

# O RJIES e a reforma da governação e da gestão do ensino superior em Portugal

António M. Magalhães

---

17 de maio 2023



# O RJIES e a reforma da governação e gestão do ES em Portugal

- A influência da Nova Gestão Pública na reforma do ES europeu
- A reforma da governação e gestão do ES em Portugal
- Efeitos do RJIES nas estruturas e processos de governação IES públicas portuguesas
  - Público *versus* privado para interesses público+privados
  - Hierarquias *versus* redes
  - Comando e controlo *versus* negociação e persuasão
  - Competências gestionárias e competências de capacitação
- O(s) futuro(s) da governação e gestão das IES

# A influência da Nova Gestão Pública (NGP) na reforma do ES europeu

## Do modelo de controlo estatal ao modelo de supervisão estatal ( 1980s):

- Redução da interferência do governo/estado nas decisões quotidianas das instituições.
- Atribuição de autonomia às IES - indução da autorregulação dos sistemas e instituições e promotora do bem público.
- Autonomia, prestação de contas e avaliação da qualidade: + autonomia = maior eficiência na resposta às mudanças nos ambiente organizacional.
- Ênfase no contributo dos *stakeholders* externos
- Relação contratual que não enfraquece nem diminui, em extensão e intensidade, a regulação do Estado: o Estado Avaliador (o controlo *a posteriori*).

# A influência da Nova Gestão Pública na reforma do ES europeu

## A NGP: autonomia e o reforço da autorregulação das IES

- a eficiência e a eficácia devem ser atingidas através de instrumentos de gestão utilizados no setor privado
  - especificação de objetivos e metas
  - concorrência por 'clientes'
  - a medição do desempenho
  - abertura aos mercados para a prestação de serviços públicos

**A meta-governança: como coordenar instituições autónomas?**

# A influência da Nova Gestão Pública na reforma do ES europeu

## Influência dos discursos neoliberais:

- Crítica ao modelo do controlo estatal: o papel do Estado e suas agências descrito como socialmente pernicioso.
- Crítica às políticas educativas, direcionadas a proteger e a consolidar os grupos de interesses dos burocratas estatais.
- As empresas como “modelos” para as reformas do Estado.
- Reconfiguração dos modelos de governação e gestão das instituições públicas.
- Os mercados e a reconfiguração do papel das instituições (fornecedoras) e dos seus utentes (clientes).

# A reforma da governação do ES em Portugal

Da Lei de Autonomia Universitária (1988) e a Lei de Autonomia dos Politécnicos (1990) ao Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (RJIES) (2007).

## **O RJIES induziu linhas de força nas mudanças na forma de governar e gerir as IES**

- o fortalecimento dos constrangimentos orçamentais
- regulação vertical dos sistemas e das IES
- o estabelecimento de contratos baseados no desempenho
- financiamento da investigação com base em mecanismos de competição
- a 'gestão deve gerir'
- fortalecimento das funções gestionárias dos/as reitores/as/presidentes, diretores/as das fac/esc/dep
- centralidade da eficiência e da equação custo/benefício
- desenvolvimento de administrações centrais fortes
- enfraquecimento da representação dos/as professores/as e dos/as estudantes na gestão do ES

## Mudanças no quadro legal e efeitos nas estruturas e processos de governação

Lei da Autonomia das Universidades (1988)	Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (2007)	Efeitos na governação
Autonomia estatutária, científica, pedagógica, administrativa, financeira, disciplinar	Sem alteração significativa	<b>Fortalecimento da autonomia institucional, que não foi afetada, exceto no caso da autonomia pedagógica (acreditação obrigatória dos ciclos de estudos)</b>
Liberdade para elaborar os seus estatutos, incluindo a definição dos órgãos de governo/gestão	Nenhuma mudança	<b>Reforço do quadro legal</b>
Definição das principais estruturas de governação (Assembleia da Universidade, Reitor, Senado e Conselho de Administração)	Definição das principais estruturas de governação (Conselho Geral, Reitor, Conselho de Gestão)	<b>O Senado, quando existe, é apenas um órgão consultivo</b>
Participação de todos os corpos das universidades promovendo métodos de gestão democrática	Representação do corpo docente 55% Estudantes 15%	<b>Limitação e diminuição da representatividade de todos os corpos das IES</b>
Paridade entre docentes e estudantes		
Representação, e participação não obrigatória de membros externos, até 15%	Participação obrigatória de membros externos - 30%	<b>Maior participação e influência de externos</b>
As IES são instituições enquadradas pelo direito público	Em condições específicas, a possibilidade de introduzir o modelo IES-fundação.	<b>Gestão baseada no direito privado</b>
Equilíbrio entre a representação de todas as Faculdades/Escolas sem considerar a sua dimensão	Não há representação obrigatória das Fac/Esc/Dep nos órgãos de governação	<b>Faculdades/Escolas/Departamentos são sub-representado nos órgãos de governação</b>
Autonomia científica, pedagógica, administrativa e financeira das unidades de nível médio (nível de faculdade) conforme previsto nos estatutos da IES	Unidades autónomas, com órgãos autónomos e autonomia de gestão a definir no âmbito dos estatutos das IES	<b>Diferença entre Fac/Esc/Dep com ou sem órgãos autónomos. Aqueles com órgãos autónomos desfrutam de uma extensão mais ampla para tomar decisões</b>
Órgãos de governo especificados por lei (Assembleia de Rep, Conselho Diretivo, Con. Ped. e Cons. Científico)	Órgãos de governo definidos por lei (Conselho Científico e Conselho Pedagógico)	

## Efeitos do RJIES nas estruturas e processos de governação das IES públicas portuguesas

- Diminuição da colegialidade.
- As IES podem optar por uma identidade específica – IES-fundação.
- As IES puderam contrabalançar uma influência mais forte da NGP, criando estruturas opcionais mantendo a participação dos corpos da academia, ainda que com carácter consultivo (e.g. senados, conselhos de diretores, etc.).
- A interpretação do RJIES pelas IES foi diversa, incorporando a NGP de forma matizada.
- Imposição de estruturas de governação – Conselho Geral, Reitor/a (ou Presidente) e Conselho de Gestão.
- Presença obrigatória dos *stakeholders* externos no Conselho Geral.
- IES-fundações: sob proposta do CG, o Estado nomeia o Conselho de Curadores, composto por *stakeholders* externos, reforçando a presença de interesses externos nos processos e estruturas de decisão.

# Do público *versus* privado para interesses público+privados

**A mudança visível na composição das estruturas de governação adotadas pelas IES públicas portuguesas: os *stakeholders* externos.**

Das 238 das personalidades cooptadas das IES públicas 65% eram representantes do poder legislativo e de órgãos executivos, dirigentes, diretores e gestores executivos e 34% do grande grupo de especialistas das atividades intelectuais e científicas (Mineiro, 2022).

- “... os diretores gerais e gestores executivos de empresas e os dirigentes de organizações especiais representam a maioria dos membros dos Conselhos de Curadores” (Mineiro, 2022: 70)
- Estruturas opcionais, consultivas, com *stakeholders* externos, e.g.:
  - Universidade de Aveiro - Conselho de Ética e Deontologia e o Conselho de Cooperação
  - Universidade do Algarve - Conselho Económico e Social
  - Universidade Aberta - Conselho Consultivo Internacional

# Hierarquias *versus* redes

- **O poder dos/as académicos/as e dos/as estudantes nos órgãos de decisão foi reduzido**, potenciando uma estrutura mais hierarquizada (e.g. limite de 25 membros na composição dos CC, independentemente da dimensão das instituições).
- **Atenuação da hierarquia e a sub-representação das faculdades/escolas/departamentos nos órgãos de governação.** As IES tenderam a criar um conjunto de órgãos consultivos: importância das redes intrainstitucionais formais e informais.
- **Visível a proliferação de órgãos consultivos** que, além do Senado (onde existe), representam os/as académicos/as (e.g.o Conselho Universitário – UL e UTAD - , o Conselho Cultural - Uminho-, o Colégio de Diretores (Universidade Nova de Lisboa).
- **A representação dos interesses dos/as estudantes e o estabelecimento obrigatório da figura do/a provedor/a do estudante** cuja ação é desenvolvida em interação com as associações de estudantes e os conselhos pedagógicos.

# Comando e controlo versus negociação e persuasão

O RJIES, não se funda no princípio de legitimidade das eleições dos/as responsáveis institucionais, mas não impõe um sistema restrito de nomeações.

	Eleição	Nomeação	Cooptação
<b>Nível central</b>			
Conselho de curadores (IES-fundação)		X	
Membros do Conselho Geral	X		X
Presidente do Conselho Geral	X		
Administração central		X	
<b>Nível intermédio</b>			
Diretor/a	X	X	
Conselhos científico e pedagógico	X		

# Competências gestionárias e competências de capacitação

- A NGP transferiu a ênfase do controlo para o desempenho, mas a sua preocupação central continua a ser com o funcionamento da gestão interna, (baseada competências gestionárias)
- As competências de capacitação visam promover a colaboração e cooperação dos atores numa rede complexa de interdependência
- No RJIES há sinais da reconfiguração de competências gestionárias para as competências de capacitação, e.g. na definição do papel do/a reitor/a/ presidente (que deve elaborar e submeter à aprovação do CG os planos estratégicos e outros documentos estruturantes)
- Tensão entre órgãos colegiais e de gestão.

# Em suma:

- O RJIES foi explicitamente inspirado pela NGP (Moreira, 2008), mas assumiu um caráter híbrido (e.g. eleição versus nomeação).
- Os instrumentos de governação promovidos pela NGP foram mitigados na interpretação do quadro legal feita pelas IES (e.g. nomeação, cooptação e eleição).
- Presença dos interesses público+privados nas estruturas de governação.
- Formação de redes em tensão com a hierarquização das estruturas e processos de governação e gestão.
- Limitação e diminuição de representatividade dos corpos constituintes da IES, juntamente com a sub-representação das faculdades/escolas/departamentos nos órgãos centrais de governação.

## O(s) futuro(s) da governação e gestão das IES

**Tensão 1** – Fator lucro: as IES não estão no ‘negócio’ com fins lucrativos.

**Tensão 2** – Produto intangível: a criação e disseminação de conhecimento não são atividades “tangíveis” e não se prestam diretamente à medição.

**Tensão 3** – Estrutura ‘binária’: as IES seguem dois regimes de gestão paralelos - académico e administrativo/gestionário.

**Tensão 4** – Liberdade académica: a não conformidade é central.

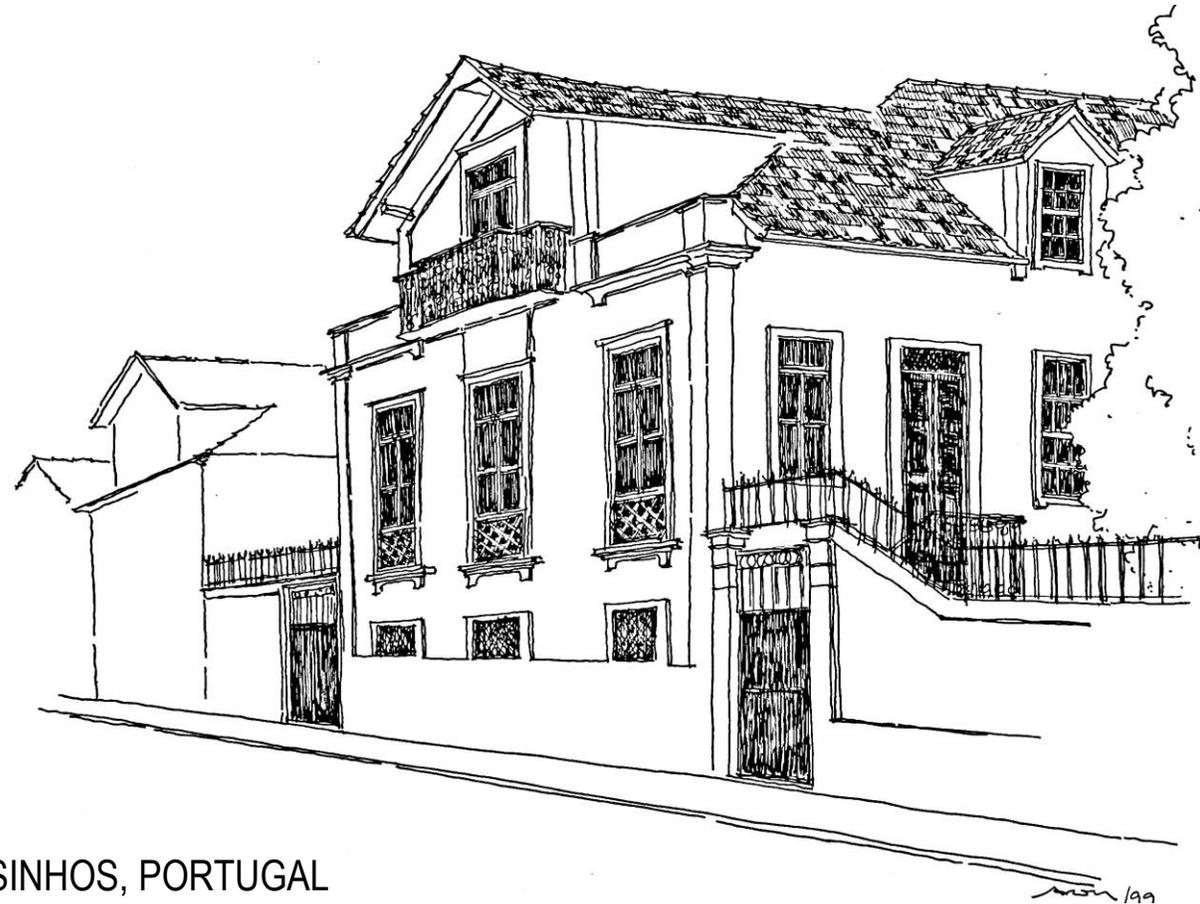
**Tensão 5** – Fatores externos: os elementos críticos para a promoção académica nas IES não residem necessariamente na própria instituição.

**Tensão 6** – Lealdade: os académicos tendem a prestar lealdade à sua disciplina, não necessariamente à sua instituição, nem mesmo aos seus departamentos ou UI.

(Teferra,Damtew (2014). ‘Organised anarchy’ - The enduring paradigm of university management)

# Obrigado!

[antonio@cipes.up.pt](mailto:antonio@cipes.up.pt)



RUA 1º DE DEZEMBRO, 399 | MATOSINHOS, PORTUGAL