

O processo de reforma do ensino superior

A reforma da governação e gestão das universidades portuguesas

António M. Magalhães
Amélia Veiga

O RJIES e a reforma da governação e gestão das universidades

- A influência da Nova Gestão Pública na reforma do ES europeu
- A reforma da governação e gestão do ES em Portugal
- Estruturas e processos de governação nas universidades 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 - indutora 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**.

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 foram introduzidos para reconfigurar o 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
- fortalecimento das funções gestonárias dos/as reitores/as, 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	Fortalecimento da autonomia institucional, que não foi afetada, exceto no caso da autonomia pedagógica (acreditação obrigatória dos ciclos de estudos)
Liberdade para elaborar os seus estatutos, incluindo a definição dos órgãos de governo/gestão	Nenhuma mudança	Reforço do quadro legal
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)	O Senado, quando existe, é apenas um órgão consultivo
Participação de todos os corpos das universidades promovendo métodos de gestão democrática	Representação do corpo docente 55% Estudantes 15%	Limitação e diminuição da representatividade de todos os corpos das universidades
Paridade entre docentes e estudantes	Representação do corpo docente 55% Estudantes 15%	
Representação, e participação não obrigatória de membros externos, até 15%	Participação obrigatória de membros externos - 30%	Maior participação e influência de externos
As universidades são instituições enquadradas pelo direito público	Em condições específicas, a possibilidade de introduzir o modelo universidade-fundação.	Gestão baseada no direito privado
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	Faculdades/Escolas/Departamentos são sub-representados nos órgãos de governação
Autonomia científica, pedagógica, administrativa e financeira das unidades de nível médio (nível de faculdade) conforme previsto nos estatutos da Universidade	Unidades autónomas, com órgãos autónomos e autonomia de gestão a definir no âmbito dos estatutos das universidades	Diferença entre Fac/Esc/Dep com ou sem órgãos autónomos. Aqueles com órgãos autónomos desfrutam de uma extensão mais ampla para tomar decisões
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 nas Estruturas e processos de governação nas universidades públicas portuguesas

- Diminuição da colegialidade.
- As IES podem optar por uma identidade específica – instituto público *versus* fundação pública.
- 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 universidades 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.
- Órgãos das IES-fundações: o Conselho de Curadores e o/a Auditor/a. 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 universidades 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 universidades tenderam a criar um conjunto de órgãos consultivos: importância das redes intrainstitucionais formais e informais.
- **Em todas as universidades públicas foi visível uma 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
Nível central			
Conselho de curadores (Universidade-fundação)		X	
Membros do conselho geral	X		X
Presidente do conselho geral	X		
Administração central		X	
Nível intermédio			
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 (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 assume um caráter híbrido (e.g. eleição versus nomeação).
- Os instrumentos de governação promovidos pela NGP foram mitigados na interpretação do quadro legal feita pelas universidades (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 universidade, 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.

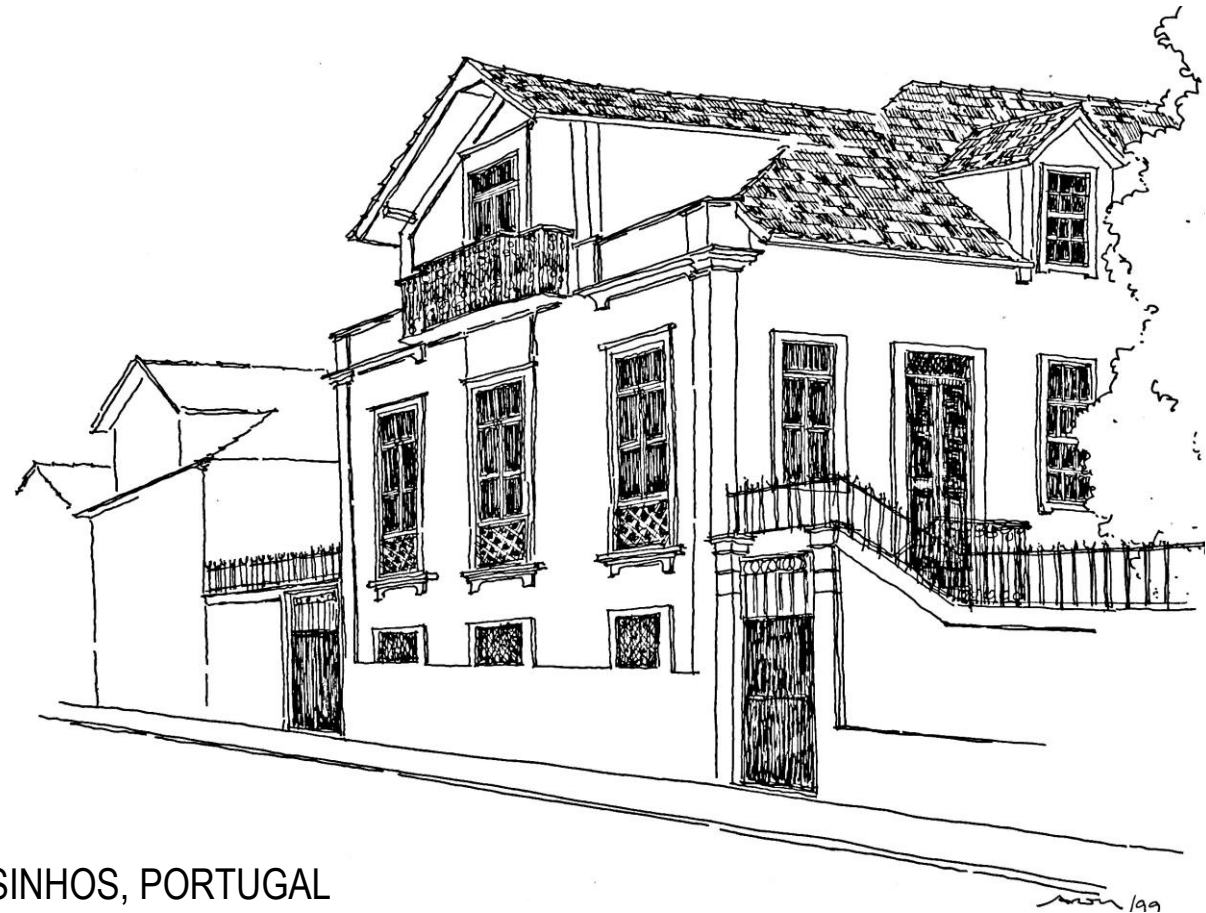
Tensão 5 – Fatores externos: os elementos críticos para a promoção académica nas IES não residem necessariamente na própria instituição.

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
aveiga@fpce.up.pt



RUA 1º DE DEZEMBRO, 399 | MATOSINHOS, PORTUGAL