necessidade de uma maior partilha de experiências entre os órgãos das diferentes instituições, de modo a partilharem as melhores práticas na sua atuação. Neste âmbito, foram propostas reuniões entre os Presidentes, assim como a melhoria de alguns aspetos de funcionamento, como sejam, a remuneração dos participantes para diminuir as faltas e a possibilidade de representação dos cooptados com alguma continuidade.

Por último, foi ainda proposto que a escolha dos Diretores das Escolas deixasse de ser feita pela própria Escola para passar a ser feita pelo CG, por proposta do Reitor/Presidente, uma vez que o procedimento inverso não ajuda o Reitor/Presidente a cumprir a sua missão quando falha a desejável confiança mútua entre Reitor/Presidente e Diretor.

O RJIES induziu a heterogeneidade do modelo de governança das IESP, ao contrário de outras áreas onde a mudança legislativa impôs um determinado modelo. Apesar da diversidade, descrita ao longo do estudo relativamente a muitos aspetos dos CG das IESP, nem sempre surge de modo claro o corte com o modelo anterior, parecendo pouco aproveitado o potencial de diferenciação na conceção e uso de modelos de governança entre IESP.

DIFICULDADES:

- **Indefinição relativamente ao papel dos CG e dos PCG.**
- **Gestão das IESP como um todo, tendo em conta o grau de autonomia das Escolas e Faculdades.**
- **Modelo de escolha dos membros internos e externos.**
- **Resistência à mudança da abertura do modelo de governança aos externos.**

- **Motivação e compromisso dos membros externos do CG.**
- **Aprovação do orçamento visto como uma mera formalidade.**

SUGESTÕES:

- **Consolidação e clarificação das competências e da missão do CG.**
- **Reforço de valorização e do contributo dos membros externos.**
- **Análise e consolidação da composição do órgão (externos/interos; estudantes/docentes/não docentes; número total).**
- **Alguma atenção ao perfil dos membros externos e do próprio PCG.**
- **Adequação da competência da aprovação do orçamento em articulação com a aprovação do plano estratégico e do plano de ação da IESP.**
- **Ponderação do modelo de cooptação dos membros externos.**
- **Abertura à mudança (gestão do risco).**
- **Valorização da captação de fundos.**
- **Criação de mecanismos de conhecimento e aprendizagem institucional.**
- **Necessidade da reestruturação da rede de ensino superior e sua oferta formativa, com necessária clarificação de papéis.**
- **Incentivo à cooperação com a sociedade.**

IV | SÍNTESE E CONCLUSÕES DO ESTUDO

O Estudo que aqui se apresenta foi desenvolvido para responder ao objetivo que consta da Adenda ao Protocolo celebrado em Dezembro de 2010 entre a Universidade de Aveiro e o Conselho Nacional de Educação: realização de *um estudo sobre a aplicação do novo modelo de governança, instituído pelo Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior, em 2007, incluindo a análise de experiências de outros países europeus com modelos de governo análogos aos adotados em Portugal*. De facto, as condições reunidas

para a realização do estudo apenas permitiram considerar as universidades e os institutos politécnicos públicos.

O primeiro capítulo apresenta os resultados da análise da informação e bibliografia disponível sobre os modelos de governança das instituições de educação superior adotados na Áustria, Dinamarca, Finlândia, Holanda e Inglaterra. O estudo destes casos permitiu confrontar exemplos de modelos experimentados há mais de duas décadas com situações que emergiram no século XXI. Procurou-se, de seguida, caracterizar o contexto nacional da reforma da legislação da educação superior em que o RJES se insere, apresentando-se os resultados deste trabalho no capítulo II. Para além da consulta a bibliografia que espelha um leque de preocupações e vias de evolução da governança da educação superior, em Portugal, olha-se com especial atenção para o estudo que a OCDE promoveu, no quadro de ações idênticas realizadas em diversos países, com a designação *Reviews of national policies for education – Tertiary Education in Portugal* (OCDE, 2006).

No capítulo III reporta-se o estudo empírico realizado, tendo por base o levantamento de informação de acesso público relativa aos CG das instituições de educação superior públicas e respetiva análise documental e o registo de opiniões dos PCG nas entrevistas efetuadas, as quais foram todas transcritas, tendo-se procedido de seguida à análise dos respetivos conteúdos.

Por fim, neste capítulo, apresenta-se a síntese deste Estudo, formulam-se algumas pistas interpretativas e propõem-se algumas conclusões que a evidência recolhida sustenta.

1. Contextos e tendências

O termo *governance* é usado em textos relativos á educação superior para, na língua inglesa, designar os modos como as instituições e os sistemas, ou redes, são estruturados, conduzidos e geridos. Optou-se, neste estudo, por usar a palavra governança, como tradução daquela, procurando com esta designar aquilo que por vezes é referido como governação ou governo do ensino superior. Parece-nos, de facto, que o significado de *governance* que melhor traduz o que aqui tratámos é o seguinte: “*estruturas, relações e processos através dos quais as políticas para a educação superior são desenvolvidas, aplicadas e revistas, tanto a nível nacional como institucional*”(Santiago, et. al., 2008).

O estudo comparado dos modelos adotados nos cinco países europeus referidos permitiu verificar que, em qualquer deles, a governança interna das universidades assenta em três órgãos: o Conselho (*Board, University Council, Supervisory Board, Council, Board of Governors*), o Senado ou Conselho Académico (*Senate, Academic Council*) e o Reitor (*Rector, Vice-Chancellor, Principal ...*) ou Reitoria. O primeiro assume especial responsabilidade no desenho e na condução da estratégia institucional, na gestão dos recursos, nas relações com os Governos e na prestação de contas. Os Senados ou Conselhos Académicos são órgãos colegiais que, além de responsabilidades de natureza consultiva em assuntos de natureza académica ou de investigação, podem assumir funções na orientação, estratégia e administração daquelas duas áreas essenciais (Universidades na Áustria, Dinamarca, Holanda e Inglaterra). O *University Collegiate Body* das Universidades finlandesas tem competências sobre a constituição, a escolha e a demissão de membros do Conselho, bem como sobre o controle financeiro da instituição. O reitor é, em todos os casos, o executivo máximo da instituição. Escolhido pelo Conselho, é perante este órgão que responde, apresentando propostas sobre matérias (estratégia, plano, orçamento, acordo de desempenho) em que a aprovação é da competência daquele órgão, mas cuja aplicação e gestão cabem ao reitor. Pode ainda intervir na nomeação da governança intermédia (diretores de faculdades, escolas e departamentos), tendo especiais responsabilidades na condução da gestão dos recursos.

O sistema de governança adotado pelas instituições de natureza politécnica é semelhante ao que descrevemos para as universidades, com variantes que decorrem da missão, inserção e relação destas instituições com os municípios, comunidades, regiões e tecidos empresariais.

O número e o modo de designação dos membros do órgão que designamos por Conselho variam com o país, podendo situar-se no intervalo de 12 a 25 elementos, como acontece em Inglaterra, em que os membros do *Governing Body* e *do Council* são normalmente escolhidos de entre os membros da comunidade universitária e dos grupos de interessados externos, com estes últimos em maioria. Os países que estão a usar modelos de governança que resultaram de mudanças na legislação feitas na última década partilham a opção por Conselhos de pequena dimensão, aproximando-se mais do modelo usado na Holanda, em que o Conselho de Supervisão tem 5 membros externos nomeados pelo Ministro, do que da opção britânica. Assim, temos 7 ou 9 membros, todos externos, na Áustria, 11 membros nas universidades da Dinamarca, com representantes dos corpos da instituição e membros externos (em maioria), ou 7, 9-14 elementos na Finlândia, com a

presença de membros externos a ter que se traduzir em, pelo menos, 40% do número total de membros do Conselho.

Uma característica comum a todos os modelos analisados é a adoção de instâncias de governança colegial com forte presença de representantes de corpos internos, a nível institucional (Senado, Conselho Académico, ...), ou/e a nível de faculdade ou escola, com responsabilidades em matérias pedagógicas e científicas, de mero aconselhamento ou, por vezes, em conjunto com o Conselho, em processos de decisão. Também aqui se observam escolhas diversificadas na dimensão e composição dos órgãos: 12 a 14 membros nas universidades austríacas, com docentes (em maioria), outro pessoal e estudantes; um máximo de 50 membros, com representantes daqueles três grupos, na Finlândia; representação de docentes e estudantes, nas instituições dinamarquesas, mas com autonomia para a instituição optar por um Conselho Académico da instituição ou por Conselhos nas áreas académicas (Faculdades).

O desenvolvimento de processos de contratualização e acordo sobre metas e desempenho, celebrados entre universidades e governos, observado na Áustria, na Dinamarca e na Finlândia, revela como em tais países se procurou reforçar as condições para consolidar a autonomia e o autogoverno, com adequados sistemas de garantia de qualidade e de prestação pública de contas.

2. Enquadramento nacional

A governança do sistema e das instituições de educação superior emerge como questão central nos processos de mudança na legislação da ES que em Portugal ocorreram na primeira década deste século, com especial expressão no RJIES. O quadro jurídico definido pela Lei nº 62/2007, de 10 de setembro, que estabelece o regime jurídico das instituições de ensino superior, RJIES, pode entender-se como um passo na consagração da autonomia e do autogoverno das IESP, em Portugal, opção assumida há mais de duas décadas, mas revelando fragilidades e hesitações sistematicamente apontadas por variados grupos de interessados. Significativo é o pensamento expresso por Vital Moreira no seminário que o CNE organizou na sequência da apresentação das linhas gerais da reforma, que o Ministro Mariano Gago fez em reunião do plenário do Conselho e que transcrevemos: *É de esperar um alargamento significativo da autonomia das instituições ... a minha leitura é que o Estado deve deixar de se imiscuir na microgestão corrente das escolas de ensino superior... Esse é um dos temas que vale a pena refletir um pouco: em*

que medida é que a situação atual pode ser aperfeiçoada a favor de uma maior autonomia ... que elimine as teias, os limites, a burocracia que ainda hoje rege a sua gestão administrativa e financeira.

Para além de referências ao trabalho realizado e publicado pelo CNE, na fase que antecedeu a publicação do RJIES, apresenta-se o resultado da análise feita a publicações com várias autorias, que permitem situar e compreender a natureza das questões e problemas então debatidos sobre a governação da Educação Superior. Elege-se como tendo especial interesse o trabalho da OCDE, apresentado em Lisboa a 13 de dezembro de 2006 (OCDE, 2006), que analisa detalhadamente o sistema nacional de educação superior, dedicando um capítulo à governança institucional. Este documento salienta o crescimento verificado no acesso, com Portugal a registar o maior ritmo de aumento da frequência (6% ao ano), quando comparado com a UE-15 (3% ao ano), no período de 1975 a 2001.

Aquele relatório apresenta, ainda, um conjunto de propostas de reformas. Aí se podem encontrar recomendações com incidência, nomeadamente, nas seguintes matérias: criação de um *Conselho Nacional para a Educação Superior*, com especiais responsabilidades no planeamento; autonomia das universidades e dos institutos politécnicos; dimensão, composição e atribuições dos órgãos de governança das instituições; programas, acesso e qualidade; investigação, inovação e internacionalização; financiamento; rede de instituições. No modelo preconizado pelos peritos da OCDE, o Reitor assume um claro papel de promotor de uma visão para a instituição e de liderança na execução das políticas, estratégias e planos de ação aprovados pelo CG.

Estes são alguns dos exemplos relevantes de áreas a ter em conta nas mudanças a realizar, que ajudaram a enquadrar o nosso estudo, apresentados no capítulo II deste relatório. De facto, as publicações analisadas para caracterizar o contexto nacional revelam fundamentos para sustentar a passagem de um modelo colegial de múltiplas sedes de governança institucional para um modelo em que o CG assume as responsabilidades máximas pela governança das instituições. A este órgão caberia acompanhar e analisar criticamente o trabalho executivo do Reitor (nas Universidades) ou do Presidente (nos Institutos Politécnicos), o qual se deve basear nos instrumentos orientadores, estratégias, planos e orçamentos aprovados em sede de CG.

3. Estudo empírico

- 3.1. O foco central do nosso trabalho foi, contudo, de acordo com a solicitação do CNE, a recolha e análise de opiniões dos Presidentes dos Conselhos Gerais das instituições públicas de Educação Superior recolhidas através de entrevistas. Esta atividade foi precedida de uma cuidadosa recolha de informação disponível sobre aqueles órgãos, nomeadamente nos sítios das instituições na internet. Os resultados desta parte do programa de trabalhos estão apresentados no capítulo III, em que se descreve a metodologia usada na análise e se faz a interpretação das entrevistas registadas através de gravação áudio. A elevada representatividade das instituições públicas de educação superior portuguesas abrangidas nas entrevistas realizadas (foram entrevistados 26 dos 30 Presidentes dos Conselhos Gerais) permite identificar algumas questões que se podem considerar significativas para caracterizar os modos de interpretar o RJIES, presentes na governança das instituições e diretamente relacionadas com o funcionamento dos CG
- 3.2. A maioria dos presidentes entrevistados não tinha um conhecimento pormenorizado do RJIES, das competências do CG ou da instituição, antes de assumir funções e, claramente, valoriza a experiência que tem vivido no exercício das mesmas. O estudo permitiu caracterizar uma visão dos Presidentes dos CG sobre a natureza do órgão em que emerge a ideia de que se trata de uma instância com funções de colaboração, consulta e reflexão, em detrimento da missão de deliberar, regular e supervisionar.
- 3.3. A eleição do Reitor ou do Presidente é a competência mais referida, sendo os processos de eleição que ocorreram vistos de forma positiva. A aprovação do orçamento merece atenção de um expressivo número de presidentes dos CG, com clara manifestação de insatisfação com as práticas prevalecentes. De facto, recolheu-se evidência de perplexidades e desconforto no exercício da importante função de aprovar o orçamento, chegando ao ponto de se sugerir a supressão desta competência do Conselho. A aprovação do plano estratégico é a terceira responsabilidade mais referida nas entrevistas, com indicações sobre práticas diversas no processo de elaboração do documento. Dir-se-á, enfim, que parece detetar-se a necessidade de buscar uma clara, transparente e rigorosa leitura da missão e competências do CG por parte das comunidades académicas e dos outros órgãos de governança das instituições. Note-se que a competência do órgão está expressa no artigo 82º do RJIES em termos

que definem o CG como órgão de legitimação do mandato do Reitor/Presidente e dos principais instrumentos de orientação da governança da instituição.

3.4. A dimensão adotada para os Conselhos Gerais das instituições analisadas merece atenção, a partir das seguintes observações:

- A dimensão escolhida não parece refletir o que a lei estabelece: *O conselho geral é composto por 15 a 35 membros, conforme a dimensão de cada instituição e o número das suas escolas e unidades orgânicas de investigação (artigo 81º do RJIES)*;

- Observa-se grande dispersão nas dimensões adotadas, com uma instituição a optar pelo número mínimo que a lei prevê, 15, uma pelo número máximo, 35 e 15 instituições a optarem por dimensões entre 19 e 25 elementos. Já no que diz respeito à composição, deve-se salientar que, em significativo número de instituições, a atual composição não respeita o número mínimo de elementos externos que a lei estabelece, *pelo menos 30 % da totalidade dos membros do conselho geral*. Idêntica situação verifica-se com a representação dos estudantes, com cerca de 47 % das instituições a não cumprirem a lei. Uma percentagem significativa de Presidentes dos CG com maior número de elementos expressa a opinião de que a sua dimensão deve ser menor do que a atual e que os membros externos devem estar em maioria. Note-se que a escolha feita no RJIES, ao consagrar-se um mínimo de 15 membros e um máximo de 35, não está alinhada com o que se observa na maioria dos países europeus que estudámos, aproximando-se mais do que é a opção das universidades inglesas.

3.5. O processo de escolha dos membros externos merece atenção, registando-se dúvidas sobre o atual processo de cooptação, realizado por maioria absoluta dos membros representantes dos professores e investigadores e representantes dos estudantes, “com base em propostas fundamentadas subscritas por, pelo menos, um terço daqueles membros”. Os processos de escolha dos membros internos, através de eleição por lista, são também questionados, devendo salientar-se as reticências levantadas sobre a elegibilidade de diretores de unidades, ou titulares de outros órgãos cuja presença no Conselho é suscetível de gerar conflitos de interesses.

3.6. A abordagem ao funcionamento do CG permitiu reunir um conjunto de evidências que merecem ser relevadas. Se, em termos gerais, parecem prevalecer bons níveis de cooperação e de relacionamento entre elementos internos e externos, identifica-se a necessidade de agir sobre as vias e processos de comunicação entre o Conselho, outros

órgãos de governança interna existentes em vários níveis e a comunidade académica. A estruturação e o trabalho em comissões, sendo adotada em cerca de 40% dos Conselhos, assume modos diversificados de se concretizar, com alguns Conselhos a optarem por estruturas permanentes dedicadas a áreas precisas (recursos, ensino e investigação, assuntos jurídicos, finanças, plano estratégico ...) e outros a criarem comissões para tratar assuntos da agenda sem carácter permanente (reestruturação dos saberes ...). O relatório contém, ainda, evidência que suporta uma generalizada perceção positiva sobre os modos de efetivação das reuniões, a verificação de quórum, a participação e contributos dos distintos grupos de membros, externos, docentes e investigadores, estudantes. Questão relevante, a merecer atenção urgente, é o sentimento de que não foram criadas adequadas condições para o funcionamento do Conselho Geral com o estatuto e a autonomia que a lei lhe atribui. Assim, registaram-se manifestações de desconforto sobre o facto de o CG não dispor de secretariado e orçamento próprios que lhe permita, por exemplo, encomendar estudos ou proceder ao pagamento dos custos das deslocações e estadia dos membros externos nos termos da lei.

- 3.7. Identificando-se a figura do Reitor/Presidente como sendo a face pública das instituições, vários testemunhos revelam que diversos assuntos relevantes das instituições de educação superior são analisados de forma conjunta pelos PCG e Reitores/Presidentes, independentemente do grau de profundidade da relação. Apesar das indefinições, dúvidas e problemas identificados, a generalidade dos PCG considera que a relação que estabeleceram com os Reitores/Presidentes é muito positiva e cooperante.
- 3.8. O estatuto e perfil do Presidente do CG mereceram, também, tratamento que passamos a resumir. As suas competências estão normalmente expressas nos estatutos das instituições e nos regimentos do órgão, com generalizada tendência para a explicitação das que estão previstas na lei, indicando atos formais que a Presidência de um tal órgão tem que assumir, necessariamente. A análise dos perfis dos Presidentes conduziu à identificação de três traços dominantes: académico (50%), empresarial (33%) e serviço público (13%). Pode, enfim, dizer-se que o processo de escolha de PCG verdadeiramente externos às IESP tem margem para desenvolvimento, mas que a opinião maioritária entre os atuais Presidentes sobre a necessidade de um reforço do peso dos elementos externos no CG poderá esbarrar em desconfianças dos elementos internos, os quais, para além de dominarem o órgão, são quem escolhe os elementos

externos. Este processo, aliás, é um dos principais problemas identificados pelos PCG, que a propósito alertam para o risco de uma certa consolidação de posições em vez da desejável abertura e diversidade.

3.9. O facto de este modelo de governança ser relativamente novo faz com que, em determinadas situações ainda subsistam dúvidas sobre matérias levadas a CG, que serão, antes, da competência do Reitor/Presidente. É particularmente relevante a incongruência encontrada entre as opiniões dos PCG de que o CG deveria ser essencialmente um órgão de deliberação, controlo e de supervisão – nomeadamente em duas das mais importantes competências identificadas nas entrevistas, a aprovação do orçamento e do plano estratégico – e o facto de o papel de supervisão ser a função do órgão menos referida nas entrevistas. Com efeito, é fácil encontrar afirmações de que o órgão apenas deveria ter como função a verificação do cumprimento, quer do orçamento, quer do plano, e não a sua efetiva aprovação. Tal posição poderá assentar no facto de ainda não existirem mecanismos que permitam consagrar uma função de supervisão.

3.10. Salienta-se que um dos principais problemas identificados no funcionamento do órgão se prende exatamente com o processo de aprovação do orçamento, aparecendo com alguma frequência o facto de a votação deste documento, pelo menos nos primeiros tempos, não ter passado de uma mera formalidade. Alguns PCG manifestaram mesmo o seu desagrado e até incompreensão relativamente à forma como as instituições de ensino superior têm vindo a apresentar as suas contas, mas também reconhecem que não aprovar os orçamentos daria origem a bloqueios de funcionamento que poderiam ser perigosos para as instituições

Pode dizer-se, a terminar, que o estudo revela que o modelo de governança instituído pelo RJIES tem vindo a ser usado em termos que os Presidentes dos Conselhos Gerais avaliam positivamente. As questões e problemas identificados são suscetíveis de ser resolvidas através de adequadas mudanças nos estatutos, na regulamentação interna e nas práticas das instituições, explorando potencialidades ainda não usadas e assumindo plenamente as competências do órgão CG.

4. Conclusões

4.1. O modelo de governança das instituições de educação superior instituído pelo RJIES tem vindo a ser aplicado pelas Universidades e Institutos Politécnicos Públicos de modos diversos, com registos de questões que podem resultar de se viver uma experiência nova, exigindo adequada interpretação da Lei e a apropriação de processos e modos de governança que representam significativas mudanças.

4.2. No que diz respeito à dimensão e constituição dos Conselhos Gerais, verifica-se que apenas uma universidade optou pelo número mínimo de membros, 15, verificando-se que três institutos politécnicos e uma universidade adotaram o máximo, 35. A percentagem de membros externos no Conselho Geral reflete opções diferenciadas, com um significativo número de casos em que não foi respeitado o número mínimo estabelecido no RJIES, 30% do total. Também, em várias instituições a representação dos estudantes fica aquém do que a lei prevê.

Observa-se aqui uma das diferenças mais significativas entre o modelo português e aqueles que foram adotados por países europeus em que se registaram mudanças recentes para modelos análogos, onde prevalecem opções por órgãos equivalentes com menores dimensões (5 a 14 membros) e forte presença de membros externos, maioritária na Áustria, Dinamarca e Holanda, mínimo de 40% na Finlândia.

4.3. A presença de membros internos com responsabilidades de governança e gestão em unidades orgânicas, os modos adotados na escolha (eleição por lista) e a possibilidade de candidatos a reitor/presidente se manterem em funções emergiram como questões a serem ponderadas e objeto de ações que corrijam os efeitos negativos a elas associados. Os processos de escolha dos membros externos também é foco de atenção, sugerindo-se hipóteses de mudança.

4.4. A análise dos perfis dos Presidentes dos Conselhos Gerais permitiu identificar os seguintes traços dominantes: académico (50%), empresarial (33%) e serviço público (13%). A experiência vivida pelos PCG é relatada de forma positiva, registando-se, porém, sinais de algum desconforto no exercício das funções, resultante de dificuldades associadas à dimensão e constituição do órgão, à interpretação da sua missão e às limitadas capacidades de contribuir para as mudanças que a instituição requereria.

- 4.5. As questões associadas à natureza do órgão Conselho Geral, refletida nas referências feitas sobre as suas competências merecem atenção particular. As entrevistas aos PCG evidenciam uma clara e destacada valorização de três competências: eleição do reitor/presidente, aprovação do orçamento e aprovação do plano estratégico. De facto, sendo valorizada a missão de eleger o executivo máximo da instituição, registam-se dúvidas sobre o modo de escolha, eleição, por órgão de tão reduzida dimensão. Assinale-se que nos modelos adotados nos países estudados se observam processos de nomeação (Áustria, Dinamarca, Holanda e Inglaterra) e de eleição (Finlândia) pelo órgão equivalente ao CG. A competência de aprovar o orçamento, sendo expressivamente referida, é objeto de sérias críticas que se podem associar à não observação de condições exigidas para ser efetuada uma cuidada apreciação da proposta, antes da sua aprovação pelo CG. Refere-se, ainda, a ausência de procedimentos adequados para um acompanhamento da execução. As responsabilidades do CG no que diz respeito ao planeamento estratégico e ao acompanhamento da sua execução merecem, também, significativa valorização, com referências a práticas diversificadas e um processo de aprendizagem em curso.
- 4.6. As condições de funcionamento dos CG, em bom número de instituições, revelam que não se terá tido o cuidado de expressar a consideração que é devida a este órgão pela atribuição de espaço, secretariado e apoio técnico, financiamento de despesas com deslocação de membros externos.
- 4.7. Identificam-se referências a outras questões e problemas das instituições, que os PCG valorizam, de que são exemplo: reestruturação da rede de educação superior e das ofertas de formação; estrangimentos financeiros e captação de recursos; valorização da autonomia e da capacidade de assumir riscos e de induzir mudanças; criação de um ente que assuma especiais responsabilidades na alocação de recursos, regulação e acompanhamento. A respeito destas questões, será relevante visitar os relatórios e estudos publicados no período que antecedeu a preparação e publicação do RJIES.
- 4.8. O estudo revela, em síntese, que o modelo de governança criado pelo RJIES é valorizado pelos PCG, está em aplicação sem especiais problemas, embora se observem estrangimentos e dificuldades que devem ter resposta atempada. Esta resposta deveria ser encontrada, em primeira instância, através de adequada avaliação interna e de mudanças em sede de estatutos, de regulamentos e de práticas adotados nas instituições. Observa-se, sem surpresa, que há também referência a questões que

só podem ser respondidas com medidas de reforço efetivo da autonomia, de instrumentos de enquadramento orçamental e à gestão financeira. O estudo feito aos modelos usados nos países que estudámos, onde se salientam as revisões aos estatutos jurídicos das instituições, a adoção de modelos de contratualização de desempenhos e de financiamentos plurianuais, serão inspirações e experiências que deviam merecer cuidada atenção do Governo.

Referências Bibliográficas

AMARAL, A., Meek, V. L., and Larsen, I. M. (eds.) (2003). *The Higher Education Managerial Revolution*. London: Kluwer.

AMARAL, A., Magalhães, A., and Santiago, R. (2003). The Rose of Academic Managerialism. In Amaral, A, Meek, V. L., and Larsen, I. M. (eds.), *The Higher Education Managerial Revolution*, London: Kluwer, 131-153.

BROWNE, L. (2010). *Browne-report: Securing a sustainable Future for Higher Education – an Independent Review of the HE Funding and Student Finance*, London. Disponível em <http://independent.gov.uk/browne-report>

CARNEY, S. (2006). University Governance in Denmark: from democracy to accountability? *European Educational Research Journal*, Volume 5, Number 3&4.

CENTER FOR HIGHER EDUCATION POLICY STUDIES (2008). *Progress in higher education reform across Europe. Governance Reform. Vol. 1: Executive Summary main report*. Brussels: Directorate General for Education and Culture of the European Commission.

CNE - Conselho Nacional de Educação (2008), *Políticas de Ensino Superior – Quatro temas em debate*, Lisboa.

CUC – Committee of University Chairs (2009), *Guide for Members of Higher Education Governing Bodies in th UK*, HEFCE:Bristol, UK

DANISH MINISTRY OF SCIENCE, TECHNOLOGY AND INNOVATION, *Ministerial Order concerning the Act on Universities (the University Act) - Consolidation Act no. 1368 of 7 December*, Copenhagen, 2007.

- DANISH MINISTRY OF SCIENCE, TECHNOLOGY AND INNOVATION, *The University evaluation 2009 –Evaluation report*, Copenhagen, 2009.
- EURYDICE (2008). *A Governança do Ensino Superior na Europa*. Gabinete de Estatística e Planeamento da Educação. Disponível em [http://www.gepe.min-edu.pt/np4/%7B\\$clientServletPath%7D/?newsId=364&fileName=governanca_es_europa.pdf](http://www.gepe.min-edu.pt/np4/%7B$clientServletPath%7D/?newsId=364&fileName=governanca_es_europa.pdf). Brussels: Eurydice.
- EURYDICE (2008). *Higher Education Governance in Europe. Policies, structures, funding and academic staff*. Brussels: Eurydice.
- EURYBASE (2009). *Organisation of the education system in The Netherlands, 2008/2009*.
- EURYBASE (2009). *Kingdom – England, Wales and Northern Ireland, 2009/2010*.
- EURYBASE (2009). *The education system in Austria, 2008/2009*.
- EURYBASE (2010). *Organisation of the education system in Denmark, 2009/2010*.
- EURYBASE (2010). *Organisation of the education system in Finland, 2009/2010*.
- EURYBASE (2010). *Organisation of the educational system in the United*.
- FABRICE HÉNARD, Alexander Mitterle (2010). *Governance and quality guidelines in higher education. A review of governance arrangements and quality assurance guidelines*. Paris.
- FEDERAL MINISTRY OF EDUCATION, SCIENCE AND CULTURE. *Universities Act 558/2009*. Finland.
- FIELDEN, J. (2008). *Global Trends in University Governance*, The World Bank Education Working Papers Series, n. 9, March 2008.
- KASPAROVSKY, Heinz; Wadsack, Ingrid (2004). *Higher Education in Austria*.
- KASPAROVSKY, Heinz; Wadsack, Ingrid (2004). *Higher Education Governance in Europe. Policies, structures, funding and academic staff*.
- MIRANDA, Jorge, *Estatuto Legal das Instituições de Ensino Superior*, em Conselho Nacional de Educação, Políticas do Ensino Superior – Quatro Temas em Debate, Lisboa, 2008, p. 117 - 121.

MOREIRA, Vital, *Estatuto Legal das Instituições de Ensino Superior*, em Conselho Nacional de Educação, Políticas do Ensino Superior – Quatro Temas em Debate, Lisboa, 2008, p. 123 - 139.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO (2003). *Education Policy Analyses. Changing Patterns of Governance in Higher Education*.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO (2003). *Changing Patterns of Governance in Higher Education*.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO (2006). *Reviews of National Policies for Education – Tertiary Education in Portugal*.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO (2006). *Reviews of National Policies for Education – Tertiary Education in Portugal*, Paris.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO (2008). *Tertiary Education for the Knowledge Society. Special Features: governance, Funding, Quality*. Vol 1.

PEDROSA, J. e Queiró J. F. (2005), *Governar a Universidade portuguesa: missão, organização, funcionamento e autonomia*, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.

RHODES, F. H. T. (2001). *The Creation of the Future – The Role of the American University*, Cornell University Press, Ithaca and London.

SANTIAGO, P., Trembley, K. Basri, E and Arnal, E. Tertiary (2009). *Education for the Universities Act 558/2009*. Finland.

UNIVERSITY BOARDS IN DENMARK (2003). *Recommendations for good university governance in Denmark*. Report by the “University Boards in Denmark Committee

VEIGA SIMÃO, J.; Machado Santos, S. e Almeida Costa, A. (2002). *Ensino Superior: Uma Visão Para a Próxima Década*. Lisboa: Gradiva.

VEIGA SIMÃO, J. (2003). *Modernização do Ensino Superior – da Ruptura à Excelência*.

Legislação

Constituição da República Portuguesa (1982).

Despacho Normativo n.º 52/89 de 21 de junho. *Diário da República* n.º 140 – I Série. Ministério da Educação, Lisboa. *Estatutos da Universidade de Aveiro*.

Despacho Normativo n.º 73/89 de 4 de agosto. *Diário da República* n.º 178 – I Série. Ministério da Educação, Lisboa. *Estatutos da Universidade do Porto*.

Despacho Normativo n.º 144/92 de 18 de agosto. *Diário da República* n.º 189 – I Série B. Ministério da Educação, Lisboa. *Estatutos da Universidade de Lisboa*.

Despacho Normativo n.º 765/94 de 25 de novembro. *Diário da República* n.º 273 - I Série B. Ministério da Educação, Lisboa. *Estatutos do Instituto Politécnico da Guarda*.

Despacho Normativo n.º 85/95 de 28 de dezembro. *Diário da República* n.º 298 – I Série B. Ministério da Educação, Lisboa. *Estatutos do Instituto Politécnico de Coimbra*.

Despacho Normativo n.º 11-A/98 de 21 de fevereiro. *Diário da República* n.º 44 - Suplemento – I Série B. Ministério da Educação, Lisboa. *Estatutos da Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro*.

Despacho Normativo n.º 35/2008 de 21 de julho. *Diário da República* n.º 139 – II Série. Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior - Gabinete do Ministro, Lisboa. *Estatutos do Instituto Politécnico de Leiria*.

Despacho Normativo n.º 39/2008 de 21 de agosto. *Diário da República* n.º 157 – II Série. Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior - Gabinete do Ministro, Lisboa. *Estatutos do Instituto Politécnico de Portalegre*.

Despacho Normativo n.º 42/2008 de 26 de agosto. *Diário da República* n.º 164 – II Série. Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior - Gabinete do Ministro, Lisboa. *Estatutos da Universidade Nova de Lisboa*.

Despacho Normativo n.º 43/2008 de 1 de setembro. *Diário da República* n.º 168 – II Série. Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior - Gabinete do Ministro, Lisboa. *Estatutos da Universidade de Coimbra*.

Despacho Normativo n.º 45/2008 de 1 de setembro. *Diário da República* n.º 168 – II Série. Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior - Gabinete do Ministro, Lisboa. *Estatutos da Universidade da Beira Interior*.

Despacho Normativo n.º 47/2008 de 2 de setembro. Diário da República n.º 169 - II Série. Ministério da Educação, Lisboa. *Estatutos do Instituto Politécnico de Beja*.

Despacho Normativo n.º 53/2008 de 17 de setembro. *Diário da República* n.º 202 – II Série. Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior - Gabinete do Ministro, Lisboa. *Estatutos da Universidade da Madeira*.

Despacho Normativo n.º 54/2008 de 20 de setembro. *Diário da República* n.º 203 – II Série. Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior - Gabinete do Ministro, Lisboa. *Estatutos da Universidade de Évora*.

Despacho Normativo n.º 56/2008 de 4 de novembro. *Diário da República* n.º 214 – II Série. Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior - Gabinete do Ministro, Lisboa. *Estatutos do Instituto Politécnico de Santarém*.

Despacho Normativo n.º 57/2008 de 6 de novembro. *Diário da República* n.º 216 – II Série. Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior - Gabinete do Ministro, Lisboa. *Estatutos da Universidade Técnica de Lisboa*.

Despacho Normativo n.º 58/2008 de 6 de novembro. *Diário da República* n.º 216 - II Série. Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior - Gabinete do Ministro, Lisboa. *Estatutos do Instituto Politécnico de Castelo Branco*.

Despacho Normativo n.º 59/2008 de 6 de novembro. *Diário da República* n.º 216 – II Série. Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior - Gabinete do Ministro, Lisboa. *Estatutos do Instituto Politécnico de Setúbal*.

Despacho Normativo n.º 61/2008 de 5 de dezembro. *Diário da República* n.º 236 – II Série. Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior - Gabinete do Ministro, Lisboa. *Estatutos da Universidade do Minho*.

Despacho Normativo n.º 62/2008 de 5 de dezembro. Diário da República n.º 236 - II Série. Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior - Gabinete do Ministro, Lisboa. *Estatutos do Instituto Politécnico de Bragança*.

Despacho Normativo n.º 65/2008 de 22 de dezembro. *Diário da República* n.º 246 – II Série. Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior - Gabinete do Ministro, Lisboa. *Estatutos da Universidade do Algarve*.

Despacho Normativo n.º 65-A/2008 de 22 de dezembro. *Diário da República* n.º 246 – 2.º Suplemento – II Série. Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior - Gabinete do Ministro, Lisboa. *Estatutos da Universidade dos Açores*.

Despacho Normativo n.º 65-B/2008 de 22 de dezembro. *Diário da República* n.º 246 – 2.º Suplemento – II Série. Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior - Gabinete do Ministro, Lisboa. *Estatutos da Universidade Aberta*.

Despacho Normativo n.º 5/2009 de 2 de janeiro. *Diário da República* n.º 22 – II Série. Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior - Gabinete do Ministro, Lisboa. *Estatutos do Instituto Politécnico do Porto*.

Despacho Normativo n.º 7/2009 de 6 de fevereiro. *Diário da República* n.º 26 – II Série. Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior - Gabinete do Ministro, Lisboa. *Estatutos do Instituto Politécnico de Viana do Castelo*.

Despacho Normativo n.º 12-A/2009 de 27 de março. *Diário da República* n.º 61 – 2º Suplemento – II Série. Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior - Gabinete do Ministro, Lisboa. *Estatutos do Instituto Politécnico de Viseu*.

Despacho Normativo n.º 17/2009 de 6 de novembro. *Diário da República* n.º 84 – II Série. Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior - Gabinete do Ministro, Lisboa. *Estatutos do Instituto Politécnico de Tomar*.

Despacho Normativo n.º 18/2009 de 8 de maio. *Diário da República* n.º 18 – II Série. Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior - Gabinete do Ministro, Lisboa. *Estatutos do Instituto Universitário de Lisboa - ISCTE*.

Despacho Normativo n.º 20/2009 de 21 de maio. *Diário da República* n.º 98 – II Série. Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior - Gabinete do Ministro, Lisboa. *Estatutos do Instituto Politécnico de Lisboa*.

Despacho Normativo n.º 28/2010 de 22 de julho. *Diário da República* n.º 141 – II Série. Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior - Gabinete do Ministro, Lisboa. *Estatutos do Instituto Politécnico de Cávado e Vale do Ave*.

Lei n.º 46/86, de 14 de outubro. *Diário da República* n.º 237 - I Série. Assembleia da República, Lisboa.

Lei n.º 108/88, de 24 de outubro. *Diário da República* n.º 222 - I Série. Assembleia da República, Lisboa.

Lei n.º 54/90, de 5 de setembro. *Diário da República* n.º 205 - I Série. Assembleia da República, Lisboa.

Lei n.º 115/97, de 19 de setembro. *Diário da República* n.º 217 - I Série A. Assembleia da República, Lisboa.

Lei n.º 26/2000, de 23 de agosto. *Diário da República* n.º 194 - I Série A. Assembleia da República, Lisboa.

Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro. *Diário da República* n.º 174 - I Série. Assembleia da República. Lisboa. Assembleia da República, Lisboa.

Parecer n.º 2/2007, de 11 de julho. *Diário da República* n.º 132 - II Série. Ministério da Educação - Conselho Nacional de Educação, Lisboa.

Regimentos dos Conselhos Gerais das Universidades e Institutos Politécnicos.

Referências Bibliográficas Eletrónicas

Conselho Geral do Instituto Politécnico da Guarda. Último acesso a 03 de fevereiro de 2012 em http://twintwo.ipg.pt/webapps/portal/frameset.jsp?tab_tab_group_id=15_1

Conselho Geral do Instituto Politécnico de Beja. Último acesso a 03 de fevereiro de 2012 em <https://www.ipbeja.pt/SobreIPBeja/ConselhoGeral/Paginas/Composi%C3%A7%C3%A3o.aspx>

Conselho Geral do Instituto Politécnico de Bragança. Último acesso a 03 de fevereiro de 2012 em http://portal.ipb.pt/portal/page?_pageid=235,113504&_dad=portal&_schema=PORTAL

Conselho Geral do Instituto Politécnico de Castelo Branco. Último acesso a 03 de fevereiro de 2012 em <http://www.ipcb.pt/index.php/organizacao/orgao-de-governo>

Conselho Geral do Instituto Politécnico de Coimbra. Último acesso a 03 de fevereiro de 2012 em <http://portal.ipc.pt/portal/portal/sobreIPC/orgaogestao/ConselhoGeral>

Conselho Geral do Instituto Politécnico de Cávado e Vale do Ave. Último acesso a 03 de fevereiro de 2012 em http://www.ipca.pt/index.php?module=pagemaster&PAGE_user_op=view_page&PAGE_id=182&MMN_position=173:173

Conselho Geral do Instituto Politécnico de Leiria. Último acesso a 03 de fevereiro de 2012 em http://www.ipleiria.pt/portal/ipleiria?p_id=139117

Conselho Geral do Instituto Politécnico de Lisboa. Último acesso a 03 de fevereiro de 2012 em <http://www.ipl.pt/index.php/o-instituto-mainmenu-26>

Conselho Geral do Instituto Politécnico de Portalegre. Último acesso a 03 de fevereiro de 2012 em <http://www.ipportalegre.pt/html1/Home.aspx>

Conselho Geral do Instituto Politécnico de Santarém. Último acesso a 03 de fevereiro de 2012 em http://www.ipsantarem.pt/index.php?option=com_content&view=article&id=138&Itemid=62

Conselho Geral do Instituto Politécnico de Setúbal. Último acesso a 03 de fevereiro de 2012 em http://www.ips.pt/ips_si/web_base.gera_pagina?p_pagina=26707

Conselho Geral do Instituto Politécnico de Tomar. Último acesso a 03 de fevereiro de 2012 em <http://portal.ipt.pt/portal/index.html?ctrl:cmd=render&ctrl:mode=view&ctrl>window=generic.pesquisa.PesquisaWindow>

Conselho Geral do Instituto Politécnico de Viana do Castelo. Último acesso a 03 de fevereiro de 2012 em http://portal.ipvc.pt/portal/page/portal/ipvc/ipvc_instituicao/ipvc_orgaos/ipvc_conselho_geral

Conselho Geral do Instituto Politécnico de Viseu. Último acesso a 03 de fevereiro de 2012 em <http://www.ipv.pt/cgeral.htm>

Conselho Geral do Instituto Politécnico do Porto. Último acesso a 03 de fevereiro de 2012 em https://www.ipp.pt/site/ipp/orgaos_gestao.aspx

Conselho Geral da Universidade Aberta. Último acesso a 03 de fevereiro de 2012 em <http://www.uab.pt/web/guest/uab/conselho-geral/membros>

Conselho Geral da Universidade da Madeira. Último acesso a 03 de fevereiro de 2012 em http://conselhogeral.uma.pt/index.php?option=com_content&view=article&id=6&Itemid=68&lang=pt

Conselho Geral da Universidade de Aveiro. Último acesso a 03 de fevereiro de 2012 em <https://www.ua.pt/gaqap/uaemmudanca/PageText.aspx?id=9092>

Conselho Geral da Universidade de Évora. Último acesso a 03 de fevereiro de 2012 em http://www.uevora.pt/conhecer/orgaos_de_governo/conselho_geral

Conselho Geral da Universidade de Lisboa. Último acesso a 03 de fevereiro de 2012 em http://www.ul.pt/portal/page?_pageid=173,842134&_dad=portal&_schema=PORTAL

Conselho Geral da Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro. Último acesso a 03 de fevereiro de 2012 em http://www.utad.pt/pt/instituicao/conselho_geral/index.html

Conselho Geral da Universidade do Algarve. Último acesso a 03 de fevereiro de 2012 em http://www.ualg.pt/index.php?option=com_content&task=view&id=34123&Itemid=2829&lang=pt

Conselho Geral da Universidade do Minho. Último acesso a 03 de fevereiro de 2012 em <http://www.conselhogeral.uminho.pt/>

Conselho Geral da Universidade do Porto. Último acesso a 03 de fevereiro de 2012 em http://sigarra.up.pt/up/web_base.gera_pagina?P_pagina=18287

Conselho Geral da Universidade dos Açores. Último acesso a 03 de fevereiro de 2012 em <http://www.uac.pt/organizacao#composicao>

Conselho Geral da Universidade da Beira Interior. Último acesso a 03 de fevereiro de 2012 em https://www.ubi.pt/Pagina.aspx?p=Orgaos_da_Universidade

Conselho Geral da Universidade de Coimbra. Último acesso a 03 de fevereiro de 2012 em http://www.uc.pt/governo/cons_geral

Conselho Geral da Universidade Nova de Lisboa. Último acesso a 03 de fevereiro de 2012 em <http://www.unl.pt/Universidade/orgaos-de-gestao-1/conselho-geral>

Conselho Geral da Universidade Técnica de Lisboa. Último acesso a 03 de fevereiro de 2012 em <http://www.utl.pt/pagina.php?area=888>

Conselho Geral do Instituto Universitário de Lisboa - ISCTE. Último acesso a 03 de fevereiro de 2012 em http://www.iscteul.pt/quem_somos/orgaos_do_iscte_iul/conselho_geral/Composition.aspx

Anexo 01 | Guião para as entrevistas

- 01 | Que missão e função (máximo três) essenciais atribuíam aos Conselhos Gerais e aos seus Presidentes quando aceitaram ser eleitos?
- 02 | Que missão e funções principais (máximo três) assumiu o Conselho Geral a que preside durante o tempo de vida que teve?
- 03 | Como avalia essa experiência?
- 04 | Pode já ver necessidade de introduzir alguma(s) alteração(ões) no enquadramento (legislação, regulamentação interna, modo de funcionar) ao funcionamento do Conselho Geral?
- 05 | Como foi decidido o “tamanho” e composição do Conselho Geral?
- 06 | Defende a continuação dessa escolha? Como poderia otimizá-la?
- 07 | Que tipo de relações tem o Conselho Geral com o respetivo Reitor/Presidente?
- 08 | Pontos fortes?
- 09 | Pontos fracos?
- 10 | Como decorreu o processo de escolha do Reitor/Presidente? Como poderia ser melhorado tal processo?
- 11 | Que ideia de Universidade/Instituto Politécnico tinha quando assumiu o cargo de Presidente? Visão? Mantém essa conceção ou mudou-a? Porquê?
- 12 | Tem a instituição um processo de desenho estratégico que lhe agrada? O que deve ser feito para que o papel do Conselho Geral na construção e aprovação de estratégias da instituição seja melhorado?
- 13 | Que modos de relacionamento com a comunidade institucional cultivou o Conselho Geral? Como avalia a experiência vivida? Que mudanças preconiza?
- 14 | Questões institucionais críticas? Que mudanças desejaria ver?
- 15 | Outras questões sobre as quais gostaria de proporcionar um ponto de vista?

INSTITUTOS POLITÉCNICOS

Instituto Politécnico da Guarda | Doutor José Augusto Marinho Alves
Instituto Politécnico de Bragança | Professor Doutor Dionísio Afonso Gonçalves
Instituto Politécnico de Castelo Branco | Professor Doutor Pedro Manuel Barbosa Veiga
Instituto Politécnico de Coimbra | Prof. Manuel Fernando de Miranda Páscoa
Instituto Politécnico de Leiria | Professor Doutor Jorge Carvalho Arroiteia
Instituto Politécnico de Lisboa | Engenheira Maria da Graça Paes de Faria
Instituto Politécnico de Portalegre | Professor Doutor Luís Soares
Instituto Politécnico de Santarém | Doutor Alexandre Paulo Varela Simões Caldas
Instituto Politécnico de Setúbal | Engenheiro António Freitas
Instituto Politécnico do Cávado e do Ave | Dr. António Manuel Rodrigues Marques
Instituto Politécnico do Porto | Doutora Odete Patrício
Instituto Superior Politécnico de Viseu | Professora Doutora Maria Avelina Raínho

UNIVERSIDADES

Instituto Universitário de Lisboa – ISCTE | Doutor Carlos Lopes
Universidade Aberta | Prof. José Medeiros Ferreira
Universidade da Beira Interior | Prof. Doutor Carlos Eduardo Costa Salema
Universidade de Aveiro | Dr. Alexandre Soares dos Santos
Universidade de Coimbra | Dr. Artur Santos Silva
Universidade de Évora | Prof. Doutor Joaquim Renato Araújo
Universidade de Lisboa | Dr. Henrique Granadeiro
Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro | M. Francisco Manuel Seixas da Costa

Universidade do Algarve | Dr. Fernando Ulrich

Universidade do Minho | Prof. Doutor Luís Garcia Braga da Cruz

Universidade do Porto | Prof. Doutor Luís Portela

Universidade dos Açores | Doutor Ricardo Manuel Madruga da Costa

Universidade Nova de Lisboa | Prof. Doutor Eduardo Romano de Arantes e Oliveira

Universidade Técnica de Lisboa | Prof. Doutor Adriano Moreira

PRESIDENTES DE CONSELHOS GERAIS POR ENTREVISTAR

Instituto Politécnico de Beja | Engenheiro João Paulo Ramôa

Instituto Politécnico de Tomar | Prof. Doutor Augusto Mateus

Instituto Politécnico de Viana do Castelo | Doutor Luciano Rodrigues de Almeida

Universidade da Madeira | Dr. Francisco Manuel de Oliveira Costa

SEMINÁRIO

SEMINÁRIO

Autonomia e governança das instituições públicas de ensino superior

SEMINÁRIO

ABERTURA

SEMINÁRIO

Senhora Presidente do Conselho Nacional de Educação,
Senhor Presidente do Conselho de Reitores,
Senhor Presidente do Conselho Coordenador dos Institutos Politécnicos,
Senhores Presidentes de Conselhos Gerais,
Senhores Reitores,
Senhores Presidentes de Institutos Politécnicos,
Senhora Dr^a Maria Barroso,
Senhor Prof. Júlio Pedrosa,
Senhores dirigentes de organismos do Ministério da Educação,

A minha primeira palavra é de agradecimento e felicitações ao Conselho Nacional de Educação por promover esta sessão, na sequência da realização do estudo do grupo liderado pelo Prof. Júlio Pedrosa sobre a Autonomia e a Governança das Instituições de Ensino Superior.

Esta saudação não é uma palavra vã e de circunstância, pois num momento em que a informação é tão desencontrada, e parece que desapareceu o tempo para a análise detida e serena de temas importantes para o país, é muito positivo que a Autonomia e a Governança das Instituições de Ensino Superior sejam objeto de um estudo e depois esse estudo seja objeto de uma reflexão conjunta num colóquio deste género.

A segunda nota que quero deixar é precisamente sobre o tema que aqui nos reúne. Não posso deixar de recordar que, aqui há uns anos, juntamente com o Prof. Júlio Pedrosa, trabalhei sobre este tema, no contexto de um convite que recebemos da Fundação Calouste Gulbenkian, trabalho esse que depois resultou numa publicação da Fundação em 2005.

Lembro-me de que nessa altura, sobretudo no início, tivemos ocasião de conversar várias vezes sobre a seguinte questão: é assim tão importante tratar o tema dos modelos de

¹ Secretário de Estado do Ensino Superior.

governo das instituições de ensino superior? A pergunta coloca-se porque, se formos ver, há milhares de instituições de ensino superior pelo mundo fora e há muitos modelos. Mesmo que olhemos só para as primeiras centenas ou para o primeiro milhar de instituições mais conhecidas, mais prestigiadas em todo o mundo, mesmo entre essas observa-se uma diversidade de modelos muito grande. Será esta questão tão importante?

A conclusão a que chegámos, reconhecendo essa diversidade, foi que o tema tem importância: não é indiferente discutir este assunto e não são indiferentes as opções que os países e as instituições regularmente tomam quanto à forma como estas são governadas. Na altura, demos também atenção a um segundo sentido da palavra governação, que era o governo do próprio sistema de ensino superior. Mas hoje aqui estamos a falar do tema neste sentido do governo das instituições.

O tema é importante porque o modelo de governo de uma instituição de ensino superior e os seus órgãos de governo são – e recorde-me bem, a expressão foi usada pela primeira vez pelo Prof. Júlio Pedrosa –, um recurso de que as instituições dispõem, entre outros, para cumprirem a sua missão. E se é verdade que os modelos são muitos, também é verdade em qualquer caso que este é um recurso que não deve ser desprezado nem desvalorizado.

As instituições de ensino superior não existem para terem modelos de governo perfeitos, ou para se centrarem no seu modelo de governação. As instituições existem fundamentalmente para cumprirem a sua missão. Seria um pouco egocêntrico as instituições refletirem demasiado sobre a sua governação. Mas esta não é por isso uma questão secundária. Fixámo-nos nesta ideia de que o modelo, o sistema de governo de uma instituição de ensino superior é um recurso de que essa instituição dispõe, um recurso entre outros para dar cumprimento à sua missão, face a todos os problemas que constituem a envolvente em que as instituições se movem.

Se isto era verdade na altura, que dizer agora? Há hoje um problema evidente com recursos de outra natureza, dado a situação tão difícil que se vive em Portugal. Levando o raciocínio à sua sequência lógica, o sistema de governo das instituições de ensino superior é hoje ainda mais importante do que na altura. A situação em matéria de recursos, e não só, tornou-se de tal maneira difícil para as instituições que o governo e o modo de governo das instituições passou a ter uma importância ainda mais essencial.

Sobre os ombros dos titulares dos órgãos de governo das instituições de ensino superior recai hoje uma responsabilidade ainda maior.

Essa responsabilidade não é só a de pilotar estas naus em tempos de tempestade intensa e resistir, como várias vezes ouvi a vários dirigentes, àquilo que parece ser irresistível, que é a pressão do quotidiano, as dificuldades do quotidiano. Tentar pensar para além das dificuldades, pensar além dos constrangimentos do momento, é difícil sendo a situação atual tão problemática.

Também faz parte do tema do colóquio a palavra autonomia. Todos temos discutido as dificuldades que a autonomia atravessa na situação que o país vive. Ao longo do último ano, houve múltiplos momentos em que a autonomia esteve em mau estado, sobretudo a autonomia na gestão orçamental das instituições, já sem falar da magreza dos recursos financeiros.

A simples execução orçamental tem atravessado grandes dificuldades e isso é em si mesmo uma restrição forte à autonomia. A autonomia, não no plano abstrato, mas no plano da sua realização prática, atravessa dificuldades em vários aspetos, sobretudo nesse das regras de execução orçamental. Um exemplo muito recente, que muitos dos presentes conhecerão bem, é um despacho do senhor Ministro das Finanças, do passado dia 12 de setembro, fazendo depender da sua autorização a realização de despesa em certas rubricas do Orçamento, o que, na vida das universidades, tem um efeito que pode, em muitos aspetos, ser paralisante.

Felizmente, alguns dos problemas têm conseguido resolver-se e – porventura vou dar uma notícia em primeira mão, porque é de ontem ao fim da tarde – o ensino superior foi excepcionado da aplicação do referido despacho no que se refere às suas receitas próprias, por se reconhecer a especificidade da dinâmica das receitas próprias na vida das instituições de ensino superior.

A sucessão de momentos deste tipo é ela própria desgastante para a vida das instituições. E isto é uma das consequências indesejadas da situação de emergência que o país vive: a erosão do princípio autonómico. O caso do despacho de 12 de setembro é apenas um exemplo e está resolvido (como se têm resolvido outros). Ele ilustra, no entanto, o enorme peso que a crise assume na vida das instituições de ensino superior, no seu modo

de governo, na qualidade da sua governação, peso esse que cai sobre quem tem a obrigação e a responsabilidade de continuar a pensar as instituições a prazo, não somente a geri-las no curto prazo. A responsabilidade dessa governação é maior agora do que era nos tempos mais pacíficos de 2003/2004, quando na Fundação Gulbenkian se discutiram estes assuntos um pouco mais em abstrato.

Vimos aqui, sobretudo, para ouvir as reflexões dos oradores e dos participantes. Mais uma vez agradeço ao Conselho Nacional de Educação e felicito-o por esta iniciativa.

A todos cumprimento e agradeço a presença neste Seminário dedicado a refletir sobre a autonomia institucional do ensino superior público e a aplicação do modelo de governo das instituições no quadro do RJIES.

O Conselho Nacional de Educação, na sua missão de acompanhamento das políticas educativas, e como organismo independente a quem cabe pronunciar-se sobre o desenvolvimento das medidas sectoriais, tem prestado uma atenção particular à reforma do ensino superior, iniciada com a adaptação do Processo de Bolonha à organização e estrutura dos cursos, a que se seguiu a criação do sistema de avaliação e acreditação dos mesmos e o novo estatuto legal das instituições de ensino superior. O ciclo de quatro debates realizados em 2007, nos quais participaram investigadores nacionais e estrangeiros foi um marco importante no aprofundamento da reflexão, tendo em muito contribuído para a fundamentação dos Pareceres que o CNE emitiu sobre as propostas legislativas apresentadas pelo Governo: relembro os Pareceres sobre “Orientações para a reforma do sistema de ensino superior”; sobre a “Agência de avaliação e acreditação para a garantia da qualidade do ensino superior”; sobre “Avaliação da qualidade do ensino superior”; e sobre o “Regime jurídico das instituições de ensino superior (RJIES)”.

Nos últimos três anos, os relatórios do CNE sobre o Estado da Educação têm apresentado uma panorâmica do desenvolvimento educativo. Em 2011 aprofundámos a problemática da qualificação dos portugueses.

Permitam-me que dê nota de algumas situações relevantes. Embora ainda distante da meta europeia de 40% fixada para a população dos 30-34 anos com diploma de nível superior, os progressos realizados pelo nosso país são assinaláveis tendo em conta a nossa situação de partida.

O ensino superior democratizou-se e novas oportunidades de formação foram criadas para novos públicos. A frequência do ensino superior alargou-se, sendo hoje superior a 38% a taxa de escolarização dos jovens de 20 anos neste nível de ensino – mais de um em cada três jovens de 20 anos frequenta o ensino superior. Se considerarmos a educação no seu conjunto, o ensino superior é um dos setores que registou progressos mais significativos.

¹ Presidente do Conselho Nacional de Educação.

O ensino superior diversificou-se e as instituições percorreram caminhos visando uma maior ligação à sociedade e ao tecido empresarial. Procuraram-se respostas a necessidades do desenvolvimento e problemas de empregabilidade das formações. Houve em muitos casos um esforço de modernização assinalável.

A qualidade do nosso sistema tem sido reconhecida, designadamente pela progressiva afirmação nos planos da ciência e tecnologia e pela procura dos nossos diplomados por parte de empresas de outros países.

Sabemos que os problemas de empregabilidade conduzem muitos jovens e famílias a questionar o investimento no ensino superior. É uma situação que é necessário combater para que seja possível manter a aposta na mobilização do país, em torno deste sector decisivo ao seu desenvolvimento.

É assinalável o esforço realizado pelas instituições para fazer face à crise que o país vive e aos crescentes constrangimentos financeiros. Chegam até nós, nos contactos realizados com responsáveis pelas instituições de ensino superior e com dirigentes associativos, preocupações que apontam para situações limite. Vivem-se dias de grande preocupação por parte de alunos que, em virtude de dificuldades financeiras das famílias, se veem face ao risco de terem de abandonar os estudos. São situações a que o país, a ação social escolar e as instituições têm procurado responder, mas que exigem de todos nós uma atenção redobrada e um esforço contínuo de solidariedade.

Há, por outro lado, uma preocupante diminuição do financiamento público que, se bem que compreensível à luz da grave situação do país, é considerado abaixo do necessário para sustentar o funcionamento regular e a qualidade do desempenho.

Chegam até nós igualmente preocupações com a rigidez administrativa e com os constrangimentos à autonomia financeira, que colocam em risco a possibilidade de utilização de recursos existentes. A flexibilidade tem sido apontada como um caminho para uma melhor gestão de recursos em países com dificuldades financeiras.

Apesar do esforço notável das instituições estamos face ao perigo de regredir e malbaratar o que se construiu em matéria do ensino superior e ciência.

São muitos os problemas que carecem de solução. A rede de ensino superior, as suas instituições e os cursos que oferecem, evidenciam sobreposições que, em última análise, impedem o desenvolvimento de centros de referência em muitas áreas do saber. As preocupações com a otimização dos recursos existentes no ensino superior, com a criação

de maior massa crítica e com o desenvolvimento equilibrado do país deverão orientar a reorganização e diferenciação da rede de ensino superior.

Os seminários organizados pelo CNE em 2010 e em 2011 sobre “Construção da excelência no ensino superior” e sobre “Associação de instituições em Portugal: políticas e práticas” foram momentos importantes para conhecer experiências de outros países que se confrontavam igualmente com a dispersão de instituições e também as dinâmicas que em Portugal começam a surgir entre as próprias instituições. Cremos que a diversidade de modelos institucionais, quando acompanhada de qualidade, é enriquecedora, uma vez que não existem modelos únicos e que há múltiplos fatores, entre os quais o espaço regional, que são determinantes nas opções que se venham a realizar.

A autonomia de que gozam as instituições de ensino superior foi enquadrada por um novo modelo de organização e gestão que introduziu muitas mudanças no governo das instituições. A mais importante foi, sem dúvida, a criação dos Conselhos Gerais, órgãos que representam a passagem de um modelo colegial de múltiplas sedes de governança institucional, para um modelo em que o Conselho Geral assume as responsabilidades pelo governo das instituições e onde participam elementos externos à instituição.

O modo como cada uma adotou a organização institucional que considerou mais adequada à concretização da sua missão e à especificidade do contexto em que desenvolve a sua ação constitui uma experiência diversa que o CNE considerou dever analisar e acompanhar.

Permitam-me que aqui refira o contributo do senhor conselheiro Adriano Moreira, cuja sugestão para que o CNE procedesse à audição dos Presidentes dos Conselhos Gerais inspirou o trabalho que hoje aqui será apresentado pelo Senhor Professor Júlio Pedrosa e a sua equipa, responsáveis pelo estudo, a quem quero manifestar a minha gratidão, extensiva a todos quantos nele participaram ou deram sugestões. A colaboração da Universidade de Aveiro e o apoio da Fundação Calouste Gulbenkian tornaram possível a realização deste estudo centrado na recolha e análise de opiniões dos presidentes dos Conselhos Gerais das instituições públicas. A discussão dos seus resultados, na Mesa Redonda do início da tarde, por um painel de responsáveis diretos pelo governo das instituições, constituirá o espaço para fazer o seu aprofundamento.

Uma palavra para agradecer a disponibilidade do Doutor Thomas Estermann. A sua conferência sobre a sustentabilidade financeira e o desenvolvimento da autonomia do

SEMINÁRIO

ensino superior a nível europeu que abre este Seminário constituirá, por certo, uma referência para a discussão ao longo do dia. Muito obrigada Prof. Thomas Estermann.

Uma palavra ainda de agradecimento a todos os participantes nos painéis deste seminário.

O CNE nas suas recomendações tem vindo a alertar para a importância de as reformas serem avaliadas, de modo a que nelas sejam introduzidas as correções necessárias ao seu aperfeiçoamento, na certeza de que “em tempos de crise, a educação e a ciência são garantes do futuro”.

PAINEL I

Financiamento. Uma perspetiva europeia

SEMINÁRIO

Muito obrigada, senhora Presidente. Senhor Secretário de Estado, um agradecimento duplo, não só pela sua intervenção, mas porque nos dará o prazer de ficar connosco, o que é muito importante. E gostaria de saudar, para além de todos os presentes, o Prof. António Rendas, o Prof. Sobrinho Teixeira e uma palavra muito especial para o Doutor Thomas Estermann.

(Thomas, it is the second time in a very short period of time that we are welcoming you, in Portugal. In both occasions to do with these so very important matter of Institutional Autonomy of Higher Education Institutions in Europe. Thank you very much, Thomas, for having accepted our invitation and coming all the way from Brussels. I will ask for your understanding if I take another five minutes to speak in Portuguese.)

Uma das questões perenes com que se debate o ensino superior é a da autonomia e do seu entendimento no contexto das universidades portuguesas. De facto, eu tive conhecimento há pouco tempo de um entendimento diverso da autonomia constitucional das universidades. Há questões que seriam transparentes, seriam de fácil resolução se se tivesse em mente de uma vez por todas que constitucionalmente as universidades são instituições autónomas da administração indireta do Estado, tal como dizem juristas conceituados. E deste modo devem tratadas pelo Governo. Mas não! Chegam permanentemente às universidades despachos do Ministro das Finanças, que reportando-se à administração direta do Estado, mesmo assim são enviados, causando perplexidade e debate sobre se se aplicam ou não às universidades.

A autonomia financeira está estritamente ligada ao conceito global da autonomia e, como vamos ver no trabalho do Thomas Estermann, Portugal está neste momento confrontado, juntamente com outros países europeus (mas somos daqueles que são mais afetados) com os cortes no financiamento e reduções na autonomia de gestão que são agravados por problemas demográficos.

A nossa faixa etária dos 18 aos 24 está extraordinariamente reduzida e vai continuar a diminuir. E claro que a situação dramática dos jovens deste país, que os leva a emigrar, não ajuda a que essa redução diminua. A emigração dos mais jovens e, na maior parte dos

¹ Conselho Nacional de Educação.

casos, dos mais qualificados faz de Portugal um exemplo típico de internalização dos custos e externalização dos benefícios.

Tudo isto cria uma situação no país que é dramática. E depois de ter dito que é dramática, eu digo que temos que lutar por um estado de coisas melhor, com todas as armas e com todas as capacidades de que dispomos. Uma das nossas grandes capacidades é, como o senhor Secretário de Estado bem disse, o Ensino Superior e as respetivas Instituições.

A autonomia que a Constituição nos consagra e que de alguma forma foi vertida para a atual Lei do Ensino Superior, o RJIES, também tem de ser aproveitada. Portanto, cumprase a lei, aproveitem-se as oportunidades nela contidas e vamos em frente. Certamente esta é a forma de atuação indicada para todos neste momento.

Os Desafios da Sustentabilidade Financeira para as Universidades Europeias

(The challenge of financial sustainability for European universities)

Thomas Estermann¹

Financial sustainability is one of the key challenges for Europe's universities and constitutes a strong focus of the European University Association's (EUA's) work. Despite the tremendous diversity that exists in Europe, all higher education systems are increasingly under pressure due to rising student populations and mounting costs for undertaking research, and therefore face the same challenge of designing sustainable funding models. EUA's work on financial sustainability identifies a number of challenges related to public funding that need to be overcome if Europe's universities are to continue to provide high quality teaching and excellent research.

First challenge - Universities are highly vulnerable to changes in public funding

Almost 75% of European universities' income comes directly from public sources. As governments struggle to balance their budget deficits with austerity measures, many have reduced their investment in universities.

EUA's Public Funding Observatory has revealed cuts in many European countries (EUA 2012). It has shown that, while systems have been affected very differently across Europe, no national higher education system has remained completely untouched. Even those HE systems which have seen no or very minor public funding cuts are facing a range of other pressures and challenges, such as increased student numbers, increased use of co-funding by public authorities and difficulties in attracting additional income sources. A number of countries mainly in the south and east of Europe, some of which already have lower overall public investment levels (as a % of GDP) in higher education, have made major or substantial cuts to higher education budgets since 2008.

¹ Diretor da Unidade de Governança, Autonomia e Financiamento da European University Association (EUA).

The high level of public funding in budgets of most European universities means that any reduction is bound to have a major impact on their financial sustainability.

Second challenge - Modes of public funding are subject to change

Public funding for universities is undergoing changes in terms of the way in which universities receive these funds. While block grants are still the most important form of basic funding in many countries, more and more competitive elements are being introduced into the allocation of funding. This is done through output-oriented criteria or performance-based elements in funding formula. A number of countries also use excellence schemes to allocate parts of public funding. The success in attracting funding from additional, mostly competitive, sources is often among the allocation indicators. These allocation mechanisms have an impact on strategic decisions as well as on the amount of resources used to attract funding.

Third challenge - Co-funding requirements are widening the funding gap

All of the above should give a sense of the scale of what is probably the most underestimated challenge to universities' financial sustainability – that is, the increasing trend to resort to co-funding requirements. Co-funding requires that a university raise a proportional amount of the full cost of the activity or project being funded, from its own budget or from another public or private source. Data from the EUDIS study showed that a majority of universities deal on a daily basis with co-funding requirements, whether for most or part of their public funding. Both European and national public funders increasingly use co-funding requirements by either funding only a certain percentage of the direct costs or just a part of the indirect costs of an activity (especially in competitive funding schemes).

Fourth challenge - Managing multiple funding streams remains a complex task

Some universities have well over one hundred different income sources, which in many cases have very diverse accountability regimes. With the pressure to explore new funding sources, this is a growing concern. To secure new funds universities need to invest a lot of time and resources, especially as application, contractual, reporting and reimbursement

procedures often differ widely. In reality, small income sources can often generate a disproportionate amount of paperwork and administration, which in turn raises the operational costs for universities. Modern financial management is instrumental in dealing with this complexity.

Creating the adequate conditions for successful diversification

Public authorities have to play a key role in helping universities overcome all of these challenges. Governments and other funders, particularly at the European level, need to streamline the modalities and requirements of their funding programmes, while reducing the complexity of rules and excessive reporting. Simplification of rules will ensure that financial and human resources are released for the primary objectives of high quality teaching and research. This should be underpinned by proportionate accountability measures as well as consistent rules and terminology across programmes. To overcome what may be one of the biggest threats to the financial sustainability of European universities, funders need to resort less to co-funding requirements and fund wherever possible by the full costs of the different activities.

Public authorities also need to provide the right framework conditions, remove barriers and set appropriate incentives. For example, matched funding schemes designed to increase philanthropic giving, which can be highly successful for increasing donations to universities, remain a much underused tool.

Universities themselves also need to continue to seek to further diversify their income. This requires a proactive approach on several levels. To position themselves in an increasingly competitive environment, universities need to identify their strengths, allowing them to develop an adequate branding strategy. This should be complemented by an analysis of their activities in relation to the potential for income generation. To turn the strategy into reality, universities will also need to invest in the development and professionalisation of their support staff. None of this is possible, though, without the university leadership's experience and commitment to the process.

EUA's work has shown that universities are being increasingly proactive in responding to this financial pressure and in the ways they look at diversifying and increasing non-governmental funding from diverse sources – both nationally and internationally,

particularly through a broad range of research revenues, philanthropy, lifelong learning activities, property revenues and other services.

What Europe's universities need in these challenging times is the matching commitment from all stakeholders, both at European and at national level. Coordinated action is needed to provide the right conditions for universities to operate, fulfil their multiple missions and play their role in the growing knowledge society. What universities therefore need is increased institutional autonomy, greater investment and balanced accountability procedures in their funding schemes.

Muito bom dia a todos. (Thomas, I'll speak in Portuguese, with a brief comment so that you can at least answer one of my gut questions.) Começo por cumprimentar o senhor Secretário de Estado do Ensino Superior, os meus colegas de mesa, a senhora Presidente do Conselho Nacional de Educação. Muito obrigado pelo convite, tenho um gosto muito grande em estar aqui.

Queria também, se me permitem, fazer um cumprimento muito especial ao senhor Professor Júlio Pedrosa, por quem tenho uma grande admiração. Acho que é uma excelente oportunidade, e eu vou-me sempre redimindo de ter tido tão pouco tempo para dedicar às suas reflexões. Este seu trabalho é muito importante, sinto-me muito grato por tê-lo feito e por ter continuado a colaborar com a universidade, que é a sua grande ideologia.

Depois queria cumprimentar a senhora Professora Helena Nazaré, com muita amizade. Eu acho que em Portugal nós temos este problema terrível de quando temos pessoas que se destacam no estrangeiro, não as utilizamos bem em Portugal. Eu confesso que sou um observador daquilo que é a experiência da Professora Helena Nazaré - tê-la como presidente da Associação Europeia das Universidades é um privilégio para todos nós e é muito importante para Portugal. Espero que os portugueses, em geral, e aqueles que estão com responsabilidades políticas, em particular, possam aproveitar mais da sua capacidade de fazer *networking* e de nos continuar a ajudar.

Em relação àquilo que me foi pedido, eu estou aqui um pouco comprometido porque conheço bem o trabalho de Thomas Estermann. Como sabem, o Conselho de Reitores foi responsável pela vinda dele há muito pouco tempo, em colaboração com a EUA, para falar sobre autonomia universitária. Neste trabalho que agora apresentou gostaria de chamar aqui a atenção para 4 ou 5 aspetos muito importantes na fase atual que atravessamos.

O primeiro aspeto é esta capacidade de haver informação contínua e transparente em relação ao sistema. Nós, em Portugal, temos uma enorme dificuldade em ter continuidade na informação que recebemos e a EUA, que se destacou em muitas áreas com este trabalho do grupo do Thomas Estermann, tem mostrado que há possibilidade ao nível

¹ Presidente do CRUP.

Europeu desta informação fluir e de poder permitir a cada país ter capacidade de se comparar.

Eu voltarei no fim ao *scorecard*, mas não é só o *scorecard*, há muitos outros estudos que têm aparecido - o último que saiu foi o *Track It*, que tem a ver com a possibilidade de seguir carreiras de licenciados. Considero muito importante para falarmos destes assuntos termos continuidade na maneira como a informação nos é facultada e como nós a discutimos.

Eu tenho uma enorme consideração pelo Conselho Nacional de Educação, estão aqui convidados que sabem muito mais de ensino superior e de ensino do que eu. Mas fico sempre muito preocupado quando há esta situação da dicotomia entre o ensino superior, o ensino básico, o ensino secundário. Este é realmente um grande problema nacional e todos nós estamos totalmente comprometidos com ele. A Professora Helena Nazaré disse que os reitores estão neste momento numa situação difícil. É verdade, mas não se coloquem naquela posição de espectadores do processo. Todos nós vamos ser responsáveis pelo que acontecer ao ensino superior em Portugal nos próximos anos. É cada vez mais importante que as pessoas façam ouvir as suas vozes, independentemente de serem reitores ou presidentes de institutos superiores politécnicos.

É um problema nacional e é muito útil que o Conselho Nacional de Educação possa permitir que haja estes diálogos. Sobretudo, que estes diálogos sejam feitos numa base de enorme transparência, porque todos nós sabemos que num país como o nosso se vive muito de opiniões e as opiniões, infelizmente podem, em situações de grande fragilidade política como aquela que estamos a viver, impedir que alguns projetos, os que têm um maior empenho e um maior valor, sejam levados para diante no momento em que todo o sistema está a ser repensado.

Neste momento, estou muito preocupado com a maneira como olhamos para o sistema de ensino superior em Portugal e ainda bem que o senhor Secretário de Estado está aqui connosco, porque é um dos nossos, e é bom que ouça as nossas opiniões como tem feito até aqui.

Olhando muito claramente para a situação que estamos a viver e partindo deste estudo do Doutor Thomas Estermann, gostaria de chamar a atenção para 4 ou 5 aspetos. O primeiro é esta colaboração no espaço europeu. Em Portugal, todos nós temos um modelo do financiamento do ensino superior que é o modelo europeu. Mas nos últimos tempos temos ouvido comparações com o modelo norte-americano, que é um modelo que as

peessoas que vão lá e passam lá algum tempo acham que é comparável e tentam transplantar para Portugal. No entanto, são modelos que não são comparáveis e que têm a ver com sistemas completamente diferentes. É importante que isto seja dito nesta altura.

O ensino superior português tem uma tradição muito grande de financiamento, que vem desde há um século e se insere no modelo europeu. É muito importante que se perceba que esse financiamento tem de ser público, mas tem de ser um financiamento público responsável, baseado em *accountability*, e o papel da A3ES é aí fundamental. Daí que a informação do Thomas Estermann seja muito importante, porque mostra, dentro dos sistemas europeus, quais é que são as nossas fragilidades. E as nossas fragilidades estão aqui muito evidentes.

A primeira é que nós temos muito poucos *funding streams*, ou seja, nós dependemos apenas de uma ou duas fontes de financiamento. Quando olhamos para outros países europeus, encontramos múltiplas fontes de financiamento, mesmo naqueles que têm o modelo de financiamento público crescente. Em segundo lugar, o modelo do *co-funding*, que o Thomas mostrou, torna-nos particularmente vulneráveis. Isso tem sido muito evidente no último ano, porque os projetos europeus que nós ganhamos precisam de cofinanciamento. Numa situação de imensa dificuldade de gestão de liquidez financeira, isso tem sido objeto de foco, e agradeço muito ao senhor Secretário de Estado ter dado esta notícia em público hoje de que vamos ter a possibilidade de usar as nossas receitas próprias, porque uma das nossas grandes preocupações era exatamente perder projetos europeus.

Mais grave ainda é não termos a possibilidade de, porque não nos ressarcimos daquilo que é a nossa contrapartida nacional, termos algumas dificuldades nesse tipo de viabilidade. Eu bem sei que o despacho do senhor Ministro das Finanças excecionava os orçamentos europeus. Isso é verdade. Mas quando nós sabemos que tem de haver contrapartidas por parte das instituições que os recebem, e se não houver essa liquidez, esse risco pode efetivamente acontecer. Considero que aquilo que é justo não se deve agradecer, mas reconheço o empenho do senhor Secretário de Estado em relação às universidades serem tratadas como merecem - é uma responsabilidade do Governo e do país respeitar as universidades e tratá-las como elas merecem.

O terceiro ponto tem a ver com esta possibilidade de irmos buscar fundos à Europa, numa perspetiva coletiva. O Thomas falou do Horizon 2020. Eu estou muito preocupado com a nossa preparação como país para ir buscar, de uma forma competitiva e nacional, esses

financiamentos. Se não nos organizarmos, aí o Governo tem de ter um papel muito importante porque pode mobilizar as universidades - já dissemos isto ao senhor Secretário de Estado e ao senhor Ministro -, e nós estamos disponíveis, com a nossa rede de contactos, para fazer com que haja mais fundos europeus para a universidade.

Existe da parte da União Europeia um trabalho muito interessante. Ainda na semana passada o Presidente Durão Barroso nomeou uma alta-comissária, a antiga Presidente da República da Irlanda, para presidir a uma comissão internacional para a qualidade do ensino superior que vai envolver empresas e altos decisores políticos na Europa. E há um enorme empenhamento no espaço europeu para que esse financiamento possa vir. Mas isso implica, do meu ponto de vista, uma maior capacidade de trabalho em conjunto, uma muito maior capacidade de mobilização dos nossos recursos para conseguirmos aparecer em 2014 preparados para aquilo que vão ser os editais. Porque quando os editais aparecerem, já não há nada a fazer, já lá está tudo escrito por países muito mais fortes do que nós e que têm *lobbies* tremendos em Bruxelas.

Um quarto ponto diz respeito ao *scorecard*. Eu sou um adepto fervoroso do *scorecard*, tenho acompanhado o trabalho do grupo do Thomas Estermann nesta matéria e fui vendo aquele mapa tornar-se sucessivamente mais avermelhado ao longo do tempo. Em 2011 havia outro mapa que ainda tinha Portugal com uma cor um bocadinho mais de esperança e, neste momento, aquele mapa reflete os PIGS, não há dúvida nenhuma. Estão ali Portugal, a Itália, a Grécia e um pouco a Irlanda. Agora, eu olho para estes mapas não numa perspetiva de crítica, nem numa perspetiva de desânimo.

Esta comparação tem de ser vista como um instrumento de gestão e de melhoria das instituições, ou seja, tenho imensa esperança e acho que todos nós devemos tê-la, que o financiamento do ensino superior em Portugal possa estabilizar, dentro da situação difícil que vivemos. Temos de fazer um esforço conjunto para dizer que as universidades têm sido das instituições mais responsáveis na maneira como têm colaborado com o país nesta situação de crise. De qualquer forma, em diálogo, nós vamos seguramente tentar que uma situação difícil se possa transformar numa situação mais favorável.

Gostava ainda de fazer um comentário para o Thomas que tem a ver com o *full cost*. (Thomas, I would like to know if this problem of the full costing, which is a problem that some institutions in Portugal made a big effort to deal with... Now, I believe that the position of the European Union is not in favour of full costs. And the worst thing that could come for a country like ours would be to mobilize our resources to go into a model,

and then when you go into the game, you realize that is not that model that is going to be used. And I think it will be useful if you would at least clarify a bit on this issue of the full costing).

SEMINÁRIO

Cumprimento a mesa, a senhora Professora Helena Nazaré, o Professor António Rendas, Professor Thomas - thank you very much for your presentation -, senhora Presidente do Conselho Nacional, senhor Secretário de Estado, Professor Júlio Pedrosa, Doutora Maria Barroso. Cumprimento também os meus colegas presidentes de politécnicos, senhores reitores e toda a plateia em geral.

O Professor Rendas já referiu alguns aspetos da intervenção do Professor Thomas e, portanto, eu iria tentar abrir aqui perspetivas para outras questões, nomeadamente a questão da redução do financiamento público, que foi patente em diversos países, nomeadamente nos países do sul e nos países de leste. Esta redução vem das crises económicas que se estão a viver nesses países. Nós também temos de ter uma perspetiva da realidade e de que irá continuar a haver pressão da opinião pública para que haja redução do financiamento em diversos sectores e, naturalmente, o ensino superior será um deles.

Por tudo isso, parece-me que devemos começar a explicar para que todos percebam a utilidade dos fundos alocados em cada instituição, em cada subsistema, em cada realidade. Aquilo que é serviço público feito pela Universidade Nova de Lisboa, não será a mesma coisa que o serviço público feito pelo Instituto Politécnico de Bragança. As realidades são diferentes, as missões são diferentes e, portanto, os fundos têm de ser alocados consoante as necessidades. Não é um trabalho fácil, mas é um trabalho que nós temos de fazer para que seja mais compreendido pela opinião pública o que é atribuído às instituições de ensino superior. As instituições de ensino superior têm sido as que mais reduções têm tido e têm dado exemplo de uma enorme capacidade, mesmo assim, de conseguirem governar-se e suplantar as dificuldades.

A definição daquilo que é o serviço público teria outra vantagem, que era dar uma noção de responsabilidade e capacidade de realização às instituições de ensino superior para depois, consoante a sua realidade, poderem angariar receitas próprias. Sentimos que há um bolo que é distribuído e não está bem determinado o que é e o que não é serviço público. Quanto a receitas próprias que as instituições conseguem, estas são também atingidas, naturalmente, pelo contexto de contração a nível nacional, implicando a

¹ Presidente do CCISP.

necessidade de fazer contração de despesa, o que tem sido, de facto, das situações mais penalizadoras para as instituições de ensino superior.

Como presidente do CCISP, posso dizer-vos que passamos quase metade do tempo nos conselhos a discutir aquilo que se pode e não pode fazer, aquilo que é e o que não é, a analisar a interpretação da lei. Eu acho que se houvesse uma clarificação e um esforço de quem faz as leis, de quem redige, de ter bem claro aquilo que se pode e não pode fazer, aquilo que é e o que não é, era um grande avanço em termos da disponibilidade de trabalho dos dirigentes. Vou atrever-me a dizer que não é só dos dirigentes, mas também da própria equipa governamental do Ministério da Educação e Ciência, porque o esforço para fazer compreender no seio da Administração Pública as particularidades do ensino superior é um esforço tremendo. Eu diria que um país é tanto mais terceiro-mundista quanto mais tempo gasta a discutir as próprias leis, quanto menos elas são claras.

Penso que vamos ter de enfrentar em conjunto a questão das receitas próprias para depois termos capacidade de concorrer aos projetos. Numa situação em que temos uma redução substancial do orçamento, o financiamento começa a ser alocado na quase totalidade aos salários, porque é naturalmente uma necessidade premente. Não sei se nós não devíamos alocar parte desse financiamento, obrigatoriamente, à competitividade das próprias instituições, de maneira a poder garantir, quer nos politécnicos, quer nas universidades, a capacidade de concorrer e de conseguir angariar receitas próprias de fora para dentro. Se não, entramos aqui num circuito de atrofiamento, em que menos financiamento gera menos capacidade para concorrer e menos receitas próprias para nos modernizarmos.

Penso que será muito difícil, embora haja alguma esperança do Thomas, conseguir a disponibilidade da União Europeia para aceitar o financiamento total dos projetos, até porque nós somos pressionados, e ainda bem, para angariar mais receitas próprias e quem é dirigente sente isso de uma maneira especial. Quando nós concorremos e dizemos que através das receitas próprias poderíamos ajudar a suportar parte daquilo que é a base do sistema, cada vez mais os próprios projetos europeus impedem que seja alocado o tempo e o salário das pessoas, ou custos fixos ou custos gerais, argumentando que quem tem de os suportar é o subsistema nacional de financiamento. Portanto, estamos cada vez mais metidos num “colete de forças” e com dificuldades acrescidas para conseguir angariar as receitas de fora para dentro.

PAINEL II

**Novo modelo de governança e gestão das instituições
de ensino superior em Portugal**

Apresentação do estudo de análise dos usos do modelo em instituições públicas

SEMINÁRIO

Começo por saudar o senhor Prof. Adriano Moreira e regozijar-me de o ter a presidir a esta mesa. Cumprimento o senhor Secretário de Estado e a senhora Presidente do CNE, os senhores Presidentes do CRUP e do CCISP, os senhores reitores, presidentes, convidados e os membros do Conselho Nacional de Educação. É um grande gosto estar aqui nesta casa para dar contas do trabalho que o Conselho Nacional de Educação nos propôs.

É um estudo sobre o novo modelo de governança das instituições de educação superior. É assim que agora ando a chamar ao designado ensino superior, porque creio que nós precisamos de um país mais bem educado a todos os níveis. É um trabalho de equipa, falta aqui a Prof^a Margarida Mano, da Universidade de Coimbra, que tinha hoje um compromisso que a impede de cá estar, a Prof^a Hália Costa Santos, do Instituto Politécnico de Tomar, a Dr^a Teresa Gaspar, desta casa, e tivemos a colaboração de dois elementos, o Dr. Rodrigo Lourenço, que é estudante de doutoramento na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra e a Liliana Santos, que era *post doc* na altura e que agora estará pela Hungria num trabalho para que foi recrutada durante este estudo. O relatório foi entregue ao Conselho Nacional de Educação e eu vou procurar fazer uma pequena apresentação do documento que resultou do trabalho desta equipa.

O objetivo que nos foi proposto e que consta do protocolo estabelecido entre o Conselho Nacional de Educação e a Universidade de Aveiro era a realização de um estudo sobre a aplicação do novo modelo de governança instituído pelo Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior, incluindo a análise da experiência de outros países europeus com modelos análogos. O estudo centrou-se sobre institutos politécnicos e universidades do Estado, não tínhamos condições para ir além disso.

Na primeira parte, analisam-se experiências e modelos análogos ao nosso de cinco países europeus - a Inglaterra tem um modelo desta natureza há muito tempo e quatro outros países onde estes modelos foram introduzidos, sobretudo no final do século XX e no período em que a nossa mudança ocorreu. A Áustria, a Dinamarca e a Finlândia, mudaram para um modelo parecido com o nosso na mesma altura, entre 2002 e 2009; a Holanda tem um modelo que é de natureza análoga, que começou no início dos anos

¹ Coordenador do Estudo – Universidade de Aveiro.

noventa, mas foi sendo apurado e teve um complemento ligado ao sistema de avaliação em 2009. Esse foi o critério de escolha. Na segunda parte, analisámos a documentação existente que nos permite ver o contexto em que emergiu o novo regime jurídico: estudos de vários autores e o estudo da OCDE, que é um documento ainda atual e que nós recomendamos porque ele deve ser trazido para nova leitura no presente.

Na terceira parte, temos aquilo a que chamámos o estudo empírico, baseado em entrevistas que fizemos aos presidentes dos conselhos gerais. Procurámos entrevistar todos, mas não conseguimos com 4, temos portanto 26 registos. As entrevistas foram feitas por dois elementos da equipa e analisadas usando os métodos das Ciências Sociais de análise do discurso. As entrevistas foram registadas, foram transcritas e depois foram analisadas.

No que diz respeito ao quadro de referência internacional, o relatório olha para a questão da autonomia institucional. Recorremos ao estudo da Associação das Universidades Europeias, que é um estudo comparativo de como é que a autonomia nas suas diferentes dimensões está a ser usada, assumida, nos diferentes países. Caracterizámos os órgãos de governo existentes nas suas instituições, embora no corpo do relatório passássemos a usar o termo governança, e tratámos a questão da liderança institucional. O objetivo era analisar tendências no contexto europeu, nomeadamente aquelas tendências que estão mais próximas daquilo que observamos entre nós.

No que diz respeito ao quadro de referência nacional, fazemos uma pequena referência ao enquadramento legal. Nós temos uma história muito interessante que vem desde a Constituição da República, que consagra a autonomia universitária, até outra legislação posterior que serviu de enquadramento à história da governança da educação superior. Fazemos referência a essa legislação, a vários estudos que ocorreram à volta de 2002-2006 e ao estudo da OCDE “Tertiary Education in Portugal” (2006) que mantém atualidade e onde estavam várias sugestões que, em parte, foram cambiadas para o Regime Jurídico.

No estudo empírico, temos o trabalho organizado a partir de um guião de entrevista elaborado, que focava a figura, as competências, a experiência de presidente do conselho geral; o próprio conselho geral, a sua missão e a experiência vivida; e as questões institucionais críticas que emergiram nas entrevistas realizadas.

Vou agora apresentar os principais resultados do nosso estudo. Nestes cinco países que escolhemos, a governança das instituições é realizada normalmente em três órgãos: o

conselho, *board*, que pode ter outros nomes, *board of governors*, etc., na tradução inglesa. Tem comumente um tamanho reduzido, com exceção do caso inglês no que respeita às velhas universidades. Nas novas universidades, aquelas que resultaram da transformação de politécnicos em universidades, o tamanho do órgão de conselho é menor do que nas velhas universidades. São à volta de 25 membros, enquanto nas outras varia entre 25, 30 e, em casos excepcionais, pode chegar a 60 membros, mas em todas as outras o tamanho é normalmente pequeno.

A presença externa normalmente é maioritária e o conselho tem competências muito parecidas com aquelas que constam do nosso RJIES, se adequadamente interpretado, e que se prendem com este modelo de governança: estratégia da instituição e acompanhamento da sua execução, aprovação de orçamento, escolha de reitor ou presidente - escolha porque em alguns casos há nomeação, não há eleição, creio que até há mais casos de nomeação do que de eleição.

Outro órgão é claramente o reitor. No caso da Áustria é a reitoria, é um caso em que a reitoria tem uma presença como órgão de governança. Também há sistematicamente um órgão académico, eu usei a designação de senado, mas pode ser a assembleia da universidade ou outro com uma presença e um papel muito claro sobre a governança académica. O reitor ou presidente é claramente o executivo máximo. Assim, o conselho é o órgão de direção institucional e o reitor/ presidente é o executivo máximo da instituição. É curioso ver que os próprios órgãos de governança académicos podem ter variantes. Há instituições em que são constituídos por eleição dos corpos, mas podem ser constituídos por inerência de membros – por exemplo, diretores de escola, de faculdades -, e a instituição pode escolher entre estas duas modalidades. Há uma tendência para o financiamento ser feito com base em fórmulas e contratualizado, isto é, tendo associado um contrato de desempenho e a sua avaliação.

Houve claramente um reforço da autonomia das instituições, através de mudanças nos respetivos estatutos jurídicos. Na Finlândia, foi criada a figura de fundação e, se eu pudesse dizer alguma coisa para Portugal, é que temos suficiente teoria dos nossos juristas sobre os fundamentos da autonomia universitária e temos também razoável experiência interna para ver como é que as instituições a usam e onde é que estão as dificuldades no seu uso. A tendência observada nestes cinco países é para reforçar a autonomia das instituições de educação superior, nomeadamente as universidades. Como digo, a tendência também para a contratualização do financiamento, para o uso da fórmula, para ter transparência e prestação de contas.

Reparemos que a Áustria, a Dinamarca, a Holanda e a Finlândia têm sistemas binários e verifica-se uma tendência recente para a formação de consórcios. Não há grandes diferenças, digamos, na essência do modelo, mas naquilo que corresponde aos nossos institutos politécnicos há claramente uma ancoragem muito maior nas realidades locais e regionais e na participação dos atores relevantes, os chamados *stakeholders* regionais, locais e empresariais.

Quanto ao quadro de referência nacional, temos os autores de estudos sobre autonomia universitária - Canotilho, Casalta Nabais, Jorge Miranda, Marcelo Rebelo de Sousa, Vital Moreira - e uma síntese do trabalho feito aqui nesta casa na fase preparatória da publicação do Regime Jurídico. O estudo da OCDE, feito por encomenda do Governo português e publicado em 2006, mantém plena atualidade até para vermos o caminho feito, o que é que ficou de fora das recomendações e que talvez possa fazer sentido retomar hoje. Vou referir algumas recomendações que foram acolhidas: “Que cada instituição seja dotada de poderes para estabelecer uma sede de governo próprio”, isto foi estabelecido, o conselho geral acolhe basicamente esta recomendação, não em relação ao tamanho, porque o estudo dizia que devia ter à volta de 11 a 15 membros no máximo.

Outra recomendação do estudo da OCDE é a criação de um Conselho Nacional de Educação Superior. O senhor Secretário de Estado lembra-se que, em 2005, no nosso trabalho para FCG recomendámos a criação de um órgão regulador, independente, que desse estabilidade à interface entre as estruturas do Estado, do Governo e as instituições, nomeadamente na gestão do orçamento. No fundo, a criação de uma base estável, de retaguarda, de governança. Nós sugerimos isso, chamaram-nos não sei o quê, já não me recordo. A proposta da OCDE é um Conselho Nacional de Ensino Superior, que devia ter sobretudo responsabilidades ao nível do planeamento e depois na execução daquilo que for a estratégia para o sistema. Portanto, estamos a falar da governança do sistema, não da governança das instituições.

O financiamento com contratualização vem lá recomendado e nós referimos no nosso estudo que é essa a tendência nos países que analisámos. A questão da diversidade do sistema, da diversificação politécnico/universitário, é objeto de uma recomendação forte para que o politécnico assuma claramente a função profissionalizante e que diversifique mais a sua oferta. Não considera que seja uma necessidade premente a reconfiguração da rede, é curioso. Vale a pena reler o estudo, porque talvez tenha atualidade.

O Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior, publicado em 2007, é agora o nosso quadro de referência nacional. Quanto às competências do conselho geral aquilo que eu gostaria de trazer-lhes é a ideia de que são o reitor ou o presidente os promotores de uma visão para a instituição e de mudança na execução das políticas, estratégias e planos. É ao conselho geral que compete eleger as direções executivas, aprovar os instrumentos orientadores, as estratégias, os planos. Faço notar a questão da eleição das estruturas diretivas, não é apenas a eleição do reitor. Uma questão que nós identificámos no estudo foram alguns conflitos suscitados, por exemplo, pela presença de presidentes de unidades orgânicas nos conselhos gerais, que têm a sua legitimidade própria vinda por outra via, pelo facto de serem eleitos pela sua própria faculdade.

Muitas das mudanças que poderão acontecer ou que deverão acontecer são mudanças que estão na esfera da autonomia das instituições. Gostava de vos dizer isso à partida. É nossa convicção que as instituições têm autonomia, em sede de estatutos, e devem pegar na experiência destes cinco anos para, à luz do RJIES, mudarem os seus estatutos de modo a acolherem as mudanças que podem eventualmente responder a problemas identificados. O modo de escolha dos diretores é uma delas e terem ou não assento no conselho geral parece-me que pode ser resolvido internamente.

A parte maior do estudo resulta das 26 entrevistas a presidentes dos conselhos gerais e consiste na análise de conteúdo utilizando a metodologia que já referi. Focámos esta análise nos seguintes pontos: presidência dos conselhos gerais, suas funções e missão; modo como funciona, resolução de problemas sentidos; e questões institucionais críticas identificadas. No que diz respeito às competências do presidente ou da presidência do conselho geral, o estudo mostrou serem basicamente as enunciadas no Regime Jurídico. Há alguns acrescentos, em média são quatro, quer nas universidades, quer nos politécnicos, mas na nossa interpretação são meros formalismos.

Quanto ao perfil dos presidentes, agrupámos em quatro tipos: perfil empresarial; perfil académico; um perfil de serviço público, que não se enquadra no académico; e perfil político que só regista um caso, o que é relevante porque na altura do estudo que fizemos em 2005 havia o receio de que os conselhos gerais pudessem vir a ser dominados pela presença de gente vinda da política partidária e isso não aconteceu de todo. Há uma presença mais forte do perfil empresarial nas universidades do que nos politécnicos e essa é uma surpresa. Nos politécnicos, a presença académica é maior e nós tínhamos uma expectativa um pouco diferente, errada como observamos. Há um número muito significativo, 85%, que tinham tido já alguma experiência anterior de envolvimento com

o ensino superior através da participação em conselhos de várias naturezas. Nas universidades são cerca de 50% os que já tinham tido alguma ligação à instituição e nos politécnicos são cerca de 30%.

Em relação às expectativas, de um modo geral os presidentes não tinham um conhecimento profundo do Regime Jurídico. Receberam um convite e aceitaram-no, e depois dessa escolha entraram, digamos, na leitura e na compreensão do Regime Jurídico. Isso parece evidente. Muitos deles não tinham sequer conhecimento da realidade da instituição, o que é também interessante. Não houve processos de candidatura formal, a escolha foi feita por convite àquela individualidade, e a maioria esmagadora define a experiência como positiva. Há casos isolados que nós registámos de alguns problemas.

As três competências que geralmente aparecem à cabeça são a eleição do presidente ou do reitor, a aprovação do orçamento e a definição da estratégia. Em relação à aprovação do orçamento, há um julgamento muito crítico sobre o processo. Há até quem diga que para ser assim é melhor tirar esta competência. Eu chamo a atenção para isto, porque um órgão que aprova a estratégia para uma instituição e não tem a capacidade de ter uma intervenção de outra natureza na aprovação do orçamento, levanta questões e é muito importante ver o que é que está por detrás desta experiência e que leva a este juízo crítico na aprovação do orçamento. Quanto à aprovação do plano estratégico, há experiências e modos diversos de atuar, desde ser o próprio conselho a ter um papel muito ativo e forte na preparação do plano estratégico, até ser só o reitor a intervir na elaboração. É uma matéria que merece reflexão. Em relação ao processo de eleição de presidentes e reitores não registámos nenhuma crítica em especial. A experiência vivida nas eleições de presidentes e de reitores é avaliada muito positivamente.

Quando procurámos saber qual a perceção sobre a natureza do conselho geral apenas pela análise de conteúdo das entrevistas, encontramos referências à sua natureza consultiva, colaborativa, de reflexão... É uma natureza *soft*, é a minha interpretação. Por exemplo, a supervisão é uma palavra que raramente é referida, portanto há aqui, na nossa interpretação, matéria para alguma reflexão sobre o que é o conselho geral. Que órgão é este? Qual é realmente a sua missão? Daí que faça sentido perguntar, à luz da experiência, se as instituições integraram claramente a missão deste órgão. Isto tem a ver depois com a relação do órgão conselho geral com outros órgãos, desde logo com o reitor, mas também com a governança das unidades orgânicas, com a comunicação interna, com o conhecimento que existe internamente do que é o órgão e do que ele faz.

Vamos à dimensão. Uma instituição tem 15 e outra tem o máximo, 35 membros. Notem que nesta constituição identificámos casos em que não é preenchida a percentagem mínima nem de membros externos nem de estudantes que a lei prevê. E eu deixo a interrogação, porquê? Vale a pena ir saber o que é que se passou para isso ser assim. As opiniões manifestadas são maioritariamente de que o órgão é muito grande, em concreto, dos 17 presidentes que manifestaram opinião, 11 consideram desadequada a sua dimensão e 6 entendem que ela é adequada. Sobre a composição, há de um modo geral a ideia de que talvez se ganhasse em reforçar a presença dos membros externos.

Em termos de funcionamento, a perceção geral é de satisfação com o modo de funcionamento, com variantes, naturalmente. Há referências a problemas de comunicação interna e de comunicação externa. Não é prática generalizada a existência de comissões, há vários conselhos que têm comissões permanentes e outros constituem comissões eventuais quando necessário, portanto não há uma prática generalizada de estruturação do funcionamento do órgão, mas há experiências diversas que, caso haja interesse, podem ser analisadas. Em relação às reuniões, temos no relatório referências sobre a frequência, a agenda e os apoios que as pessoas entendem que dão. Há uma crítica que registámos sobre o apoio dado à deslocação de membros externos, com instituições que de todo não consideraram a situação. As questões de apoio ao funcionamento, o local onde está instalado o órgão conselho geral, se tem ou não um secretariado dedicado, são referidas de várias maneiras.

E eu insisto na relação com a comunidade universitária. Que perceção tem a comunidade universitária daquilo que é a missão deste órgão, daquilo que ele faz e, por outro lado, que perceção tem esse órgão, nomeadamente os elementos externos, do que é aquela instituição? Há aqui um problema que tem que ver com a comunicação, mas tem também eventualmente a ver com o modo de funcionamento e de criação de inter-relações. É curioso que nas relações com presidente/reitor há experiências muito diferentes. Não há, digamos, registos que nos levem a avaliá-las em termos de dificuldades e de problemas sérios, pois de um modo geral, a relação presidência do conselho geral com o reitor/presidente funcionou. Isso é o que podemos concluir.

São os próprios presidentes de conselhos gerais que referem o interesse que poderia existir na criação do tal órgão de governança do sistema - criação de um órgão de regulação, à semelhança do sistema britânico, ao qual sejam afetos recursos financeiros e que tenha a responsabilidade de distribuir esses recursos pelas instituições, mediante contratos de médio prazo –, é uma das sugestões apontada.

É questionada a possibilidade de membros internos do conselho geral poderem pertencer a outros órgãos da instituição, nomeadamente à direção de unidades orgânicas, o que gera algum conflito de interesses quanto à maneira como esses membros podem eventualmente influenciar a atuação do conselho geral. Sobre os processos que levam à constituição do conselho, há presidentes que sugerem uma reflexão mais aprofundada, nomeadamente porque questionam a eleição por lista dos membros internos, o que impede que a sua participação seja como pessoas individuais, *stakeholders*, dado que estão em representação de grupos. Esta é uma questão levantada sobre o modo de escolha dos membros internos.

Quanto à participação dos membros externos, há quem refira que as instituições optaram muitas vezes por escolher figuras nacionais, normalmente muito ocupadas e que têm dificuldade em participar. Neste ponto, há quem sugira uma mistura de pessoas dessas com pessoas que vêm de fora mas com disponibilidade e tempo para poderem ter outro tipo de participação. Há aqui uma reflexão que importa desenvolver sobre as experiências de cada instituição, porque no nosso estudo fizemos apenas a síntese das opiniões expressas.

Em relação às competências, insisto na clarificação da natureza do órgão e da sua missão, definição do papel do conselho geral, do reitor/presidente e de outros órgãos que existam, bem como a necessidade de clarificar as questões do orçamento e do plano estratégico, são as questões críticas apontadas.

No funcionamento, o pagamento das deslocações dos membros externos, a existência de apoio administrativo ao presidente, o aumento do número de vezes que o conselho reúne dada a exigência das funções e eventual necessidade de alguma profissionalização, no sentido de ter mais tempo para estudar os assuntos, ler documentos e fundamentar contributos, são sugestões apresentadas. A aproximação entre os conselheiros e as diferentes escolas é apontada como condição necessária ao conhecimento global da vida da instituição.

Vamos agora à síntese e conclusões do estudo.

Na literatura inglesa o termo *governance* é usado para designar os modos como as instituições e os sistemas ou redes são estruturados, conduzidos e geridos. Isto é dito de maneiras diversas por diferentes autores, por isso pedimos que aceitem aquilo que para nós significa governança: são as estruturas, relações e processos através dos quais as políticas para a educação superior são desenvolvidas, aplicadas e revistas, tanto a nível

nacional como institucional (Santiago, *et. al.*, 2008). Estou a citar um estudo sobre educação superior em Portugal feito pela equipa liderada por Santiago. Portanto, temos a governança do sistema e temos a governança da instituição.

Nos países que estudámos, a governança das instituições assenta em três órgãos: o Conselho, o Reitor e o Senado ou Conselho Académico. Quanto ao número e modo de designação dos membros do Conselho, na Áustria são entre 7 e 9 membros, todos externos, e o processo de designação envolve a instituição; na Dinamarca são 11 membros e os externos estão em maioria; a Finlândia pode ter 7 ou 9 a 14 membros, sendo os externos pelo menos 40% e nos internos nenhum grupo pode ter mais do que 50% de representação no conselho; a Holanda tem um conselho de supervisão com 5 membros externos designados pelo ministro e esse conselho nomeia o presidente, o *rector magnificus* (reitor magnífico), e o vice-reitor; a Inglaterra, como já referi, pode ter nas universidades “antigas” cerca de 60 membros e nas universidades modernas 25, na sua maioria externos.

Sobre o enquadramento nacional, permita-me senhor Secretário de Estado, que cite o que se pensava nesta casa, em 2007, quando se falava em autonomia. Vital Moreira dizia assim: “É de esperar um alargamento significativo da autonomia das instituições (...) a minha leitura é que o Estado deve deixar de se imiscuir na microgestão corrente das escolas de ensino superior (...). Esse é um dos temas que valia a pena refletir um pouco: em que medida é que a situação atual pode ser aperfeiçoada a favor de uma maior autonomia (...) que elimine as teias, os limites, a burocracia que ainda hoje rege a sua gestão administrativa e financeira?” Isto pode ler-se no livro de atas dos seminários realizados pelo CNE (*Políticas de Ensino Superior: Quatro Temas em Debate*. Lisboa: CNE, 2008, p.129).

Em relação ao Relatório da OCDE de 2006 faz sentido revisitá-lo hoje. Para além da criação do tal Conselho Nacional para a Educação Superior com especiais responsabilidades no planeamento, esse Relatório inclui recomendações sobre a autonomia das universidades e dos institutos politécnicos; sobre a dimensão, composição e atribuições dos órgãos de governança das instituições, apontando claramente para dimensões mais pequenas; sobre os programas, acesso e qualidade; sobre investigação e internacionalização, financiamento e rede de instituições há igualmente recomendações muito importantes.

Termino agradecendo naturalmente à equipa magnífica com quem foi um prazer trabalhar. Aos Professores Pedro Teixeira, Teresa Jales, Manuel Carmelo Rosa e Luísa Cerdeira, que nos transmitiram a sua reação à nossa primeira versão do documento, agradeço penhoradamente. À Universidade de Aveiro, que teve o trabalho de retaguarda na gestão do financiamento, mas também à Universidade de Coimbra e ao Instituto Politécnico de Tomar, por nos permitirem ter a colaboração da Margarida Mano e da Hália Costa Santos, o nosso obrigado. À Fundação Gulbenkian pelo seu apoio e ao Conselho Nacional de Educação, não apenas por nos ter feito este desafio, mas também pelo contributo que deu ao estudo, o nosso reconhecimento.

MESA REDONDA

Autonomia e governança das instituições públicas de ensino superior

SEMINÁRIO

Senhora Presidente do Conselho Nacional de Educação, a todos, bem-vindos ao início destes trabalhos. Tenho o prazer de moderar esta mesa redonda com um conjunto muito interessante e muito diversificado de personalidades para partilharem connosco as suas experiências num processo em que são protagonistas todos, de algum modo, sobre autonomia e governação das instituições de ensino superior.

Gostava de dizer, antes de mais, que a qualidade deste painel é da inteira responsabilidade do Conselho Nacional de Educação e não do moderador que aqui está, que apenas também teve o privilégio de ser convidado. Portanto, queria cumprimentar a senhora Presidente por ter sido capaz de reunir um grupo muito interessante, envolvendo presidentes de três conselhos gerais - de uma universidade do regime normal, de uma universidade de regime fundacional e de um instituto politécnico. Temos um estudante, é sempre em função dos estudantes que as universidades organizam e perspetivam a sua missão, e responsáveis máximos executivos de instituições de ensino superior - o Reitor da Universidade Técnica de Lisboa e a Presidente do Instituto Politécnico do Porto.

É um imenso prazer tê-los aqui connosco. O modo como organizamos este debate será numa lógica de fora para dentro, partindo do enquadramento para a gestão executiva. Por isso, vamos dar inicialmente a palavra aos presidentes dos conselhos gerais, aqui presentes; depois ouviremos o estudante e no final encerraremos com as intervenções do Professor Cruz Serra e da Professora Rosário Gambôa.

O momento é mais do que adequado para esta discussão. Tivemos oportunidade hoje de manhã de ouvir um estudo muito interessante elaborado por uma equipa de vários especialistas, que nos apresentaram e nos transmitiram um certo sentir da comunidade académica sobre o RJIES e o seu grau de conforto com o mesmo.

É evidente que o RJIES deve e pode ser alvo de alterações, caso elas se justifiquem, e é isso que estamos aqui a discutir, uma vez que foi anunciado pelo Governo a intenção de o alterar. Este, portanto, é um debate que vai certamente animar a nossa comunidade nos próximos tempos, nas próximas semanas e meses e que, esperemos, resulte numa melhoria do enquadramento do ensino superior, sobretudo naquilo que é sempre muito pertinente para todos nós, que é encontrar modos de ancorar, de reforçar, de guardar a

¹ Conselho Nacional de Educação. Reitor da Universidade do Minho.

SEMINÁRIO

autonomia universitária que todos consideramos como essencial, mas que percebemos que por diversos mecanismos é sempre alvo de umas bicadas, de umas dentadas aqui e ali, feitas de modos mais ou menos diversos.

A palavra é para os membros deste painel.

É naturalmente com muito gosto que uma vez mais venho a esta instituição trocar impressões sobre aspetos relacionados com o funcionamento das instituições de ensino superior. Tive, durante mais de 3 anos, uma experiência muito enriquecedora, que foi a presidência do conselho geral da Universidade de Coimbra, e é à luz dessa experiência que me permito fazer alguns sublinhados.

Os primeiros tempos foram muito frustrantes, dado o número de elementos que integram o conselho geral e, sobretudo, a tentativa de assumir, por vezes, por alguns desses elementos, posições relacionadas com as correntes de pensamento e correntes ideológicas onde se apoiava a sua eleição. Realmente estão presentes interesses dos docentes, dos discentes, dos colaboradores, mas os elementos externos foram, na minha opinião e com a minha exceção, muito bem escolhidos e deram muito boa colaboração para o funcionamento do conselho geral.

Mas a frustração teve sobretudo a ver com a necessidade de regular uma série de matérias, de muitas pessoas gostarem de se ouvir, o que fazia com que o tempo das reuniões e a sua eficácia fossem complicados. Isso foi sendo ultrapassado com a criação de comissões e, uma vez aprovados os regulamentos de funcionamento do conselho, essa fase regulamentar foi superada e passámos a ter condições para nos concentrarmos no essencial.

Mais ou menos a meio do processo, foi feito um trabalho pelo conselho geral que eu considero muito útil, que foi uma autoavaliação da maneira como os trabalhos estavam a decorrer e o que é que era preciso aperfeiçoar. Dessa experiência, que para mim foi muito gratificante (eu só me demiti porque era incompatível com o estatuto de Presidente do Conselho de Administração da Fundação Calouste Gulbenkian), fiquei com uma visão muito mais completa dos problemas que enfrentam as nossas instituições de ensino superior.

O primeiro aspeto que gostaria de referir é o número de pessoas que integram o conselho geral. Penso que não é possível um órgão executivo com estas características funcionar eficazmente com 35 pessoas. O número impede, na minha opinião, um funcionamento

¹ Presidente da Fundação Calouste Gulbenkian. Ex-Presidente do Conselho Geral da Universidade de Coimbra.

correto, pelo que o grande apelo que faço é que o número seja significativamente reduzido.

Um outro aspeto muito desfavorável é o acompanhamento do funcionamento da universidade através dos elementos contabilísticos, e isso foi sublinhado praticamente desde o princípio. A contabilidade pública que temos de seguir, de forma alguma permite ter uma ideia do que é que se está a passar com algum rigor. E faço também um apelo para que se medite profundamente sobre o sistema de informação de gestão da contabilidade, porque o tipo de elementos que nos eram proporcionados tinham uma névoa enorme na frente e não nos permitiam perceber o que se estava a passar.

Um dos aspetos fundamentais do conselho é a aprovação do plano anual e do orçamento. As condições em que esse trabalho foi feito, nomeadamente quanto ao orçamento, foram deploráveis, porque fomos sempre postos perante factos consumados. A própria negociação com os reitores é lamentável, porque dispõem de meia dúzia de dias para assentarem numa série de aspetos que depois o Governo tem de negociar no Parlamento. É um processo que não pode continuar a ser feito desta maneira.

Parece-me que, além de critérios quantitativos para definir os apoios anuais que vêm do orçamento, devíamos ter também critérios qualitativos. Não pode ser apenas o número de alunos de cada curso e o custo de cada curso, mas também devia incluir a avaliação da universidade, a empregabilidade, a capacidade de atração de alunos e professores estrangeiros. Do meu ponto de vista era desejável que houvesse uma entidade independente que discutisse com cada universidade os montantes relacionados com o seu orçamento anual, e depois houvesse a negociação de um orçamento de investimento a médio prazo, que naturalmente seria visitado ano a ano em função do caminho percorrido. Eu penso que nesse aspeto a solução inglesa é bastante útil e asseguraria muito mais a autonomia da universidade em relação ao Estado e ao Governo.

Um aspeto que me parece também de sublinhar é as instituições de ensino superior não terem, pelo menos a avaliar pelo que vi em Coimbra e pelo que percebi ou entendi que se passava noutras universidades, uma estrutura de gestão que responda bem a uma série de necessidades fundamentais, como são a empregabilidade, o estatuto remuneratório e a carreira dos alunos. Estar muito em cima das necessidades do mercado de trabalho qualificado, quer no país quer no estrangeiro, é fundamental para saber a quem se está a oferecer recursos humanos qualificados.

É necessário fomentar o empreendedorismo, porque nas sociedades modernas a resolução do problema do emprego de muitos só vai ser possível se eles próprios contribuírem para criar emprego, o que é um grande desafio e as universidades deviam ter uma estrutura mais capaz para estimular o empreendedorismo qualificado. Uma maior mobilização de recursos internacionais, sobretudo europeus, mas não só, para projetos de I&D é imprescindível, pois em geral as universidades concorrem pouco a projetos europeus e estão muito dependentes dos concursos da Fundação para a Ciência e Tecnologia.

O apoio à propriedade intelectual também é muito frágil na maior parte das nossas universidades, poderei estar a falar de ouvido, mas pelo que pude perceber na Universidade de Coimbra penso que é um domínio que tem de ser reforçado. E, ainda, a prestação de serviços e a transferência de conhecimento para entidades privadas e públicas, nacionais e estrangeiras.

Nós temos uma situação, como nunca tivemos em Portugal, de capacidade para gerar conhecimento notável e numa série de indicadores estamos muito bem, comparamo-nos muito bem, talvez este seja o maior sucesso das políticas públicas, mas a capacidade de gerar conhecimento não está a ser devidamente utilizada e a responsabilidade é de quem não sabe ir buscar essa capacidade, neste caso cabe às empresas. Mas aqueles que estão nas universidades têm de perceber que têm de ser proactivos, têm de ir mostrar aquilo que pode ser feito pelas empresas se estas beneficiarem dessa capacidade de gerar conhecimento.

Por outro lado, penso que poderia haver muito mais cooperação com universidades estrangeiras em muitos domínios, de modo a melhorar a baixa internacionalização de docentes e a ainda incipiente internacionalização de alunos. Acresce que as atividades de *fund raising* por parte dos reitores não estão na primeira linha das suas preocupações e têm de estar. Mas isso também exige estruturas que as universidades não têm.

Depois deste sublinhado muito rápido, queria salientar que, por exemplo, em relação ao planeamento estratégico e mesmo em relação ao planeamento operacional, encontrei uma realidade que me surpreendeu positivamente. O pensamento estratégico da universidade e a forma como esse pensamento estratégico estava apresentado surpreendeu-me muito positivamente. Mesmo no planeamento operacional ou planeamento anual, o ponto de partida já era bom e houve melhorias muito significativas que eu gostava de realçar.

A frustração maior talvez tenha sido em relação a estes aspetos estruturais de mudança. A grande dificuldade é fazer uma reorganização dos saberes dentro da universidade e ter a

universidade mobilizada para esse esforço de consolidação que tem de ser feito entre o sistema universitário e o sistema politécnico, porque o sentimento que tenho, em muitos domínios, é que tem de haver mais concentração e mais especialização.

As pessoas estão pouco abertas à mudança e à necessidade de encontrar caminhos organizacionais novos. Houve um trabalho muito sério feito sobre a reestruturação dos saberes, mas depois quando chegou a altura de “chutar à baliza” houve dificuldade de avançar, ou de o fazer tão prontamente quanto se gostaria, sobretudo em domínios relativamente consensuais.

Gostaria naturalmente de começar por agradecer o convite, dirigido ao Conselho Geral do Instituto Politécnico de Santarém, e a oportunidade de partilhar convosco um pouco da experiência de um conselho geral do Politécnico.

O primeiro apontamento está relacionado com a própria orgânica do conselho geral. Não é inócua a forma como os conselhos gerais são compostos e refiro que, no nosso caso concreto, é bastante positiva a participação dos elementos internos, representantes dos professores e dos estudantes. De facto, a representatividade e a qualidade dos representantes no conselho geral têm impacto na performance do conselho geral.

Ainda nesta linha, considero que a participação dos elementos externos ao ensino superior, vindos da comunidade, tem um valor intrínseco essencial em aspetos diversos. Salientaria, por exemplo, os métodos de gestão, o planeamento estratégico de atividades e o relacionamento da instituição com as outras entidades externas são três áreas onde a participação de elementos externos da comunidade tem um impacto positivo, podendo efetivamente ajudar a instituição a ter um outro tipo de *performance*. Os membros externos têm um papel efetivo a desempenhar na composição do conselho geral e isso reflete-se na sua atuação e no funcionamento da instituição.

Aquele indicador que apontava para que os presidentes do conselho geral pertenceriam à própria instituição, de uma forma ou de outra, esse tipo de “umbilicalismo” do funcionamento das instituições penso que não se manterá no futuro. A forma de escolha dos elementos do conselho geral, sejam eles cooptados ou internos, implica uma série de fatores sobre os quais importa refletir e não são inócuos, ou seja, há um peso desses elementos no funcionamento e na dinâmica do funcionamento da instituição.

Passando para a experiência do funcionamento, considero um elemento essencial a cooperação efetiva entre o conselho geral, enquanto estrutura consultiva, de supervisão, de regulação e de planeamento estratégico, e o conselho diretivo da instituição, como órgão executivo, implementador e efetivamente aquele que representa a instituição. Não haver uma cooperação institucional, traduz-se de forma extremamente negativa no funcionamento da instituição. No nosso caso, felizmente, tem sido exatamente o contrário.

¹ Presidente do Conselho Geral do Instituto Politécnico de Santarém.

Uma cooperação efetiva no desenvolvimento dos assuntos, quer de natureza mais operacional, quer de natureza mais estratégica da instituição, entre o órgão executivo e o conselho geral não só facilita como permite atingir resultados muito positivos. Estou certo que, em determinadas circunstâncias, como seja a aprovação do orçamento, as questões mais estratégicas do ciclo de gestão da instituição ou as parcerias da instituição com entidades externas, se não tivesse existido uma cooperação efetiva entre o órgão executivo e o conselho geral, teríamos tido uma situação extremamente complicada.

Um pouco na linha da experiência do Doutor Artur Santos Silva, o ciclo orçamental da instituição é uma matéria que está viciada à partida pelos próprios ciclos governamentais de aprovação dos orçamentos e da exigência dos orçamentos. O que tem sido feito no Politécnico de Santarém tem sido um processo sucessivo de melhoria deste circuito, ou seja, tentamos ajustar o planeamento das atividades e a preparação dos orçamentos com os relatórios de atividades que fazem o *reporting* destes mesmos documentos. Tem sido um processo evolutivo, um processo de aprendizagem e de melhoria, porque os institutos politécnicos, ou alguns deles, sofrem da fragmentação das diversas escolas ou institutos que os compõem e isso reflete-se nos orçamentos, no planeamento de atividades e no *reporting* das mesmas.

Eu diria que, no futuro, apesar de não controlarmos o elemento externo que são os períodos de exigência governamental em relação ao orçamento das instituições, há uma ampla margem de manobra para controlar o circuito de gestão da própria instituição, ou seja, o planeamento das atividades e o *reporting* de atividades deve ser, de alguma forma, preparado com antecedência para permitir fazer um acompanhamento muito mais eficaz do orçamento. Em suma, há um elemento externo muito punitivo e que coloca muitas restrições, mas há elementos internos às próprias instituições que têm de ser mudados, como seja este circuito de planeamento de atividades, de *reporting* de atividades e a sua evolução. No caso específico do Politécnico de Santarém, uma boa percentagem do orçamento é para custos de pessoal, ou seja, salários dos docentes, o que é um elemento relativamente controlável, pelo menos passível de se gerir ao longo do tempo.

A relação positiva que tem existido entre o conselho geral e o órgão executivo do Politécnico, o presidente do Instituto e a sua equipa, tem permitido que as matérias sejam analisadas de forma muito eficaz. Numa questão muito concreta como seja o plano estratégico da instituição, perante uma proposta do presidente da instituição e após aprovação no conselho geral, formou-se uma comissão, liderada naturalmente pelo presidente da instituição e com a participação de alguns elementos do conselho geral.

Este processo decorre de forma bastante satisfatória. Ao criar-se esse entrosamento entre o órgão executivo e o conselho geral o resultado é francamente positivo. Estou certo que a ausência dessa relação pode provocar até um resultado negativo numa matéria essencial.

Olhando para o futuro, há duas questões que podem, de alguma forma, colocar desafios ao funcionamento deste modelo de governança. Uma tem a ver com o relacionamento da instituição com outras entidades externas, ou seja, com parcerias, consórcios. Esta não será uma matéria fácil, designadamente se o conselho geral tiver de acompanhar e dar o seu contributo, dado que é um assunto com maior intensidade de gestão por parte do órgão executivo, mas será uma questão sobre a qual o conselho geral terá de se pronunciar.

Não sei se o modelo de governança que está criado será suficiente para permitir que o conselho geral tome uma decisão estratégica em matérias desta natureza, como seja a formação de um consórcio com o estabelecimento de parcerias efetivas e intensas entre a instituição e outras instituições externas, o que se prende com decisões relacionadas com a rede, com a possibilidade de integração da instituição numa rede mais alargada de instituições, quer sejam universidades ou politécnicos.

Um segundo aspeto, que eu considero ser um desafio, é o conselho geral deixar de ter uma função tão consultiva - embora tenha funções em matérias executivas, de elaboração de orçamentos e outras -, e efetivamente assumir as funções de regulação e supervisão em certas matérias. Penso que isso continua a ser um desafio e o modelo de governança instalado pode não permitir suprir totalmente este desafio. Por último, quanto às decisões que envolvem planos de estudos, são matérias em que o modelo de governança, tal como está, poderá não permitir grande eficácia do conselho geral, ou seja, este estará demasiado distante para poder cumprir em pleno essa função.

SEMINÁRIO

Eu gostava de começar por dizer que ao longo dos últimos três anos tem sido, para mim, uma experiência gratificante participar no Conselho Geral da Universidade do Porto.

Foi ali que comecei a minha carreira, já há muito tempo, tendo sido assistente durante seis anos, após o que abandonei para me dedicar à vida empresarial. Mais recentemente a Universidade do Porto chamou-me para membro do seu Senado, onde permaneci durante cerca de dez anos. Depois disso, participei na assembleia estatutária e agora estou no Conselho Geral.

Devo dizer que a evolução que se tem sentido ao nível da gestão da Universidade do Porto é francamente favorável, na minha opinião, e que o Conselho Geral tem funcionado bem, com a participação de todos. Somos 23 membros e tenho dificuldade em lembrar-me de alguma reunião em que estivessem menos de 20 pessoas. Temos reunido 8 vezes por ano, com a participação de todos, professores, membros externos e saudava especialmente a participação dos estudantes.

O nível de maturidade e de responsabilidade com que os jovens estudantes têm participado no Conselho Geral da Universidade do Porto, 8 até agora, tem sido, para mim, realmente importante. Um deles está aí, o Luís Rebelo. Foi para mim um espanto comprovar como estes jovens sabem manifestar com força as suas opiniões, nem sempre coincidentes com os restantes membros, de uma forma extremamente construtiva.

O entendimento que temos tido na Universidade do Porto é que o Conselho Geral é um conselho de administração não-executivo, cabendo naturalmente o papel executivo ao Reitor e à sua Equipa. Pensamos que cabe ao Conselho Geral uma postura de colaboração e de reflexão à Reitoria e à Universidade em geral, mas também de deliberação e de supervisão. E procuramos fazê-lo de uma forma responsável, equilibrada, mas também discreta, porque entendemos que a grande figura da universidade é o Reitor a quem cabe assumir publicamente as grandes linhas da Universidade e a sua gestão.

Somos, como eu disse, 23 membros e vamos continuar a ser 23. Na minha opinião, faz sentido um órgão entre os 15 e os 25 elementos. Acima disso penso que o grau de operacionalidade se irá perdendo. Parece-me bem, neste momento, a participação prevista

¹ Presidente do Conselho Geral da Universidade do Porto.

por parte de docentes, de não-docentes, de estudantes e membros externos. Em termos de futuro, talvez fosse de repensar um pequeno aumento da representação externa, em detrimento da representação dos docentes, mantendo os docentes com maior representação dentro do Conselho. Porquê? Porque os externos veem as coisas com independência, de fora, de uma forma talvez mais desapaixonada, e quando colocados construtivamente ao serviço da universidade podem ajudar a encontrar novas soluções, novos caminhos.

Sugeriram-me que colocasse aqui algumas das questões, algumas das dificuldades que nós tivemos. Eu falaria em três ou quatro. Por um lado, numa universidade como a do Porto, com uma tradição muito grande, foi para mim algo surpreendente, a noção de independência de alguns diretores de unidades orgânicas, ou talvez mesmo de algumas unidades orgânicas. A Universidade do Porto, num passado recente e ainda hoje, é vista, por algumas pessoas, como um conjunto de faculdades e não como uma universidade. A equipa reitoral tem desenvolvido um trabalho paciente no sentido de agregar os interesses na Universidade, e eu penso que deve ser dada continuidade a esse trabalho.

Também me surpreendeu, não muito bem, o reduzido entendimento do papel dos planos e dos orçamentos, quer a nível estratégico, quer a nível anual. Algumas pessoas dentro da Universidade, nas unidades orgânicas, não percebem a vantagem que há a tirar destes instrumentos, olhando para eles como males necessários. E as coisas correm tarde e a más horas e sem grande proveito em termos de gestão. Percebo também a necessidade de alguma melhoria em alguns processos de gestão para uma maior flexibilidade, funcionalidade e produtividade na Universidade.

Relativamente aos elementos externos, na Universidade do Porto as coisas têm corrido muito bem. Em termos gerais, eu penso que ao convidarmos as pessoas deve-se atender à disponibilidade que elas têm para isso. Lembro-me que na assembleia estatutária da Universidade do Porto uma figura pública conhecida a nível nacional, que fazia parte da assembleia, apareceu na primeira reunião e nunca mais compareceu. Penso que estas situações são de evitar e, portanto, quando se convidam as pessoas deve haver o cuidado de perceber se estão disponíveis para prestar esse serviço.

Em relação aos membros internos, eu gostaria que as pessoas que são indicadas ao nível interno tivessem sensibilidade para a gestão. Por vezes é difícil um investigador, por exemplo, muito focado nos seus trabalhos de investigação e sem noção do que é a gestão, enquadrar-se. Considero que as pessoas que aceitam participar num conselho geral de

uma universidade ou de uma instituição de ensino superior não deverão ter qualquer responsabilidade de direção nessa universidade ou em qualquer outra. E isso, para mim, deveria ser uma questão muito clara.

No Porto, o Conselho Geral organizou-se em comissões permanentes, tendo também prevista a figura de comissão eventual, o que tem acontecido. E devo dizer-vos que as coisas têm funcionado bem. Penso que podem funcionar ainda melhor, mas esta disposição facilita naturalmente a organização e a produtividade do conselho.

Em relação ao futuro, o que é que eu poderia deixar aqui? Duas ou três ideias, para além da situação que eu foquei em relação à dependência hierárquica dos diretores das unidades orgânicas relativamente à figura do Reitor. Pelo menos na Universidade do Porto, parece ser importante fazer algumas correções, uma melhoria dos mecanismos de acompanhamento da estratégia. Não basta definir uma estratégia, é necessário ao longo dos anos perceber se estamos a cumprir ou não, e se não, o que é que é necessário fazer para melhorar.

Recomendo também um maior envolvimento da Reitoria, talvez na figura de um vice-reitor e também do Conselho Geral, na captação de fundos. Penso que é uma questão crucial para as instituições de ensino superior portuguesas, onde não há grande tradição na captação de fundos. Na Universidade do Porto acho que a questão é muito pertinente, temos de nos focar nisso, e talvez em termos gerais nas universidades portuguesas também faça sentido. De resto parece-me que se impõe uma maior racionalização na utilização dos recursos, um maior rigor. Penso que as universidades portuguesas têm feito bem, mas poderão fazer melhor, e admito que poderão fazer melhor com menos recursos. Peço desculpa, é aquilo em que acredito. Algumas pessoas não gostarão de ouvir isto, mas penso que é possível.

Julgo que será vantajoso desenvolver formas de recompensa ao mérito. Encontro ainda na Universidade do Porto e nas universidades em geral algum empobrecimento nesta área. Acho que aqueles que trabalham mais e sobretudo aqueles que trabalham melhor devem ver claramente reconhecido esse seu trabalho.

Considero que a aproximação às empresas é algo de que se fala há muitos anos e infelizmente, quer do lado das universidades, quer do lado das empresas não tem sido feito muito nesse sentido. Estou aqui à vontade porque as pessoas conhecem-me, na minha empresa metemos pés a esse caminho e com alguma sorte conseguimos algumas coisas muito bonitas, graças a isso. Eu desejaria que as universidades portuguesas

apostassem numa aproximação à sociedade em geral, mas sobretudo às empresas, procurando lançar um ciclo de criação de riqueza para o país, através da inovação.

Nas universidades portuguesas há muita riqueza acumulada, um nível de conhecimento muito grande. Acredito que nós, portugueses, não temos tido o talento necessário para irmos buscar esse conhecimento e levá-lo à prática, a novos produtos, a novos serviços que possam trazer mais riqueza ao país. Só mais uma pequena nota, considero que será muito importante para a Universidade do Porto e para as universidades em geral, a manutenção de uma avaliação internacional de grande qualidade.

Para concluir, eu diria que a abertura das instituições à participação de elementos externos nos órgãos de gestão pode e deve facilitar a evolução próxima das universidades portuguesas. Nesse sentido, é minha opinião que o RJIES serve bem os interesses do ensino superior e do país, e que o instituto fundacional é uma vantagem para a gestão das universidades, em termos de flexibilidade e de funcionalidade, pelo que me parece desejável a manutenção do atual enquadramento.

Antes de mais, quero agradecer o convite do Conselho Nacional de Educação. De facto, já tenho alguns anos e alguma experiência no que toca a contactar com a gestão universitária. A título de enquadramento, destaco a passagem pelo Conselho Diretivo da Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto, pela Assembleia Estatutária da mesma faculdade e pelo Conselho Geral da Universidade do Porto que, entretanto, deixei. Além de Presidente da Federação Académica do Porto, estou aqui também enquanto representante das associações de estudantes do ensino superior universitário no Conselho Nacional de Educação.

Falar de autonomia e governança perante todos vós pode ser meter-me numa alhada. E permitam-me explicar porquê. Estas são naturalmente questões muito caras aos agentes do ensino superior e muitas vezes as ideias são mais vincadas, com algumas reações mais emotivas dos intervenientes, vamos dizer assim, e acaba por ser precisa alguma calma e alguma reflexão.

No entanto, e respondendo ao convite do Conselho Nacional de Educação, vou arriscar e peço-vos também paciência e tolerância para a minha reflexão. Espero que esta continue a ser uma reflexão séria sobre autonomia, sobre governança, como penso que aconteceu até aqui. Espero também que o possa ser para a tutela e, na falta de um conselho coordenador de ensino superior, que o Conselho Nacional de Educação possa de alguma forma fazer as vezes desse mesmo conselho.

Começo por dizer que a autonomia das instituições de ensino superior muitas vezes é encarada como um dogma ou como um tabu.

Como um dogma por, muitas vezes, parecer quase um paraíso perdido, ou em risco de ser perdido, sobre o qual nunca devia ser possível pensar ou falar, tal a sua indiscutibilidade, perdoem-me a expressão. Para outros, acaba por ser um dogma central da organização do sistema de ensino superior, sobre o qual se fazem sermões, com mais ou menos fé. E esta autonomia é vista enquanto ente, eu diria quase, supremo, um ente protetor do ensino superior.

¹ Conselho Nacional de Educação. Presidente da Federação Académica do Porto.

Pois bem, lamento desapontar-vos, mas na minha opinião a autonomia tem muito pouco a ver com isto. A autonomia deve ser, antes de mais, tarefa e responsabilidade. É tarefa porque a autonomia exige saber fazer, e fazer. Isto é, constitui para as instituições de ensino superior uma obrigação de não se absterem de se autogovernarem e de se coordenarem.

De outra forma, a autonomia delega, mas também exige das instituições de ensino superior uma atividade séria e exigente, no fundo, o cumprimento da sua missão. A autonomia, além de tarefa, é responsabilidade, porque não faz muito sentido dar às instituições de ensino superior um poder ou um autopoder sem depois lhes exigir que seja usado devidamente, sem que prestem contas do uso desse poder, como deve aliás ser imposto a qualquer entidade de carácter público.

Assim, deve ser justificada essa autonomia para que possa expandir-se e não restringir-se. Naturalmente que a autonomia deve, de alguma forma, poder ter alguma expansão se justificado que tenha sido usada com a devida qualidade e critério. Por isso posso dizer que a autonomia é mais do que algo identitário do ensino superior. É antes um requisito necessário para que as universidades e os politécnicos sejam capazes de desenvolver a sua função, fazer o que lhes compete, e para que possam também ir cumprindo a sua missão, ao contrário do que seria por exemplo um cheque em branco.

Em jeito de sumário do que eu acabei de dizer, diria que faz falta mais autonomia a quem a merece e menos a quem não a sabe utilizar, independentemente do subsistema. Ou seja, a autonomia acaba por ser um equilíbrio dinâmico entre as instituições fazerem-se governar e uma maior ou menor intervenção do poder político central sistemático no ensino superior.

Não entendamos, contudo, que as instituições devem ser um sistema fechado, sem vigilância e participação externa. Não pensemos que devam ser quase um Estado dentro do Estado. Não se entenda que qualquer intervenção centralizada, sistémica, do poder político deva ser entendida como medidas à revelia das instituições ou um ataque à instituição de ensino superior. É preciso aqui como em tantas outras situações, encontrar um equilíbrio, mas um equilíbrio particularmente dinâmico. E creio, pessoalmente, que a forma que o nosso sistema constitucional e jurídico encontrou para a autonomia das universidades e dos politécnicos é particularmente feliz, porque nos diz que são autónomos nos termos da lei.

Daqui retiramos o quê? Retiramos que o legislador e os dirigentes têm responsabilidades no cenário da autonomia. Entristece-me, contudo, que a autonomia seja hoje quase uma senha mágica - uma senha mágica quando se quer decidir o que fazer ou o que não fazer. Está um pouco dentro da instituição de ensino superior decidir. Então qual é a linha condutora entre a autorregulação ou a auto governação e o campo legislativo? A resposta é a grande discussão que tem de ser feita em relação à autonomia: o que é que se enquadra, o que é que não se enquadra no campo legislativo? Há situações em que se legisla e bem, enquanto noutras legisla-se mal. Posso dar alguns exemplos de cada um deles.

Parece-me positivo que haja linhas gerais para um regime de reingresso, de transferência e de mudança de curso que seja aplicável a todas as instituições. Ou mesmo um regulamento geral de acesso. Por outro lado, temos um excesso de detalhes sobre a organização das instituições e das unidades orgânicas, com os limites que são impostos, as funções que são atribuídas. Talvez aí pudesse ser positivo haver mais margem de manobra por parte das instituições de ensino superior.

Casos em que não se legisla, e bem, temos a autonomia que é dada às instituições de ensino superior na forma de avaliação discente. Em sentido contrário, temos o regime de prescrições e o facto de ser tão díspar por todo o território nacional, criando situações de desigualdade. Ou seja, creio que este debate deve ser feito sem tabus e sem posições indiscutíveis.

Volto a dizer que a autonomia não é o ente religioso do ensino superior que tudo vem resolver. É antes a base de um modelo sobre o qual devemos trabalhar. É essa a filosofia, não estática mas antes dinâmica e com necessidade de equilíbrio.

A governança, por seu lado, acaba por ser a execução e o pôr em prática desta autonomia. O pôr em prática é um uso do poder que decorre da autonomia, que deve ter naturalmente um uso partilhado e responsável. Nesta discussão da partilha de responsabilidades, colocam-se as questões, por exemplo, de saber se deveria ou não haver espaço para as instituições de ensino superior darem mais poder aos conselhos pedagógicos, caso seja do seu próprio interesse; se deve ou não repensar-se as percentagens de participação estudantil ou de participação externa.

Creio que as instituições de ensino superior não deveriam também estar reféns de posições de classe. Se calhar por isso também não devíamos ter nos conselhos gerais, nenhuma classe que estivesse em posição maioritária, que é o que acontece atualmente

com os professores e subscrevemos muitas das posições que foram aqui tomadas no que toca às incompatibilidades, nomeadamente dos diretores de unidades orgânicas.

Em relação às personalidades externas, deve-se efetivamente procurar personalidades que não sejam ex-dirigentes da instituição ou de outras instituições e que também não sejam presentemente dirigentes de outras instituições. O que se pretende, creio eu, e esse era o fundamento e o princípio de tudo isto, é mostrar à sociedade civil porque é que as instituições de ensino superior são uma mais-valia para o país, incorporando pessoas dessa sociedade civil nas instituições e usufruir das suas boas práticas. Ir buscar bons exemplos de pessoas que possam enriquecer a discussão, aliar essa visão externa, desprendida e descomprometida aos conselhos gerais.

Para terminar, quero apenas desejar que se houver efetivamente uma alteração ao modelo atual, que esta seja feita com todos os intervenientes, num discurso e num debate completamente aberto e franco, durante o tempo necessário.

Queria agradecer ao Conselho Nacional de Educação e à sua Presidente o convite para hoje estar aqui e, expressando um sentimento que julgo comum a toda a comunidade do ensino superior, congratular-me pelo facto deste debate estar a acontecer na sequência dos trabalhos que o antecederam. Gostava, ainda, de louvar a qualidade do estudo hoje aqui apresentado, evidenciando as preocupações que presidiram à sua realização, a aposta numa metodologia centrada na audição das pessoas que estão no terreno, que são os atores e participantes, os que estão a aplicar as leis, neste caso, o RJIES. Também queria referir a presença do senhor Secretário de Estado e dizer-lhe que entendo que o facto de estar presente é significativo do apreço que tem por estas matérias enquanto decisivas do quotidiano das instituições de ensino superior.

Antes iniciar o meu comentário, gostava de fazer três ou quatro apontamentos breves e de natureza geral, começando por afirmar que concordo com a intervenção do Luís Rebelo, pois não podemos discutir os conceitos de governança e autonomia, como factos “reais” em si mesmo com um sentido linear e simples. Na esteira do estudo que aqui foi apresentado de manhã, temos de ter sempre presente que estes conceitos dizem respeito à construção das políticas públicas, ao seu acompanhamento, aplicação, supervisão, quer ao nível do Governo, quer ao nível das instituições, e do contexto geral onde se inscrevem. São, como tal, *construtos* históricos participando de toda a complexidade das épocas onde foram emergindo e reconfigurando a sua significação.

Não chegámos ao RJIES virgens. A condicionante estrutural que enforma o que é o Estado português e as instituições de ensino superior, a tradição da autonomia académica nos contextos da Europa central e nacional são, entre outras, dimensões densas de camadas sobrepostas que enformam um dispositivo complexo, estrutural mas também informe e difuso, que encorpa a nossa compreensão e visão.

A autonomia não é de facto um conceito puro, algo que exista caído dos céus. É uma construção histórica que está sujeita tensões complexas e, como tal, é importante refletirmos, como hoje de manhã na apresentação deste estudo, que muitas das construções que ali estão presentes nos testemunhos e nos discursos de alguns dos

¹ Presidente do Instituto Politécnico do Porto.

protagonistas, revelam, ainda que nalguns casos mais remotamente, os condicionalismos estruturantes que configuram o nosso presente.

A noção e dimensões da autonomia passam, incontornavelmente, pela forma como as instituições a consideram – a representação que têm da autonomia, a forma como a usam, como a gerem, como se organizam – e isso, de facto, é que é a governança.

A questão corrente, onde usualmente se centra o debate, é a relações entre a tutela, o Estado, e as instituições de ensino superior. Sem fazer um juízo de valor, importa, contudo, termos consciência que, muitas vezes, as instituições de ensino superior não se questionaram devidamente sobre *a autonomia* e o modo como a exerciam. Ora, essa interrogação permanente é a verdadeira essência da autonomia, a sua concretização como prática em cada instante onde se realiza, desocultando práticas teóricas, políticas, comportamentos e representações, na procura permanente da sua ação como liberdade crítica, reflexão: pensamento e ação autónomos.

Estabelecendo, numa análise estanque e artificial, momentos e tipos puros, poderíamos dizer que houve tempos em que as instituições assumiram a autonomia como uma autarquia, isto é, como entidades auto-suficientes, isentas de prestação de contas e independentes da rede de poder exterior que as subordina. Esse entendimento muito contribui para isolar, numa linha de demarcação superficial, as instituições do mundo exterior, reforçando ideologicamente o seu estatuto “superior” ou “intelectual” pela crença de não contaminação ou dependência. No polo oposto, noutros momentos “exemplares” encontramos o próprio poder político, com base nas alegadas irresponsabilidades, imaturidade, ou falta de capacidade de autogestão das instituições de ensino superior, a tutelá-las paternalmente, imiscuindo-se internamente “no que elas não são capazes de gerir”. Mas a questão é bem mais emaranhada do que a tipificada em momentos exemplares. As relações de poder, de poder-saber, são um domínio complexo, de conjunturas visíveis e invisíveis, onde o peso da regulação interna se articula com a externa, a liberdade com o controle, e tantas mais inter-relações numa rede de dispositivos sistémicos e aleatórios.

Porém, o peso de alguns fatores evidentes tem de ser considerado.

Alguns desses fatores são nítidos nas respostas dadas ao questionário base do estudo apresentado hoje de manhã. Para além do tecido cultural, penso que a questão da composição dos órgãos (órgãos pesados, com um elevado número de membros) tem a ver com o que foi dito hoje pelo Professor Júlio Pedrosa, e está identificado no estudo: as

instituições mais antigas, com um peso federal e autonómico mais forte ao nível das faculdades ou unidades orgânicas, tiveram a necessidade conjuntural de elevar o número de representantes. Eu vivi esta questão no Instituto Politécnico do Porto como a marca nítida da passagem para uma direção mais centralizada e coordenada, passagem que tem de ser necessariamente progressiva, não afrontando ou criando conflitos inúteis a alguma auto-perceção de como as unidades orgânicas se veem e se organizavam. Penso, contudo, que se alguns dos interlocutores entrevistados no estudo fossem hoje ouvidos, responderiam às mesmas perguntas talvez já de maneira diferente. Há uma expressão do Porto, de que eu gosto muito, e que tem sentido aplicar ao modo como as IES se têm articulado na resposta a um novo contexto jurídico: “aprendemos a fazer a barba na cara do cliente”. Todos nós, de alguma forma, estamos a aprender a fazer a barba na cara do cliente. Importa, pois, destacar que as IES foram desafiadas a dar resposta autonómica aos novos contextos de governança num momento extraordinariamente complexo: um momento de mudança, em que o seu mandato foi completamente redimensionado – ao mesmo tempo em que se abriam à sociedade, à transferência de conhecimento, à internacionalização, globalização, redes, espaço europeu de ensino superior, etc., tinham, simultaneamente, que descobrir formas organizativas de responderem a essa realidade.

Tem oportunidade recordar que aquando da Lei da Autonomia de 1988 (a Lei 54/90, para os politécnicos), uma das coisas que se verificava, numa altura em que os fundos comunitários começaram a correr para o país, era a incapacidade das instituições em aproveitarem tais fundos. A resposta que muitas encontraram foi a criação de instituições de interface. Algumas são fundações, outras associações e estão por aí. E porquê? Porque o regime do Direito Privado permitia às instituições fazer aquilo que o Direito Público não possibilitava.

Não é só o peso do Ministério das Finanças, que começa desde o Estado Novo e a sua tutela sobre os assuntos de Estado, mas também a burocracia em termos do aparelho – o pequeno poder do aparelho corporizado nos mais gratuitos atos de gestão. Qualquer “manga-de-alpaca”, como é habitual dizer-se, em nome do despacho ou da portaria “positivamente” aplicada, considera que somos uma qualquer repartição local do estado, “sujeito”, como tal. E se há canto onde o aparelho se manifesta para o exercício legítimo do controle é, exatamente, o das margens da ambiguidade induzida, cristalizada na resposta pronta: “Podem fazê-lo do modo que está previsto na lei.”

Poderia fazer aqui uma elencagem fantástica da teia burocrática que nos tolhe os dias, mas por falta de tempo faço meu o sonho expresso por António Sampaio da Nóvoa que

consistiria numa redução do regime jurídico das IES a três artigos, a saber: 1º as IES são instituições públicas, autónomas e independentes; 2º que gerem livremente os seus recursos e financiamentos, não podendo endividar-se ou apresentar défice; 3º o Estado contratualiza, com cada instituição, os objetivos a atingir e procede à sua avaliação.

Trata-se no fundo, à semelhança do que disse alguém hoje de manhã, de as IES serem altamente penalizadas numa cultura de responsabilização, que é consentânea com uma cultura de confiança.

A confiança no Ensino Superior pressupõe a responsabilização e autonomia das instituições. Sem este posicionamento não há iniciativa, eficiência, capacidade de resposta e mudança. Porém, a lógica que tem vigorado é mais a do controlo regulamentador do que a da *accountability*, numa desejável e exigente cultura de prestação de contas ao governo e à sociedade. O peso dos papéis, a atrofia imposta pela regulamentação burocrática em todos os sectores da vida das instituições cresce, limitando o tempo para pensar, planear e transformar.

Participação, autonomia e responsabilização são princípios e valores que se devem traduzir em atitudes. A mudança nas organizações é difícil, e se o aumento da burocracia e diminuição de recursos legitimam a sua urgência, também são, simultaneamente, o seu principal entrave.

Diria, numa afirmação limite, que chega a ser mais fácil conviver com a redução do financiamento público do que com a asfixia burocrática e burocratizante que enfrentamos. E, nessa base, provavelmente não era preciso mais dinheiro. Tal como o Doutor Luís Portela afirmou, e eu subscrevo, fazia-se mais e melhor com o mesmo dinheiro.

Fará sentido que, a pretexto da designada “regra do equilíbrio orçamental”, se impeça uma instituição de utilizar em anos seguintes as receitas que gera em anos anteriores, contrariando o disposto no RJIES? Isto é, as instituições ou gastam a receita que geram no mesmo ano, ou, no caso de a mesma acumular, só poderá ser utilizada com autorização do Ministro das Finanças, mesmo quando entra em Dezembro a verba a afetar aos projetos do ano seguinte! Em vez de um convite ao planeamento sólido, estimula-se o impulso para o gasto apressado em cada ano, a ineficácia ou o incumprimento.

De facto, o Estado regula sobre coisas que não devia, e não regula sobre o que devia regular. O problema não está na autonomia consagrada no RJIES. Com essa estamos todos bem, mas nalguns problemas que não foram naturalmente alvo deste estudo, como, por exemplo entre outros, os serviços de ação social escolar, as questões da própria rede, que não foram devidamente analisadas e problematizadas e que mereciam, senhora Presidente do Conselho Nacional de Educação, um debate próprio, feito por alguém que seja capaz de promover e congregar vontades.

As instituições comunicam mal. Comunicam mal dentro, fora e entre si. E é por isso que reconheço, e sou daquelas que subscreve a necessidade de um conselho coordenador do ensino superior.

Ressalvando algumas reuniões promovidas pelo senhor ministro Mariano Gago, nunca estive sentada ao lado dos presidentes dos IP e reitores das universidades, como membros da rede de ensino superior. Não vale a pena estar com meias palavras. Há uma clivagem entre os dois subsistemas. É preciso desmontar as raízes dessa clivagem, perceber onde é que ela está, caso a queiram superar. Porque não vale a pena falar em reorganização da rede, falar em identidade ou diversidade. Não vale a pena falar no acentuar das características profissionais do ensino politécnico, de características ao nível do portefólio formativo ou modelo de relacionamento com o tecido empresarial, quando tudo isso no terreno está absolutamente confundido.

Como passar da estrutura ambígua do ensino superior português à organização de uma Rede forte e aberta, capaz de conferir sentido e valor ao mapa das instituições, potenciando a diversidade das suas missões e opções estratégicas como uma mais- valia?

Por mim, creio que a convergência é possível de ser conciliada com a diversidade, a competitividade com a cooperação quando os diferentes *stakeholders* se sentam à mesma mesa, e discutem, em paridade, a forma como juntos se podem melhor organizar para responderem aos desígnios do país ou da região onde se situam. A autonomia e a responsabilidade da governança também passam por aqui.

SEMINÁRIO

Eu não vou falar de governança, o título do painel é autonomia e governança das instituições de ensino superior. Pareceu-me com a constituição do painel que tinha a obrigação de falar de autonomia e vou falar fundamentalmente da autonomia administrativa e financeira. Está aqui o Luís, começou no mesmo sítio em que eu comecei, no conselho diretivo da Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto, espero que perceba bem as questões relacionadas com a autonomia, como elas se colocam e os problemas que dela decorrem, a falta efetiva de autonomia que temos.

Antes de começar, como ponto prévio, eu gostava de dizer uma coisa. Acho que há uma autonomia que o sistema de ensino superior português tem exercido muito mal. Nós precisamos muito de regulação da oferta de ensino, é inacreditável a oferta que temos de ensino, e não temos exercido a nossa autonomia como deve ser. Quando não fazemos o trabalho bem feito, eu acho que é preciso regulação.

Então, voltando ao assunto da autonomia gostava de lembrar, para não pensarem que já estamos todos esquecidos do fundamental, que a nossa obrigação é providenciar o melhor ensino possível, dar condições para que se realize investigação do mais alto nível, fazer transferência de conhecimento e de tecnologia para a sociedade e fomentar o empreendedorismo. Esta é a nossa missão, e tudo o mais decorre daqui.

Aquilo que nós não temos é condições para fazer isto como deve ser. O país precisa muitíssimo de aumentar o número de estudantes do ensino superior, precisamos de ter uma percentagem de jovens na universidade muito maior do que aquela que temos hoje. Não temos o sistema sobredimensionado desse ponto de vista, precisamos é de ter condições para que tenhamos mais qualificação no país, porque o país só será melhor do que é hoje se tivermos mais qualificação.

Os principais problemas que temos em Portugal são, em primeiro lugar, o financiamento miserável, com níveis inacreditáveis por estudante. Portugal tem hoje um financiamento *per capita* inferior, aparentemente, a todos os países da OCDE. Eu pensava que ainda tínhamos mais financiamento *per capita* do que a Roménia, a Bulgária e a Turquia, até ver o último relatório da OCDE. Bem sei que o relatório diz respeito a há uns anos atrás, bem sei que todos se adaptaram à crise, bem sei que o mundo mudou, que era impossível

¹ Reitor da Universidade Técnica de Lisboa.

estarem a ser garantidos planos de financiamento plurianuais quando entretanto aconteceu a crise. Mas estamos a trabalhar em Portugal com financiamentos *per capita* inacreditáveis no ensino superior e, pior que tudo, estamos a trabalhar com um financiamento *per capita* muito inferior ao do estudante do ensino secundário, agora ainda inferior ao do ensino primário. É o único país da OCDE em que aparentemente isto acontece.

É excelente termos planos estratégicos, é excelente termos acordos assinados com o Governo de financiamento a longo prazo. Lamento dizer, não conheço nenhum governo que tenha assinado e cumprido um plano de financiamento a prazo, nem sequer dentro do mesmo ciclo político, mudando de ministro, foi possível cumprir financiamentos acordados para construção de edifícios.

Nós merecemos a autonomia administrativa e financeira que não temos, pela forma como gerimos as universidades nos últimos 30 anos. Não há nenhuma universidade que tenha dívidas à banca, não há universidades em situações de catástrofe financeira. O principal problema que temos, em termos de autonomia administrativa e financeira, tem a ver com o desejo, que eu nem sei qualificar, mas de grande dimensão do Ministério das Finanças ter toda a Administração Pública pela trela. Tivemos na última semana um exemplo disso.

A execução orçamental está a correr mal, é preciso tomar contra-medidas para diminuir a despesa pública e, naturalmente, o senhor ministro das Finanças faz um despacho a proibir a execução de despesa numa série de rubricas. Eu percebo isso perfeitamente. Mas aplicar isso da mesma maneira à repartição de Finanças da esquina ou às universidades portuguesas que trabalham com receitas próprias muito acima da dotação do Orçamento de Estado é que não está certo.

E não está certo porque nós estamos a trabalhar com um nível de receitas próprias que é hoje perigosíssimo. As instituições de ensino superior portuguesas que gerem orçamentos de milhões de euros têm que ser geridas profissionalmente. Toda a gente que faz gestão de ensino superior na Europa diz, há muito tempo, que o nosso nível de receitas próprias é perigosamente alto, porque que fica muito suscetível a descontinuidades no financiamento público.

Vou dar dois ou três exemplos. Eu venho de uma escola onde o financiamento público por doutorado é de 37 000€/ano e onde as receitas próprias cobrem o custo real que é de 60 000€/ano. Há instrumentos no sistema para recompensar quem mais trabalha, a avaliação de desempenho, a possibilidade aberta pelo ECDU de pagar mais a quem mais faz e

pagar em função daquilo que é a receita que é possível captar. E não é pecado. Sou professor de instrumentação e medidas e costumo dizer que falar de metros, polegadas ou segundos é tão normal como falar de euros. Não é pecado usar os euros e ter os incentivos certos.

Temos que competir com as melhores universidades da Europa e do mundo e é isso que nos pedem. O que me interessa é falar da forma de como as nossas universidades podem trabalhar em competição com as melhores universidades do mundo. Aquilo em que eu acredito absolutamente é que nós teremos boas instituições se conseguirmos dar a maior autonomia possível aos nossos investigadores na captação de receita, na execução de projetos de investigação e na realização de despesa. Naturalmente, tal como acontece com os dirigentes das instituições, quando se dá autonomia dá-se também responsabilidade, pelo que quem fizer execução de despesa que não esteja de acordo com as regras da despesa pública a que estamos obrigados, terá que ser penalizado. Eu acredito totalmente nisto, como acredito também na incapacidade de gerir eficientemente de forma central, sem autonomia, as grandes universidades portuguesas.

Temos de ser capazes de encontrar uma forma de funcionamento que, em simultâneo com um poder central forte capaz de definir linhas estratégicas para a universidade, seja capaz de desencadear processos de fertilização cruzada entre as diferentes áreas do conhecimento, com recursos para o fazer, nomeadamente financeiros e de pessoal, de modo a que nos sítios em que as faculdades e os institutos têm dimensão e capacidade para ter serviços que exerçam eficientemente a autonomia, conseguirmos atribuir a autonomia possível, que não pode conflitar naturalmente com aquilo que é a visão, a missão, a estratégia da universidade.

Aquilo que se passa é que nós vivemos num quadro de absoluta falta de autonomia. Peço desculpa aos meus colegas presentes que discordam daquilo que eu vou dizer, mas já tive Tribunal de Contas que chegue. Na Constituição está escrito que as instituições têm autonomia nos termos da lei, e o que eu entendi é que “nos termos da lei” queria dizer que tínhamos autonomia para termos de arranjar dinheiro para pagar os salários dos professores quando ele não viesse do Ministério das Finanças e executar tudo de acordo com as regras da Administração Pública, como sendo um instituto público e da Administração Central do Estado.

Eu não tenho nenhuma dúvida sobre isto, foi-me explicado como se eu fosse muito estúpido, no meio de uma auditoria em que aprendi como era a vida. Aquilo de que nós

precisamos é de ter um estatuto jurídico diferente daquele que temos. Não estou a falar das fundações que conseguiram um quadro de agilidade administrativa diferenciado, no âmbito do Direito Privado. Eu falo é das instituições que não estão no regime fundacional e aquilo que nós precisamos é das duas, uma: ou conseguimos escrever no RJIES que as instituições universitárias, as instituições de ensino superior fazem parte da administração autónoma do Estado e regem-se pela lei dos institutos públicos - isso hoje é perfeitamente claro que não somos; ou uma solução ainda melhor era que as instituições fossem definidas com uma natureza diferente de todas as outras instituições da Administração Pública.

Podiam chamar-se pura e simplesmente universidades. As instituições universidades não são da administração central nem da autónoma, têm a autonomia que lhes está consagrada na Constituição. Evitávamos que de cada vez que há qualquer coisa no Terreiro do Paço toda a gente discutisse se nos aplica ou não.

As regras da Administração Pública são uma esquizofrenia, são um tormento. Nós passamos todos os dias a tentar resolver o impossível. Na Universidade Técnica há uma escola quem tem 37 milhões de euros de dotação do Orçamento de Estado e paga 57 milhões de euros de salários. E paga bem, porque faz a receita, portanto, não estamos a falar de gastar o dinheiro que as Finanças arrecadam e que depois põem à nossa disposição. Estamos a falar de sermos capazes de executar como despesa a receita que conseguimos com os nossos projetos, receita de projetos europeus, de projetos financiados pela FCT e de projetos que executamos para a indústria nacional.

Um exemplo ou dois muito simples. De cada vez que é preciso concessionar uma cantina, a Agência Nacional de Compras Públicas decidiu que não é possível imputar os custos de energia, de água e de telecomunicações aos concessionários e não deixam fazer um concurso com imputação de custos. Dizem-me que o concessionário importa no preço *per capita* que faz por refeição e está resolvido, não está nada resolvido, como é evidente, deixa de haver controlo de custos de despesas desse género.

Da mesma maneira, para comprar uma licença de campos à Microsoft. Neste momento tenho uma escola a negociar a licença de campos, aparentemente é a primeira, que custa quatro vezes mais do que eles pagavam até aqui, portanto vamos ficar com certeza todos clandestinos, ninguém vai pagar quatro vezes mais à Microsoft. A menos que seja para conseguir aquela coisa extraordinária de que o governo anterior se gabava com grande à-

vontade, e que eu achava uma grande desgraça, que era que a Microsoft Portugal tinha o melhor desempenho de todas as sucursais na Europa.

Queria reforçar o que disse antes: há alterações sucessivas das Finanças em relação à autonomia da universidade. A última, para mim é paradigmática, é a impossibilidade de fazermos alterações orçamentais. Porque é que não podemos fazer alterações orçamentais? Porque é que temos uma coisa que se chama lei do enquadramento orçamental há 10 anos? A lei do enquadramento orçamental não tem pés nem cabeça e aumenta todos os anos o défice das contas públicas, porque nos obriga a transitar a 31 de Dezembro do ano seguinte com o mesmo saldo de tesouraria que tínhamos a 31 de Dezembro do ano anterior! Vamos lá convencer o ministro das Finanças que é preciso acabar com esta regra para toda a Administração Pública, de preferência para nós, claro, mas para toda a Administração Pública. Basta estabelecer um ponto inicial a 31 de Dezembro do último ano e dizer: “vocês agora durante 8 ou 10 anos têm que garantir que mantêm aquele saldo, mas podem subir à vontade, pelo caminho.” Qualquer matemático faz a conta para provar que o défice deste ano diminui logo e no ano seguinte também.

O Plano Oficial de Contabilidade para a Educação é uma coisa irracional, que conflitua com a forma como são financiados os projetos europeus para quem tiver uma estrutura de custos validada como deve ser. Não é possível ter a contabilidade analítica feita de acordo com o POCE-Educação e, simultaneamente, responder eficientemente à captação de recursos, por exemplo. Isso é algo que não devia acontecer. Depois, contratação de pessoal é outra coisa em que a autonomia universitária é desesperadamente necessária. Nós não podemos ter um projeto de investigação financiado por uma empresa, pela Comissão Europeia, por quem quiserem, que tem dinheiro para fazer contratação de investigadores, de técnicos, de pessoal e não poderemos contratar porque a lei do Orçamento de Estado deste ano não deixa.

Isto é algo que, de certeza absoluta, ninguém no seu perfeito juízo pode defender. Porque a função do Governo e da Assembleia da República não é aumentar o desemprego científico e o desemprego em geral. Nós não conseguimos executar projetos porque cada vez temos menos pessoal, cada vez temos mais gente reformada. A única coisa que está a acontecer é que não temos a força de trabalho correspondente. Para acabar, e agora tenham paciência, a pior coisa que temos no sistema é a incapacidade de renovar o corpo docente. Nós precisamos desesperadamente de contratar os jovens doutores, de ser capazes de renovar o corpo docente, não o estamos a conseguir fazer por causa das dificuldades financeiras, naturalmente.

Concordo que é sempre possível fazer melhor com menos dinheiro, mas a probabilidade é de fazer pior com menos dinheiro. Agora o que é preciso perceber é que nós estamos num ponto inimaginável. Vão lá às universidades europeias com quem nos queremos comparar e vejam como é que se executa o dinheiro, como é que é o financiamento *per capita*, como são as regras da execução dos projetos, como é executada a autonomia dos investigadores. E aquilo que nós temos de fazer, voltando ao início, é sermos capazes de garantir que temos uma gestão universitária que promove o ensino, a investigação, a transferência de conhecimento com a maior eficiência, sem que os nossos professores, os investigadores e os alunos deem conta de que nós existimos. Esse é que é o nosso desafio.

CONCLUSÕES E ENCERRAMENTO

SEMINÁRIO

Eu atrevia-me a resumir algumas linhas de força que aqui tivemos. Primeiro, uma ideia muito forte de que dentro do RJIES há um grande caminho para a melhoria das práticas de gestão e, portanto, isso devia ser explorado. Depois, precisamos de esclarecer qual é o verdadeiro estatuto jurídico das universidades ou o modo como o Governo e determinadas entidades da Administração Central, nomeadamente das entidades ligadas ao Ministério das Finanças, enquadram as universidades.

Esse é um debate sempre mantido, mas no atual momento torna-se mais imperiosa essa clarificação, embora eu pense que essa clarificação pode ser perigosa para as universidades, mas provavelmente temos de a fazer.

Notou-se também uma certa diferença de pontos de vista entre os representantes das instituições universitárias e das instituições de ensino politécnico. Vimos aqui até algum atrito em algumas questões, o que terá certamente de ser resolvido no quadro de algo que também apareceu aqui muito emergente, a questão da rede. De uma maneira ou outra a questão terá de ser atacada, quer seja por pró-atividade das instituições, quer seja por alguma planificação do enquadramento do lado da tutela. Parece-me importante debater e esclarecer de um modo aberto estas questões.

Muito obrigado a todos os membros do painel. A Professora Helena Nazaré vai encerrar a sessão.

¹ Conselho Nacional de Educação.

SEMINÁRIO

Queria, primeiro que tudo, agradecer o estoicismo do senhor Secretário de Estado, Professor João Queiró. Vossa Excelência aguentou estoicamente conosco o dia inteiro. Bem-haja por isso, porque permitiu a muitos colegas das instituições de ensino superior exprimirem a sua opinião na sua presença.

Ouvimos os resultados do estudo do Professor Pedrosa. Ouvimos a opinião dos membros dos conselhos gerais e eu queria, muito rapidamente, dizer as três linhas que concluí.

Primeiro, existem dúvidas sobre qual é o estatuto jurídico das instituições de ensino superior, o que me parece muito estranho. Eu, na minha modesta ignorância, pensei que éramos institutos da administração indireta do Estado, instituições autónomas da administração indireta do Estado. Mas se calhar é dos meus 63 anos, já estou a treslar... Claro que este ataque ou esta tentativa de controlo da autonomia financeira a partir do Ministério das Finanças não é nada de novo. Não é nada de novo, sempre assim foi, e é pena que nos desgastemos todos a provar que não devia ser assim, mas é assim!

Uma outra coisa que eu concluí aqui é que não temos informação suficiente sobre aquilo que se está a passar com o estatuto fundacional. É uma indicação que eu levo para a senhora Presidente do CNE. Se calhar podíamos ter ouvido algumas das nossas instituições com regime fundacional para se ver porque é que optaram, porque é que o fizeram, se o querem manter, se não querem, o que é que tem funcionado bem e o que tem funcionado mal.

Houve também aqui uma afirmação que eu tenho que corrigir. As instituições fundacionais, de acordo com a lei, tinham de provar, à altura em que optavam pela passagem a fundação, que tinham 50% do seu orçamento angariado por outras receitas que não o financiamento direto do Estado. Isso era obrigatório por lei. Portanto não é verdade a interpretação que se fez. Mas isso são questões mais do âmbito do Direito.

Nesta altura não é oportuno mexer muito no RJIES. Não é oportuno, é a conclusão eu tiro deste dia de trabalho. O que é oportuno é dizer às instituições de ensino superior: “Atenção, está aqui uma lei. Vocês estão a utilizá-la na sua total capacidade? Estão os

¹ Conselho Nacional de Educação.

SEMINÁRIO

senhores a gerir como deviam gerir? Não podiam mudar os estatutos das próprias instituições, caso fosse caso disso, para aproveitarem melhor as virtualidades do RJIES?”

Ainda é cedo para começarmos já neste clima todo de grande pressão a modificar coisas que ninguém aqui sabe se realmente não funcionam. Passaram 5 anos, nós tivemos a outra lei durante 20. Portanto haja calma, não legislemos muito, legislemos bem. Com isto eu encerrava este seminário.

RECOMENDAÇÃO

Autonomia Institucional do Ensino Superior

(Publicada em Diário da República n° 215, 2ª Série, de 7 de novembro de 2012)

SEMINÁRIO

Recomendação sobre Autonomia Institucional do Ensino Superior

Preâmbulo

No uso das competências que por lei lhe são conferidas e nos termos regimentais, após apreciação do projeto de Recomendação elaborado pelos Conselheiros Maria Helena Nazaré, Luís Vicente Ferreira e Miguel Faria, o Conselho Nacional de Educação, em reunião plenária de 22 de outubro de 2012, deliberou aprovar o referido projeto, emitindo assim a sua segunda Recomendação no decurso do ano de 2012.

Recomendação

Introdução

O Conselho Nacional de Educação, na sua missão de acompanhamento das políticas educativas e como organismo independente a quem cabe pronunciar-se sobre o desenvolvimento das medidas sectoriais tem prestado uma atenção particular à reforma do ensino superior, iniciada com a adaptação do Processo de Bolonha à organização e estrutura dos cursos, a que se seguiu a criação do sistema de avaliação e acreditação dos mesmos e o novo estatuto legal das instituições de ensino superior.

O ciclo de quatro debates realizado em 2007, nos quais participaram investigadores nacionais e estrangeiros e que contou com o apoio do CIPES (Centro de Investigação de Políticas do Ensino Superior) foi um marco importante no aprofundamento da reflexão, tendo em muito contribuído para a fundamentação dos Pareceres que o CNE emitiu sobre as propostas legislativas apresentadas pelo Governo, designadamente sobre: “Orientações para a reforma do sistema de ensino superior” (Parecer nº 2/2007); “Agência de avaliação e acreditação para a garantia da qualidade do ensino superior” (Parecer nº 3/2007); “Avaliação da qualidade do ensino superior” (Parecer nº 5/2007); e “Regime jurídico das instituições de ensino superior (RJIES) (Parecer nº 6/2007).

Completam-se agora cinco anos sobre a aplicação do novo modelo de organização e gestão das instituições de ensino superior em Portugal (RJIES). Ao longo deste período, os relatórios do CNE sobre o Estado da Educação têm apresentado a panorâmica do desenvolvimento do ensino superior. Embora ainda distante da meta europeia de 40% a atingir em 2020, fixada para a população dos 30-34 anos com diploma de nível superior, os progressos realizados pelo nosso país são assinaláveis tendo em conta a nossa situação de partida. No espaço de uma década, o ensino superior diversificou-se, novas oportunidades de formação foram criadas para novos públicos, as instituições desbravaram caminhos na sua ligação à sociedade e ao tecido empresarial e têm sabido fazer face aos crescentes constrangimentos financeiros que a situação do país impõe. A democratização do acesso ao ensino superior e a sua frequência generalizou-se, sendo hoje de 38% a taxa de escolarização dos jovens de 20 anos neste nível de ensino – mais de um em cada três jovens de 20 anos frequenta o ensino superior.

Entretanto, a autonomia de que gozam as instituições de ensino superior foi enquadrada por um novo modelo de organização e gestão que introduziu muitas mudanças no governo das instituições. A mais importante, no caso das instituições públicas, foi, sem dúvida, a criação dos Conselhos Gerais e as suas novas competências, órgão que representa a passagem de um modelo colegial de múltiplas sedes de governança institucional, para um modelo em que o Conselho Geral assume as responsabilidades pelo governo das instituições e onde participam elementos externos, incluindo o seu próprio Presidente. O modo como cada uma adotou a organização institucional que considerou mais adequada à concretização da sua missão e à especificidade do contexto em que desenvolve a sua ação constitui uma experiência diversa que o CNE considerou dever analisar e acompanhar.

No quadro do acompanhamento das políticas educativas em curso, o CNE procedeu à audição dos Presidentes dos Conselhos Gerais e dos diversos corpos representados nos Conselhos Gerais das instituições de ensino superior e celebrou com a Universidade de Aveiro um protocolo de colaboração para a realização de um estudo centrado na recolha e análise de opiniões dos presidentes dos Conselhos Gerais sobre o novo modelo de governança e gestão das instituições de ensino superior públicas em Portugal. Uma análise do impacto do RJIES sobre a autonomia das instituições privadas ficará para momento posterior.

Na sequência das conclusões do estudo acima referido e das iniciativas de acompanhamento realizadas no âmbito da sua 3ª Comissão Especializada Permanente, o

CNE emite a seguinte Recomendação sobre o desenvolvimento da autonomia das instituições de ensino superior.

1. Modelo de autonomia organizacional

Cinco anos após a publicação do RJIES (Lei nº 62/2007, de 10 de Setembro) parece consensual a ideia de não terem ainda sido completamente exploradas as potencialidades do novo Regime, tanto mais quanto diversos aspetos da arquitetura jurídica nele prevista não se encontram constituídos ou regulamentados, como são os casos da criação do Conselho Coordenador do Ensino Superior, do regime do pessoal docente e de investigação das instituições privadas ou do financiamento e apoio do Estado, respetivamente a instituições públicas e privadas.

O modelo de governança criado pelo RJIES é globalmente valorizado pelos seus atores diretos, está em aplicação sem especiais problemas, embora se observem constrangimentos e dificuldades que devem ser tidos em consideração em sede de revisão de estatutos, de regulamentos e de práticas adotados pelas instituições. O espaço para aprofundamento da autonomia estatutária das IES conferido pelo RJIES é muito amplo e permite que disfuncionalidades observadas na aplicação do modelo de governo das instituições possam ser corrigidas ao nível dos seus próprios estatutos, em particular no que se refere à composição do Conselho Geral e à forma de cooptação dos elementos externos.

Pese embora o recurso ao modelo pouco conhecido, no contexto do ensino superior, de fundações públicas com regime de direito privado, a experiência das instituições que reuniram condições para optarem por essa transformação começa agora a estabilizar-se, após um esforço considerável de organização gestonária e financeira, de ligação à sociedade e do envolvimento da comunidade académica. Enquanto vertente inovadora de um modelo de autonomia reforçada conferida a instituições do ensino superior públicas, recomenda-se que a sua experiência seja mantida e sujeita a avaliação específica, conforme previsto no nº 4 do artigo 129º do RJIES.

A rede de ensino superior, as suas instituições e os cursos que oferecem, caracteriza-se por uma grande dispersão territorial, evidenciando sobreposições que, em última análise, impedem o desenvolvimento de centros de referência em muitas áreas do saber. Apesar de se virem a registar algumas reestruturações na rede ao nível da oferta formativa,

conduzidas espontaneamente pelas IES e envolvendo, nomeadamente, o encerramento ou fusão de ciclos de estudos, a organização de parcerias para oferta de ciclos de estudos em associação entre várias instituições, é urgente a intervenção da tutela na regulação do sistema. A preocupação com a otimização dos recursos existentes no ensino superior e a criação de maior massa crítica deverá orientar a reorganização e diferenciação da rede de ensino superior.

No que concerne ao ensino superior privado, no sentido de uma maior agilização dos processos de transmissão, integração ou fusão dos estabelecimentos, e num esforço de concentração de recursos, seria de prever maior flexibilidade legal nos modelos institucionais relativos às entidades instituidoras.

2. Autonomia financeira das IES

O RJIES, no seu artigo 111º, dispõe que as IES “gerem livremente os seus recursos financeiros conforme critérios por si estabelecidos, incluindo as verbas anuais que lhes são atribuídas no Orçamento de Estado”, para o que elaboram e executam os seus orçamentos, liquidam e cobram as receitas próprias, autorizam e efetuam pagamentos, realizam alterações orçamentais que não sejam da competência da Assembleia da República. A autonomia das IES assenta, assim, numa autonomia de gestão, da qual a autonomia financeira é uma parte, a par da administrativa e patrimonial, mas, como é óbvio, essa autonomia implica uma responsabilidade acrescida na prestação de contas por parte das instituições, cujo desempenho se encontra sujeito a maior escrutínio.

Em 2010, o Governo celebrou com as IES um *Contrato de Confiança* no qual ambas as partes se comprometeram a dar o seu contributo na realização do Programa de Desenvolvimento do Ensino Superior para 2010-2014. Este *Contrato* previa a qualificação de mais 100 mil ativos ao longo de quatro anos, o reforço do financiamento anual do setor em 100 milhões de euros face ao valor de financiamento público de 2009 e a sua estabilidade até 2014.

Porém, as dificuldades orçamentais com que o país se debate têm impedido o cumprimento do reforço de financiamento previsto, sendo as IES confrontadas anualmente com muitas limitações e restrições à gestão, enquadradas nos diplomas orçamentais do Estado, designadamente, cativações das dotações orçamentais inscritas, provenientes quer do OE, quer das receitas próprias arrecadadas pelas instituições.

Acrescem os impedimentos existentes sobre a possibilidade das instituições procederem a alterações orçamentais ou relativas à transcrição de saldos de gerências anteriores, sujeitas a autorização das tutelas. A sujeição das instituições ao Sistema Nacional de Compras, que retira toda e qualquer autonomia às IES para adquirir o que quer que seja e que frequentemente se traduz num aumento de custos das aquisições face aos preços praticados através de procedimentos anteriores, bem como a aplicação da “Lei dos Compromissos” (Lei nº 8/2012, de 21 de Fevereiro), configuram-se como normativos que afetam diretamente a liberdade gestonária das instituições.

Neste contexto, o verdadeiro reforço da autonomia financeira das IES passa pelo cumprimento das normas inscritas no RJIES.

De facto, quando se incentivam as IES a implementarem um conjunto de atividades tendentes à concretização de fontes alternativas ao financiamento público e, logo de seguida, se condiciona a utilização das receitas próprias através de uma panóplia de medidas restritivas da sua livre gestão, a reação das instituições será a de retração e desconfiança perante as tutelas.

O Conselho Nacional de Educação recomenda a existência de um posicionamento claro e de boa-fé no relacionamento entre as tutelas e as IES, em que o mútuo respeito pelo papel de cada parte seja a regra geral.

3. Conselho Coordenador do Ensino Superior

A criação de um Conselho Coordenador do Ensino Superior, com especiais responsabilidades no desenvolvimento de uma estratégia geral para o sistema e consequente planeamento, constitui uma das importantes recomendações apresentadas no relatório da OCDE de 2006 sobre o sistema de ensino superior nacional. O seu papel seria fundamental na reconfiguração institucional, uma vez que o quadro geral de metas e objetivos definidos para o ensino superior deveriam orientar a negociação dos contratos de desempenho a celebrar entre as instituições e a tutela.

Nos seus artigos 170º e 171º, o RJIES prevê a existência do referido Conselho como órgão de “aconselhamento do membro do Governo responsável pela área do ensino superior no domínio da política do ensino superior”, com intervenção nos processos de fusão, integração, cisão e extinção de instituições de ensino superior públicas ou em

situações de crise institucional (art.º 55º e art.º 152º), remetendo para diploma próprio a definição da sua composição, modo de funcionamento e competências.

Tal vem a acontecer através do Decreto Regulamentar nº 15/2009, de 31 de Agosto, onde se estabelece que o Conselho Coordenador do Ensino Superior é constituído por sete personalidades de reconhecido mérito, nomeadas pelo membro do Governo, que assegurem uma “adequada diversidade de competências e experiências, designadamente especialistas nacionais e estrangeiros”, por representantes dos estudantes, do CRUP, CCISP e APESP e dos organismos sob a tutela do ministério, a saber, o presidente da Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior, o diretor-geral do Ensino Superior e o presidente da FCT. Relativamente ao seu funcionamento e às matérias que serão da sua competência, para além das previstas no RJIES, o diploma determina que o Conselho “dispõe de uma secção especializada em matéria de ação social”, que integrará as competências do anterior CNASES (Conselho Nacional de Ação Social do Ensino Superior).

Porém, até hoje, o Conselho Coordenador do Ensino Superior não se encontra constituído por falta de designação das sete personalidades cuja nomeação cabe ao ministro da tutela. Nesta circunstância, e reconhecendo que o Conselho Coordenador se afigura essencial na regulação do sistema de ensino superior, o CNE recomenda ao Governo que a entrada em funcionamento do Conselho seja ultimada, de modo a que a reestruturação da rede, a qualidade e avaliação das instituições e a equidade no funcionamento da ação social no ensino superior possam avançar sustentadamente.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

22 de outubro de 2012

A Presidente, *Ana Maria Dias Bettencourt*