Universidade de Aveiro
Ano 2023

MANUEL ANTÓNIO DE OLIVEIRA CARMELO ROSA

UM MODELO FUNDACIONAL NAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS PORTUGUESAS

A FOUNDATIONAL MODEL IN THE PUBLIC PORTUGUESE UNIVERSITIES

Universidade de Aveiro
Ano 2023

MANUEL ANTÓNIO DE OLIVEIRA CARMELO ROSA

UM MODELO FUNDACIONAL NAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS PORTUGUESAS

A FOUNDATIONAL MODEL IN THE PUBLIC PORTUGUESE UNIVERSITIES

Tese apresentada à Universidade de Aveiro para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Doutor em Políticas Públicas, realizada sob a orientação científica da Doutora Maria Teresa Geraldo Carvalho, Professora Associada com Agregação do Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território da Universidade de Aveiro

Thesis submitted to the University of Aveiro for fulfillment of the necessary requirements leading to the Doctoral degree in Public Policy, carried out under the scientific supervision of Doctor Maria Teresa Geraldo Carvalho (Adviser), Associate Professor with Aggregation of the Department of Social, Political and Territory Sciences of University of Aveiro

À sempre presente memória dos meus Pais e dos meus Avós, que souberam aliar a sabedoria com muito carinho e ternura para me ajudarem a ser grande parte daquilo que sou.

Aos meus filhos, Manuel e Margarida e aos meus netos, Manuel, Duarte, Miguel, Leonor e Vasco, com quem partilho a enorme riqueza e prazer da vida familiar e que já são e vão ser melhores que os seus antecessores. Ao meu genro Duarte, sempre presente em todos os momentos e à minha nora Marta, que tem sido uma mãe exemplar.

Aos meus irmãos, Maria e Joaquim que são, apesar da distância, parceiros fraternos e solidários nesta caminhada das nossas vidas desde os primórdios.

E,

NATURALMENTE, à Teresa, por tudo.

A todos presto a minha sentida e reconhecida homenagem dedicando-lhes esta obra e o esforço que ela representou.

o júri

presidente	Prof. Doutor Tito da Silva Trindade, Professor Catedrático da Universidade de Aveiro
vogais	Prof. Doutor António Manuel Magalhães Evangelista de Sousa, Professor Catedrático da Universidade do Porto
	Prof.ª Doutora Maria Teresa Geraldo Carvalho, Professora Associada com Agregação da Universidade de Aveiro (orientadora)
	Prof. Doutor Almerindo Janela Gonçalves Afonso, Professor Associado Aposentado da Universidade do Minho
	Prof.ª Doutora Maria João Machado Pires da Rosa, Professora Auxiliar da Universidade de Aveiro
	Prof.ª Doutora Maria Amélia Pina Tomás Veiga, Professora Auxiliar da Universidade do Porto

agradecimentos

Em primeiro lugar, cumpre-me agradecer à minha orientadora Professora Doutora Teresa Carvalho pela confiança que em mim depositou ao acolher-me como seu orientando, pelo apoio com que pude sempre contar, pela disponibilidade manifestada e pelos importantes ensinamentos do seu conhecimento profundo que me transmitiu e que foram imprescindíveis para concretizar este trabalho.

Ao Professor Doutor Pedro Teixeira meu coorientador até há poucos dias, função que ficou impossibilitado de concluir por ter sido chamado para exercer cargo governamental de grande responsabilidade, onde terá oportunidade de mostrar o seu vasto e sólido conhecimento, a sua inteligência e o seu enorme talento agora posto ao serviço de uma nobre e exigente causa pública. Por todo o apoio que me prestou na elaboração deste trabalho, pela constante disponibilidade manifestada, apesar dos seus múltiplos afazeres, e pela sua amizade estou-lhe profundamente agradecido.

Ao Professor Doutor Alberto Amaral – que elejo como um dos Reitores de excelência do nosso mundo académico, pela enorme qualidade e sabedoria com que desempenhou esse cargo na Universidade do Porto – que me concedeu, pela sua amizade, a enorme honra de me ajudar e apoiar na elaboração deste trabalho, fornecendo-me uma quantidade considerável de material científico sempre relevante, fazendo rigorosa apreciação crítica dos meus textos e transmitindo-me preciosos ensinamentos com o seu espírito arguto, preciso e claro de quem sabe reduzir os problemas às suas linhas dominantes e aliando a sua enorme sabedoria e talento a uma ironia apreciável. A sua exigência faz aliar o escrúpulo de escrever certo e com rigor ao escrúpulo de escrever bem. Ele é hoje, pode dizer-se sem exagero, um importante momento do pensamento sobre o ensino superior e sobre as universidades que extravasa as fronteiras do nosso país. Estou-lhe muito agradecido e honrado por todo e tão importante apoio que me deu.

Ao Professor Doutor Júlio Pedrosa – que foi outro dos grandes Reitores com quem tive o prazer e honra de conviver e que nessa qualidade, em defesa do interesse público representado pela atividade desenvolvida pela sua universidade e pelas demais universidades (como Presidente do CRUP), teve de enfrentar e de lidar, com firmeza, perante incompreensões tutelares sobre alguns dos temas abordados neste trabalho – que me deu, com a sua amizade, indicações preciosas para que pudesse, como desejava, iniciar este projeto que agora está em fase conclusiva. Nele quero realçar os dotes de caráter, de integridade e de coragem que revelou em alto grau e que não esqueço, mostrando que o homem da ciência não faz esquecer o Homem que logrou imprimir ao cientista o forte cunho da sua personalidade. Por tudo isso, que está estreitamente associado à forte ajuda e estímulo que me deu para iniciar e concretizar este projeto, manifesto-lhe o meu agradecimento muito reconhecido.

No Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território da Universidade de Aveiro, quero expressar os meus agradecimentos ao seu Diretor, Professor Doutor Carlos Rodrigues e ao Professor Doutor Carlos Jalali pelos ensinamentos que me transmitiram no ano letivo inicial, como Professores do Programa Doutoral e ainda à Professora Doutora Sara Diogo, pela simpatia com que partilhou a sua sabedoria e conhecimento. Agradeço também à Dr.ª Sandra Bastos por todo o apoio técnico e administrativo que com muita competência e simpatia tem prestado às minhas solicitações para ultrapassar problemas com que deparei durante o projeto doutoral.

A todos os que me concederam as entrevistas – ocupando um pouco do seu precioso tempo – e com quem muito aprendi tornando este trabalho de investigação possível, é devido o meu agradecimento.

Agradeço a todos os que me forneceram material científico e técnico que me permitiu desenvolver cabalmente o projeto, de que saliento, para além dos já

referidos Professora Doutora Teresa Carvalho, Professor Doutor Pedro Teixeira e Professor Doutor Alberto Amaral, a Professora Doutora Helena Nazaré, o Professor Doutor João Filipe Queiró, o Professor Doutor António Rendas, a Professora Doutora Maria de Lurdes Rodrigues, o Professor Doutor António Correia de Campos, o Professor Doutor Manuel Heitor e o Dr. Pedro Barrias.

A todos os meus amigos que me estimularam a iniciar o projeto e a desenvolvê-lo de que quero salientar a Honória, a Cristina, o Jorge, a Elsa Oliveira e a Teresa Gil, sobretudo pelo enorme apoio que me concederam em momento que coincidiu com a fase inicial deste projeto (em período da minha vida que foi complicado) revelando coragem, inteireza e enorme caráter. Às minhas amigas Eduarda Melo Gomes e Célia Ramos, que com a sua enorme competência evitaram que tivesse de distrair a minha atenção para questões laterais que condicionariam o meu indispensável foco neste projeto de investigação, ajudando-me a resolver problemas inadiáveis.

Finalmente, quero agradecer a toda a minha família que, num período mais longo do que o desejado, não tiveram a minha atenção como mereciam e de que a Teresa, por estar muito mais presente, foi a mais afetada. Ela também é muito justamente merecedora dos encómios referidos no parágrafo anterior.

palavras-chave universidades públicas, RJIES, governação universitária, fundações públicas, NGP, managerialismo, boardismo, mudança organizacional, novo institucionalismo, conselhos de curadores.

resumo

No quadro da governação e gestão das instituições públicas a governação das universidades públicas de ensino superior tem sido objeto de um amplo tratamento e análise científica, tendo em consideração a sua complexidade e as especificidades que apresenta. No entanto, o novo modelo fundacional de governação destas instituições, é de aparecimento mais recente e começa agora a merecer, no meio científico, o destaque que justifica. A governação das universidades tem diretamente a ver com a sua organização interna e o seu funcionamento, mas é fortemente condicionada e influenciada pelo papel do Estado e de estruturas supranacionais (hoje mais do que no passado e sobretudo no espaço europeu) através da definição, direta ou indireta, de políticas publicas para o ensino superior, nelas se incluindo o grau de autonomia institucional (desdobrada em diversas vertentes) ou ainda a tipologia de organização e funcionamento de todo o sistema de ensino superior ponderadas a sua missão global, os diversos objetivos que estão definidos para cada um dos subsistemas que integram a rede de instituições e a sua diferente titularidade (pública, privada, concordatária ou de outra natureza). Em todo este quadro caberá salientar a crescente importância de que se vai revestindo, especialmente no espaço europeu, a internacionalização das universidades e das demais instituições de ensino superior, reforçada pela aprovação do Processo de Bolonha e em resultado da sua implementação, de que caberá realçar a criação das Áreas Europeias de Ensino Superior e de Investigação e ainda o crescimento e reforço das redes internacionais de investigação e de cooperação interuniversitária. Havendo uma enorme quantidade de estudos sobre os modelos de governação das universidades públicas e sobre os seus diferentes resultados – que variam no tempo e no espaço – não é, no entanto, fácil encontrar estudos para o modelo fundacional, que surge como modalidade de universidades públicas como instituições juridicamente 'independentes', o qual, para além de ser inovador, está circunscrito a um número reduzido de países e mesmo nestes casos a apenas algumas instituições do universo institucional considerado. Por isso, não terá ainda merecido uma análise aprofundada da sua organização interna, do seu funcionamento e dos resultados desse funcionamento.

Com este projeto procura contribuir-se para um melhor conhecimento da realidade do modelo fundacional nas universidades públicas portuguesas, mas procedendo, também, à análise dessa realidade noutros países europeus. Os objetivos gerais deste projeto são os de analisar o sentido da mudança produzida com a criação do novo modelo fundacional de governação das universidades públicas e os objetivos específicos, para além de identificar a natureza e objetivos do modelo fundacional, são: analisar o objetivo e a natureza das políticas públicas no domínio da governação do ensino superior até à publicação do RJIES; explicar as condições em que surge esse regime; identificar a natureza e objetivos do modelo fundacional criado e analisar a experiência europeia de universidades-fundação; examinar as suas características nos casos aplicados e verificar, através de análises comparadas (com os modelos europeus e com universidades públicas que não adotaram o regime fundacional), as suas vantagens e desvantagens. Procura-se investigar, através da realização de 24 entrevistas semi-estruturadas, as perceções de agentes responsáveis pela governação nas universidades públicas (no presente e no passado recente) e de atores políticos no setor do ensino superior, sobre a tendência para o crescente uso de práticas 'managerialistas' e de 'boardismo' e correspondente redução de modelos colegiais na governação das universidades públicas e em que medida esse novo modelo pode contribuir para melhorar a governação dessas instituições; e verificar o papel dos conselhos de curadores nas universidades-fundação.

keywords Public universities, RJIES, university governance, public foundations, NPM, managerialism, boardism, organisational change, neoinstitutionalism, boards of trustees

abstract

In the framework of governance and management of public institutions, the public university governance of higher education has been a target of an extensive treatment and scientific analysis, having into account its complexity and the specificities it presents. However, the new foundational model of governance of these institutions appeared recently and begins now to get the prominence it deserves in the scientific environment. Universities governance has to do with their internal organization and functioning, but it is strongly conditioned and influenced by the role of the State and supranational structures (today more than in the past and above all in Europe) through the definition, direct or indirectly, of public policies for higher education that include the degree of institutional autonomy (unfolded into different aspects) or the organization typology and functioning of the entire higher education system having into consideration its global mission, the different objectives defined for each one of the subsystems that make up the institutions network and their different ownership (public, private, concordat or of any other nature).

In all this context, it's worth highlighting the growing importance, particularly in Europe, concerning the internationalization of universities and other higher education institutions, reinforced by the Bologna Process approval and because of its implementation, with emphasis on the creation of European Areas of Higher Education and Research, as well as the growth and strengthening of international networks of research and inter-university cooperation. As we can find a huge amount of studies on models of governance of public universities and their different results – which are diversified on time and space – it is not easy to find studies related with the foundational model which appears not only as a modality of public universities as legal 'independent' institutions but also, beyond being innovative, limited to a small number of countries and even in these cases to a few institutions of this considered institutional universe. Therefore, it has not deserved an in-depth analysis of its internal organization, its operation, and results.

This project tries to contribute to a better and real understanding of the foundational model in Portuguese public universities, also proceeding with the analysis of this reality in other European countries. The main objective of this project is to analyse the change produced with the creation of the new foundational model of governance on public universities and the specific goals, in addition to the identification of the nature and objectives of the foundational model are: to analyse the goal and nature of public policies in the field of higher education governance till the RJIES publication; to explain the conditions under which this system appears; identify the nature and objectives of the created foundational model and analyse the European experience of universities-foundation; examine the features in applied cases and check through comparative analysis (with European models and public universities that did not adopt the foundational regime) its advantages and disadvantages. Investigate, carrying out 24 semi-structured interviews, the perceptions of responsible actors and policymakers in higher education sector (present and recent past) on the trend towards the increasing use of 'managerialists' and 'boardism' practices and corresponding decrease of collegial models in the governance of public universities and to what extent this new model can contribute to improve the governance of these institutions; verify the role of the board of trustees in foundation universities.

Índice de figuras xiv
Índice de quadros xiv
Acrónimos e abreviaturas xv
Capítulo I – Introdução 1
1.1. - Estrutura da tese 10
Capítulo II – O estado da questão 12
2.1. – A Governação Pública e a sua Evolução 12
2.1.1. – Antecedentes. 12
2.1.2. – Os Modelos Modernos de Governação Pública 17
2.1.3 – Governança ou governação? 33
2.2. – O foco da investigação sobre modelos de governação das instituições públicas de ensino superior no âmbito das políticas de ensino superior 41
2.3. – Uma abordagem institucionalista à governação no ensino superior público. 48
2.3.1. – Introdução 48
2.3.2. – A investigação organizacional 50
2.3.3. – A teoria institucional e o seu desenvolvimento 53
2.3.4. – O conceito de instituição 58
2.3.5. – A importância da teoria institucional e a sua relevância para enquadrar este projeto 60
2.3.6. – Isomorfismo institucional 63
2.3.7. – Processos de mudança organizacional e institucional 64
2.4. – As instituições universitárias e a sua evolução na Europa e em Portugal 71
2.4.1 - Antecedentes 72
2.4.2. – As primeiras universidades 75
2.4.3. – O período moderno 83
2.4.4. – Das ideias iluministas ao processo de Bolonha 88
2.4.5. – A primeira universidade em Portugal 95
2.4.6. – O período moderno em Portugal 99
2.4.7. – Do iluminismo aos nossos dias em Portugal 103
2.5. – O modelo de governação nas universidades públicas portuguesas. Sua evolução no passado recente. 109
2.5.1. – O Período da 1.ª República (1910-1926) 114
2.5.2. – O Período do Estado Novo (1926-1974) 118
2.5.3. – O Período de Transição dos Governos Provisórios (1974-1976) 126
2.5.4. – O Período dos Governos Constitucionais (1976-1988) 128

Capítulo III – Regime fundacional das universidades públicas portuguesas. Sua natureza ..131

3.1 – Introdução.....131

3.2. – Novas tendências na Administração pública. A crescente privatização 136

3.2.1 – Características principais das reformas na administração pública 143

3.2.2. – A tendência para atribuir um estatuto jurídico independente às universidades públicas: casos da Áustria, da Dinamarca, da Inglaterra, dos Países Baixos e da Suécia.....149

3.2.3. – Considerações gerais sobre universidades como entidades jurídicas independentes.....162

3.2.4. – Reformas do sector público em Portugal.....164

3.3. – Análise das entidades coletivas, com particular atenção às sem fins lucrativos 170

3.4. – As fundações – análise concetual 183

3.5. – Comparação internacional sobre a importância e especificidades da realidade fundacional.....189

3.6. – As fundações públicas no contexto do ensino superior público, as experiências na Europa.....194

3.6.1 – A experiência alemã, na Baixa Saxónia.....194

3.6.2. A experiência finlandesa 197

3.6.3. A experiência húngara 200

3.7. – Fundações públicas e suas diferenças face ao modelo-tipo das fundações privadas em Portugal.....209

Capítulo IV – Abordagem Metodológica 213

4.1. – Introdução.....213

4.2. – Objetivo do estudo.....216

4.3. – Processo metodológico. Revisão da literatura, análise documental e estudos de caso.....217

4.4. – Processo metodológico. As entrevistas 219

4.4.1. – Dimensão da Análise 221

4.4.2 – Amostragem.....221

4.4.3 – Objetivos das entrevistas a cada grupo 223

4.4.4 – Trabalho de campo.....225

Capítulo V – Análise e discussão temática dos dados.....227

5.1 – Análise dos dados. Entrevistas 227

5.2. – Análise do modelo fundacional no RJIES 265

5.2.1. – Linhas gerais.....265

5.2.2. – Influência da OCDE na preparação do RJIES.....276

5.2.3. – Análise da classificação jurídica das universidades públicas 279

5.2.4. – Análise do regime das universidades-fundação no RJIES 290
5.2.5. – Análise da realidade fundacional em cada uma das universidades públicas que adotaram o modelo 297
5.2.6. – O papel e o funcionamento dos conselhos de curadores 315
Capítulo VI – Perspetivas futuras do modelo de governação das universidades públicas portuguesas **318**
6.1. – Pertinência do modelo fundacional: vantagens e desvantagens 318
6.2. – Modelos alternativos – predominância de modelos colegiais ou de modelos de 'boardismo/managerialismo' – suas vantagens e desvantagens 329
6.3. – Impactos sobre a autonomia institucional e o autogoverno, os regimes de financiamento, de gestão patrimonial e de recrutamento e gestão de pessoal 344
6.4. – Influência da UE e da OCDE e outras organizações internacionais nos modelos de governação das universidades 348
Capítulo VII – Conclusões **366**
Referências **380**
Referências bibliográficas 380
Referências legislativas e jurisprudenciais 426
Referências de documentação técnica 427
ANEXOS **433**
ANEXO 1 – Revisão da literatura **434**
ANEXO 2 – Guião da Entrevista 439
ANEXO 3 – Consentimento informado 441
ANEXO 4 – Quadro de análise das entrevistas 442

Índice de figuras

Figura 1 **– Modelo analítico** 10

Figura 2 **– Tipologias de pessoas coletivas** 175

Figura 3 **– Tipos de Pessoas Coletivas Públicas Institucionais** 176

Figura 4 – **Tipologias das Pessoas Coletivas** 177

Figura 5 – **Elementos do substrato das fundações** 187

Figura 6 – **Tipos de pessoas coletivas públicas híbridas** 283

Índice de quadros

Quadro I **– Ensino Superior em Portugal – Instituições e Cursos** 106

Quadro II **– Inscritos em estabelecimentos de ensino superior português por tipo de ensino/natureza de estabelecimento e tipo de ensino – 2000/2001 a 2020/2021** 107

Quadro III – **Distribuição temporal das entrevistas** 225

Quadro IV – **Características dos artigos analisados** 434

Acrónimos e abreviaturas

a. c. – antes de Cristo

A3ES – Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior

AAC – Associação Académica de Coimbra

ACF – advocacy coalition framework

ACFA – Associações com Fins Altruísticos

AD – Anno Domini

AEE – Área Europeia de Educação

APT – administração pública tradicional

ARID – associações representativas dos imigrantes e seus descendentes

BCE – Banco Central Europeu

BFUG – Bologna Follow-up Group

BIRD – Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento

BIRN – Balkan Investigative Reporting

BM – Banco Mundial

c. – circa

CC – Charity Commissioners

CCES – Conselho Coordenador do Ensino Superior

CCP – Código de Contratos Públicos

CE – Comissão Europeia

CEE – Comunidade Económica Europeia

CEU – Central European University

CIPES – Centro de Investigação de Políticas do Ensino Superior

CNE – Conselho Nacional de Educação

COVID-19 – coronavírus disease 2019

CRP – Constituição da República Portuguesa

CRUP – Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas

CSES – Conta Satélite da Economia Social

CUP – Chartularium Universitatis Portugalensis

d.c – depois de Cristo

€ – Euro

DGAEP – Direção Geral da Administração e do Emprego Público

DGEEC – Direção Geral de Estatísticas de Educação e Ciência

DGESup – Direção-Geral do Ensino Superior

ECDU – Estatuto da Carreira Docente Universitária

ECTS´s – European Credit Tranfer Systems

EEEP – Espaço Europeu de Ensino Superior

EES – Estabelecimento de ensino superior

EFC – European Foundation Center

EPE – entidades públicas empresariais

ESRC – Economic and Social Research Council

EUA – Estados Unidos da América

FMI – Fundo Monetário Internacional

FNE — Fundação Nova Europa

GATS – General Agreement on Trade and Services

GQT – Gestão de qualidade total

HEFCE – Higher Education Funding Council for England

IES – Instituições de Ensino Superior

IESP – Instituições de Ensino Superior Públicas

INA – Instituto Nacional de Administração

INE – Instituto Nacional de Estatística

IPSS – Instituições Particulares de Solidariedade Social

ISCTE-IUL – Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa –Instituto Universitário de Lisboa

ISLA – Instituto Superior de Línguas e Administração

ISPA – Instituto Superior de Psicologia Aplicada

ISSS – Institutos Superiores de Serviço Social

IVA – Imposto de Valor Acrescentado

LAU – Lei de Autonomia Universitária

LEO – Lei de Execução Orçamental

LOPTC – Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas

LQF – Lei-Quadro das Fundações

MCTES – Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior

NAP – nova administração pública

NGOs – nonprofit organizations/non governamental organizations

NGP – nova gestão pública

NOVA SBE - Nova School of Business and Economics

NPM – New Public Management

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

OCEE – Organização para a Cooperação Económica

OE – Orçamento do Estado

OI – Organizações Internacionais

OMC – Organização Mundial do Comércio

ONG – Organizações não governamentais

ONGA - organizações não governamentais de ambiente

ONGD – organizações não governamentais para o desenvolvimento

ONGPD – organizações não governamentais de pessoas com deficiência

OSFL – Organizações sem fins lucrativos

OTAN - Organização do Tratado do Atlântico Norte

PB – processo de Bolonha

PIB – Produto Interno Bruto

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

POCP – Plano Oficial de Contabilidade Pública

pós-NGP – pós Nova Gestão Pública

PREVPAP – Programa de Regularização Extraordinária dos Vínculos Precários na Administração Pública

PRM – projeto regional do mediterrâneo

PRR – Planos de Recuperação e Resiliência

PS – Partido Socialista

PSD – Partido Social-Democrata

RAFE – Regime da Administração Financeira do Estado

RJIES – Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior

SCA – Subsectores Comunitário e Autogestionário

SGPCM – Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros

SICAE – Sistema de Informação da Classificação Portuguesa de Atividades Económicas

SIEP – Síntese Estatística do Emprego Público

SNC-AP – Sistema de Normalização Contabilística – Administrações Públicas

SPA – sector público administrativo

SPE – sector público empresarial

TC – Tribunal Constitucional

TIC – Tecnologias de informação e comunicação

TQM – Total Quality Management

TRUE – Transforming Universities in Europe

U. Minho – Universidade do Minho

UA/U. Aveiro – Universidade de Aveiro

UCP – Universidade Católica portuguesa

UE – União Europeia

UK – United Kingdom

UNESCO – United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

UNL – Universidade Nova de Lisboa

UP – universidades públicas

UP/U. Porto – Universidade do Porto

USD – United States Dollar/Dólar americano

VAB – Valor Acrescentado Bruto

VAT – Value added tax – imposto de valor acrescentado

WP – Whitehall Programme

Capítulo I – Introdução

Com a entrada em vigor, em outubro de 2007, do Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (RJIES), criou-se em Portugal um novo enquadramento jurídico para a governação das Instituições de Ensino Superior (IES) e consagrou-se, pela primeira vez, a possibilidade de as Instituições de Ensino Superior Públicas (IESP) se poderem transformar em fundações públicas com regimes de direito privado.

Até ao presente, adotaram este regime as Universidades de Aveiro, do Porto, do Minho, a Nova de Lisboa, o ISCTE-IUL (Instituto Universitário de Lisboa) e o Instituto Politécnico do Cávado e Ave. Apesar desta última instituição de ensino superior ter adotado o regime fundacional (junho de 2018) – quando este projeto de investigação já se tinha iniciado – foi entendido restringir a análise ao ensino universitário[1] pelos seguintes motivos:

- não alargar o objeto da investigação ao tema da diversificação institucional do ensino superior, que corresponde, por si só, a um amplo e complexo tema de análise; e
- não estarem os institutos superiores politécnicos abrangidos pelo regime especial de autonomia reforçada da Constituição da República Portuguesa (CRP), consagrado para as universidades públicas no n.º 2 do seu artigo 76.º (embora isso se possa verificar com a eventual alteração de designação deste tipo de instituições de ensino superior), pela relevância que se concedeu a este enquadramento constitucional no desenvolvimento do projeto.

Com este projeto de investigação procurou-se encontrar resposta para as seguintes questões:

1 – Como compreender o contexto de emergência do estatuto fundacional no Ensino Superior Português?

1.1. – Porque surge o modelo fundacional (fundações públicas com regimes de direito privado) na governação das universidades públicas em Portugal? Em que condições, com que natureza e objetivos?

1.2. – Em que medida é que o modelo fundacional corresponde à adoção dos princípios consagrados pela nova gestão pública (NGP) na governação das universidades públicas, no quadro das tendências internacionais de reforma do setor público e das universidades públicas, em especial?

2 –Quais os efeitos da aplicação do modelo fundacional na governação das universidades portuguesas?

2.1. – Como tem evoluído a autonomia e o governo das universidades públicas em Portugal, no quadro da reforma adotada em 2007 e, em especial, nas universidades-fundação, e qual o papel das autoridades públicas nessa autonomia e governo? Será que tem correspondido a um novo paradigma da governação das universidades públicas em Portugal?

[1] Embora muitas das considerações deste estudo sejam extensíveis às instituições de ensino superior politécnico com regime fundacional

2.2. – Quais têm sido as vantagens e desvantagens da adoção do modelo fundacional pelas universidades públicas portuguesas, designadamente no que respeita ao seu financiamento, à gestão patrimonial e de pessoal, à autonomia académica e ao autogoverno das instituições?

2.3. – Qual o efeito real da criação do conselho de curadores no modelo fundacional e quais as perspetivas sobre o seu funcionamento e o seu futuro?

Os objetivos gerais do projeto são assim os de analisar o sentido da mudança produzida com a criação do novo modelo fundacional de governação das universidades públicas e os objetivos específicos, para além de identificar a natureza e objetivos do modelo fundacional, são:

- Analisar o objetivo e a natureza das políticas públicas no domínio da governação do ensino superior até à publicação do RJIES;
- Explicar as condições em que surge esse regime;
- Identificar a natureza e objetivos do modelo fundacional então criado e analisar a experiência europeia de universidades-fundação;
- Examinar as suas características nos casos aplicados e verificar, através de análises comparadas (com os modelos europeus e com universidades públicas que não adotaram o regime fundacional), as suas vantagens e desvantagens em termos de financiamento, gestão de pessoal, gestão patrimonial, autonomia académica e autogoverno destas instituições;
- Investigar as perceções de agentes responsáveis pela governação nas universidades públicas (no presente e no passado recente) e de atores políticos no setor do ensino superior, sobre a tendência para o crescente uso de práticas 'managerialistas' e de 'boardismo' (Veiga et al, 2015a) e correspondente redução de modelos colegiais na governação das universidades públicas e em que medida esse novo modelo pode contribuir para melhorar a governação dessas instituições; e
- Verificar o papel dos conselhos de curadores nas universidades-fundação.

O ponto de partida da investigação foi a análise da situação nacional da governação do ensino superior e das suas universidades públicas à luz do RJIES, da legislação subsequente, dos estatutos aprovados pelas universidades públicas com e sem a adoção do modelo fundacional, da situação prática vivida na governação destas instituições, tendo sempre presente os resultados verificados na atividade das instituições, o impacto que, nos casos pertinentes, o modelo fundacional de governação revela em comparação com o modelo tradicional de governação (modelo colegial) e a análise de algumas práticas internacionais onde vigora o regime fundacional no governo de universidades públicas, procurando-se identificar fatores e variáveis críticas que permitam determinar em que medida e em que condições o modelo fundacional contribui para melhorar a governação das universidades públicas. [2,3]

[2] Todas as citações, tal como estão no texto original, surgem em itálico. As citações em língua estrangeira foram traduzidas pelo autor e em grande parte, de uma forma livre, mas fazendo sempre referência à página ou páginas originais de onde resultaram as partes traduzidas.

[3] A lista de referências inserta na parte final do texto foi dividida em 3 partes: a primeira contendo referências bibliográficas; a segunda contendo referências legislativas e jurisprudenciais; e a terceira incluindo documentos técnicos produzidos, entre outros, pela União Europeia, Banco Mundial, OCDE,

O plano de investigação procura responder a estes desafios, através de uma metodologia adiante apresentada e que desenvolve um modelo analítico na relação entre as políticas de governação do ensino superior e a evolução dessas políticas, a influência de organismos externos (União Europeia e OCDE, em especial) e o impacto verificado em algumas das componentes da governação.

O tratamento do tema do regime fundacional nas IES públicas, dada a sua relativamente recente criação e adoção e a ainda não muito abundante existência de análises científicas publicadas pode revestir-se, com facilidade, no momento presente, da originalidade que se pretende com este projeto de investigação. Se, como se disse, o tema por ser ainda relativamente recente não tem sido objeto de uma grande quantidade de análises científicas, acresce que as que existem, na generalidade dos casos, não abordam o fenómeno em todas as suas variáveis, tratando-o, antes, de forma parcelar, num contexto em que o objetivo principal não tem sido, muitas vezes, a análise desse regime. Por outro lado, não é fácil encontrar na literatura científica sobre o tema uma análise do regime fundacional *qua tale,* procurando examinar em que medida se mostra adequado ou não, no quadro de um exercício meramente teórico, adotar este modelo de pessoa coletiva na governação das IES públicas. Com este projeto de investigação procura-se, dotando-o de originalidade, centrar a sua análise no regime fundacional das universidades públicas e analisar, com os detalhes indispensáveis, as suas diferentes variáveis questionando, ainda, a própria natureza do regime fundacional neste quadro de governação institucional.

Com este projeto procura-se, por isso, contribuir para acrescentar à literatura científica existente sobre governação das instituições de ensino superior e das universidades públicas em particular, uma análise profunda e detalhada sobre o regime fundacional das universidades públicas em Portugal numa lógica, quer do regime vigente, quer do regime desejável (a propor).

Os trabalhos que anteriormente desenvolvi sobre o ensino superior e a sua governação, bem como os que realizei sobre fundações e que cimentei com uma longa atividade profissional ligada à gestão dos setores de ensino superior (na administração central do Estado) e da atividade fundacional de uma importante fundação portuguesa, são motivação pessoal suficiente que, no quadro deste projeto de investigação, se transformam em motivação académica por considerar que posso dar um contributo para a análise científica deste novo modelo de regime de governo das instituições de ensino superior públicas instituído em Portugal em 2007. Acresce, como importante motivação adicional, o facto de se ter vindo a assistir a uma crescente tentativa de uniformidade dos modelos de governação institucional sob o padrão orientador do modelo empresarial, que distorce as distintas realidades culturais de entidades específicas como as universidades e as fundações, entre outras. Esta tendência para o modelo *one size fits all*, sendo o modelo o empresarial (mas sendo igualmente errado qualquer que fosse o modelo uniformizador adotado) deverá ser contrariada pelos evidentes prejuízos que provoca em realidades organizacionais que têm distintas missões e uma diversificada cultura organizacional. Estes procedimentos descaracterizadores de missões institucionais adotados por responsáveis de organizações como fundações (as universidades demonstram maior capacidade de resistência), com estultas motivações de pretensas e ignorantes 'modernidades'

por entidades públicas, relatórios técnicos das universidades, estatutos das universidades-fundação, textos publicados em órgãos de comunicação social, o documento com a transcrição das entrevistas e outros relatórios.

e 'inovações' – sempre precárias e transitórias – poderá conduzir, a prazo, à destruição ou, pelo menos, à séria lesão da vitalidade dessas instituições, por mais poderosas que elas, à partida, se apresentem. Para mostrar a importância de considerar específicas formas organizacionais nas universidades (e também nas fundações) optou-se por fazer uma análise detalhada da génese das universidades e do seu percurso histórico, tal como também se fez para as fundações, embora com menor detalhe e profundidade.

Com este projeto o tema não fica esgotado e haverá oportunidade para, posteriormente, se abordar com mais detalhe e profundidade algumas das suas variáveis críticas e verificar, também, como a situação evolui em termos macro e em termos institucionais (meso e micro).

A governação das IES tem merecido, em todo o mundo, uma ampla e profunda reflexão e existem inúmeros estudos que acompanham a evolução e complexidade das transformações que se têm verificado neste domínio nestas instituições (Amaral, 2009, 2018, 2022; Amaral et. al., 2002, 2003a, 2012; Amaral & Magalhães, 2002, 2003; Bargh et al., 1996, Boer, 2002, Dobbins & Khachatryan, 2015; Ferlie et al., 1996, Frølich et al., 2018, Khvatova & Dushina, 2017, Magalhães et al., 2016, Paradeise et al., 2009, Teichler, 1991, Teixeira & Koryakina, 2013).

Em Portugal, o tema tem também merecido um debate sério e há produção científica de mérito que analisa, não só a situação portuguesa, mas que procede ainda a estudos comparados com situações institucionais noutros espaços geográficos ou que se debruça sobre modelos de governação teóricos e práticos (Amaral, 2006; Amaral et al., 2003b, 2013; Bruckmann & Carvalho, 2014, 2018; Diogo, 2015; Feijó & Tamen, 2017; Magalhães et al. 2013a, 2013b, 2018; Pedrosa, 2015; Pedrosa et al., 2005, 2012, 2017; Queiró, 2017; Seixas, 2003; Teixeira & Amaral, 2011; Teixeira et al., 2003).

As questões da governação das universidades públicas procuram responder aos cada vez mais complexos desafios que estas instituições, por todo o lado, têm de enfrentar e que se têm vindo a acentuar desde os finais do século passado, obrigando-as a adaptar-se para os enfrentar de forma adequada. De entre esses desafios, que têm natural impacto sobre a governação das universidades públicas, podemos salientar, sem procurar ser exaustivos, os seguintes:

- A massificação do ensino superior, que é um fenómeno que se iniciou já há algumas décadas, mas que se tem mantido e que impõe que se continuem a criar condições para um alargado acesso, de forma que o ensino superior esteja em condições de acolher uma procura diversificada de um cada vez maior número de jovens de uma vasta base social e também de outro tipo de públicos;
- A procura de uma crescente autonomia institucional por parte das instituições universitárias de forma a conferir-lhes uma maior capacidade de adaptação aos ambientes externos e maior flexibilidade na gestão de recursos de forma a poderem responder, com maior eficácia, aos importantes desafios de prossecução do interesse público que têm de enfrentar;
- A aprendizagem ao longo da vida, que as universidades têm de assegurar de forma a garanti-la a todos os grupos etários com formação pós-secundária (ou mesmo sem esta formação), especialmente através do desenvolvimento profissional contínuo;

- A crescente e constante redução do financiamento público**,** que se tem verificado em muitos países, ainda que, em alguns casos, os montantes absolutos possam ter crescido ligeiramente, como resposta parcial e insuficiente à expansão geral verificada nos sistemas de ensino superior (é de salientar que esta redução do financiamento público se verifica apesar das importantes declarações políticas, formal e repetidamente assumidas no quadro do Processo de Bolonha, de que o ensino superior é um bem público);
- A procura de fontes alternativas de financiamento, que possibilitem às instituições continuar a desenvolver as suas atividades e responder à importante missão de serviço público que lhes está conferida, perante a redução do financiamento público que, em muitos casos, põe em causa a satisfação das despesas correntes básicas;
- O aumento do controlo público sobre as universidades públicas (embora através de processos distintos dos do passado), através da generalizada adoção de mecanismos de avaliação e de controlo de qualidade, essencialmente de natureza quantitativa, com a adesão a medidas que visam tornar mais transparente e rigorosa a utilização dos fundos públicos (apesar de, generalizadamente, se verificar – como se referiu supra – uma crescente diminuição da percentagem de financiamento do Estado no custo total) e de outros fundos geridos pelas universidades e uma crescente procura de resultados de desempenho nas diferentes atividades institucionais, sobretudo nas relativas à investigação científica, mas também nas atividades de ensino e de gestão;
- A procura de criação de órgãos independentes de regulação e supervisão do sistema que, em paralelo com o Estado, assegurem essas importantes missões e preencham um certo vazio criado com a crescente diminuição da intervenção do Estado no papel de regulador do sistema;
- A revolução digital e o rápido desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação que, sendo instrumental, tem impacto direto nas modalidades pedagógicas do ensino ministrado, suscitando problemas quanto à melhor forma como essas tecnologias devem ser aplicadas no ensino e como as instituições se devem equipar e atualizar constantemente para promover a sua conexão com o mundo global académico e científico (esta tendência tem também impacto direto na aprendizagem ao longo da vida, com a necessidade de se promover a aquisição de novas aptidões e conhecimentos que respondam às necessidades dos adultos de todas as idades, dada a rápida obsolescência das mais antigas);
- A globalização e a internacionalização das universidades públicas, com o crescimento do ensino superior transnacional através do aumento da oferta e da procura para além das fronteiras nacionais, potenciando enormemente, e em simultâneo, o aumento da colaboração, mas também da competição entre as instituições (no quadro europeu, com a criação do Espaço Europeu de Ensino Superior no âmbito do Processo de Bolonha, tem-se verificado uma intensa internacionalização das instituições com o aprofundar da sua dimensão europeia);
- A crescente valorização da designada Terceira Missão das universidades públicas, que se entende como as que incluem todas as atividades desenvolvidas por estas instituições na sua relação com a sociedade e que não respeitam às missões de Educação e Formação e de Investigação Científica (Pedrosa et al., 2017, p. 166);

- A influência de Organizações Internacionais (OI) na configuração dos sistemas de ensino superior, promovendo, em maior ou menor grau, uma estandardização do modelo (para além da Comissão Europeia têm assumido um papel determinante neste aspeto a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), a UNESCO (*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation* – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura) e o Banco Mundial (BM), neste último caso sobretudo nos países em desenvolvimento) (Diogo & Carvalho, 2022, p. 1).

De entre esta lista de desafios são mais relevantes para a adoção do modelo fundacional de governação das universidades públicas – mas, também, para o modelo de governação das demais universidades públicas – a massificação do ensino superior, a procura de uma crescente autonomia, a crescente e constante redução do financiamento público, a procura de fontes alternativas de financiamento, o aumento do controle público sobre as universidades públicas, a procura de criação de órgãos independentes de regulação e supervisão, a globalização e a internacionalização das universidades públicas e a influência de Organizações internacionais na configuração dos sistemas de ensino superior.

Por sua vez, ao nível de governação das universidades públicas e, em especial em Portugal (objeto da presente investigação), podem elencar-se um conjunto de fatores, essencialmente instrumentais e em grande parte estabelecidos pelo RJIES, que são relevantes para a sua análise e que tiveram de ser aprofundados no quadro deste projeto de investigação:

- O crescente aumento do papel de membros externos às instituições no governo das universidades públicas;
- A criação de modelos alternativos de governo das universidades públicas, como o do modelo fundacional;
- O reforço da autonomia de gestão das universidades públicas e das autonomias patrimonial, administrativa e financeira;
- A possibilidade de contratação de pessoal sujeito a relações laborais jurídico-privadas.

Na literatura científica, que recentemente tem abordado o tema, predomina uma ampla discussão sobre as mudanças de padrão e de cultura dos sistemas de ensino superior provocadas por:

- diminuição do controlo governamental;
- reforço da gestão das instituições e o seu alargamento a entidades externas ao sistema;
- políticas orçamentais tendentes a recompensar o desempenho e os resultados;
- crescente competição, mas também maior colaboração entre instituições; e
- aumento da variedade de tipologias institucionais em resposta à crescente diversidade da procura, mas também para responder às novas necessidades de desenvolvimento das sociedades e das pessoas (Teichler, 1991).

Podemos elencar as principais linhas de análise dessa literatura (Pedrosa & Queiró, 2005; Bargh et al., 1996; Queiró, 2017; Feijó & Tamen, 2017; Amaral et al., 2003a, 2003b; Boer, 2002; Bruckmann & Carvalho, 2018; Bruckmann & Carvalho, 2014; Diogo, 2015; Magalhães et al., 2013a, 2013b; Magalhães et. al., 2016; Magalhães et al., 2018), que se exprimem em diversas perspetivas, com frequência saudavelmente contraditórias e que se orientam em torno de:

- A organização do poder universitário. Os fluxos de poder e de influência nas instituições;
- As funções de regulação e supervisão das instituições e do sistema;
- A diversificação e diferenciação no sistema;
- O aparecimento de novos modelos de governação – modelo fundacional, entre outros;
- A presença externa na governação das instituições;
- A influência das ideologias neoliberais (combinando *market, performativity* e *managerialism*) promovendo a mudança do modelo tradicional de governo para um modelo que se aproxima das práticas do setor privado – Nova Gestão Pública *(NGP)*;
    - Uma certa mercantilização do sistema;
    - O confronto entre a ética profissional/académica e a ética de gestão (*managerial*);
    - O crescimento do *managerialismo académico* e do *boardismo* (Veiga et al, 2015a);
- A colegialidade e a gestão unipessoal nas unidades orgânicas;
- A representatividade nos órgãos de governo e a deficiente democraticidade na governação das universidades públicas;
- As autonomias institucionais, os recursos humanos, financeiros e patrimoniais;
- A existência de modelos híbridos de governação;
- A influência de organizações internacionais na estandardização dos modelos de governação (a OCDE e o crescente papel da governação europeia). Uma certa tendência uniformizadora do modelo de governação;
- Isomorfismo ou diversidade?
- A representatividade da interlocução das universidades públicas junto do governo – Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas (CRUP);
- A falta de responsabilidade externa dos titulares dos órgãos de governo e de gestão;
- A importância da confiança na governação das instituições.

Em qualquer dos casos, o modelo fundacional das universidades públicas em Portugal, previsto no RJIES, corresponde a uma importante inovação no sistema de governação destas instituições – uma inovação disruptiva, por influência externa (OECD, 2007a; OECD, 2017a, p. 15)) e replicando modelos de outros países – que, pela sua organização e funcionamento, se inspira no modelo da *NGP* ao promover, no setor público, novas formas organizativas, que diferem substancialmente do modelo tradicional da organização institucional das universidades públicas em Portugal – e noutras partes do mundo – com capacidade de decisão e de ação próprias da gestão empresarial privada e com o intuito de alcançar objetivos de eficiência, eficácia e produção de resultados. A introdução deste modelo fundacional no sistema de organização institucional do ensino superior em Portugal corresponde a uma reinvenção institucional que configura a designada '*disruptive innovation'* (em que o sistema precisa de ser reinventado) (OECD, 2017a, p. 15). Aliás, o RJIES incorpora para além desta tipologia de inovação também elementos da '*sustaining innovation'*, que procura introduzir melhorias no sistema existente (OECD, 2017a, p. 15). Trata-se de um exemplo em que se compatibilizam dois diferentes

modelos de inovação, não havendo a pura e simples substituição de um pelo outro e poderá, por isso, chamar-se um modelo híbrido de inovação. Não se afastaram as soluções baseadas na eficiência ou na eficácia, mas complementaram-se com uma nova e ainda mais efetiva solução que procura responder melhor às mudanças de contexto e ao conjunto de necessidades, limitações e dificuldades sentidas pelo setor público. Neste caso concreto, essas mudanças verificam-se, sobretudo, ao nível da autonomia institucional, da gestão financeira, patrimonial e da gestão de pessoal.

Mas o RJIES é, desde logo, um documento inovador por integrar num único diploma legal a organização e funcionamento de todo o ensino superior em Portugal e não se limita a ser inovador pela criação das universidades-fundação. Ele introduz, ainda, um conjunto de outros elementos que transformam a governação das universidades em Portugal, de que se podem salientar:

- a diversificação da estrutura orgânica das instituições;
- a previsão de consórcios entre diferentes IES e com outras entidades públicas e privadas;
- o reforço da responsabilidade e da capacidade de decisão dos responsáveis pela governação e gestão das IES públicas;
- a existência de contratos de desempenho entre o Estado e as instituições;
- a previsão de modelos de financiamento que têm em conta o desempenho;
- a adoção de sistemas independentes de avaliação de qualidade;
- a preferência por órgãos uninominais;
- a inclusão de personalidades externas nos conselhos das universidades; e
- a escolha do reitor pelo conselho geral da universidade, mediante concurso prévio (RJIES, 2007).

A fundamentação teórica para a construção das hipóteses de resposta às questões de investigação formuladas baseou-se nas teorias das políticas públicas do novo institucionalismo e na análise da evolução das políticas de governação das universidades públicas tendo sido aplicados os conceitos de *path-dependence*, mudança incremental e *critical junctures* (conjuntura crítica) (Campbell, 2010), que ajudam também a analisar o surgimento do novo modelo fundacional e a escolha desta alternativa de governação institucional. Para analisar o funcionamento e o modelo de governação das universidades públicas e, em particular, das que adotaram o modelo fundacional, mobilizou-se a teoria da mudança institucional (Campbell, 2010) e da mudança sistémica (Bulmer, 1998), usando abordagens de *bricolage, translation and layering* (Campbell, 2010), bem como o *archetypal approach* (Bruckmann & Carvalho, 2018) e em especial a ideia de confluência de arquétipos, onde se encontra o modelo de *hibrid archetypes*, no quadro do conceito de hibidrismo organizacional. Recorreu-se, ainda, ao conceito de isomorfismo institucional (Bruckmann & Carvalho, 2014). A conjugação destas teorias e abordagens permitiu, num cenário menos homogéneo em termos institucionais, uma análise da coexistência de múltiplos modelos e dos processos de mudança, identificando os fatores determinantes da mudança, destacando o papel das influências normativas nos processos de decisão organizacional e examinando os potenciais benefícios de criar estruturas similares, ou que convergem para as mesmas estruturas, que conduzem ao isomorfismo institucional que tão frequentemente observamos (Tolbert & Zucker, 1996).

A análise procurou, tendo em conta os desenvolvimentos teóricos de J.L. Campbell (Campbell, 2010):

- conferir importância ao poder na mudança institucional, não assumindo que são considerações de eficiência que conduzem a essa mudança, como acontece nas teorias funcionalistas;
- realçar a importância da autonomia dos atores na escolha e seleção das melhores alternativas no quadro das opções que se lhes apresentam;
- mostrar o dinamismo das instituições; e verificar em que medida os atores criam novas combinações institucionais que, em grande extensão e profundidade, se assemelham às precedentes, baseando-se em princípios e práticas institucionais que herdaram do passado.

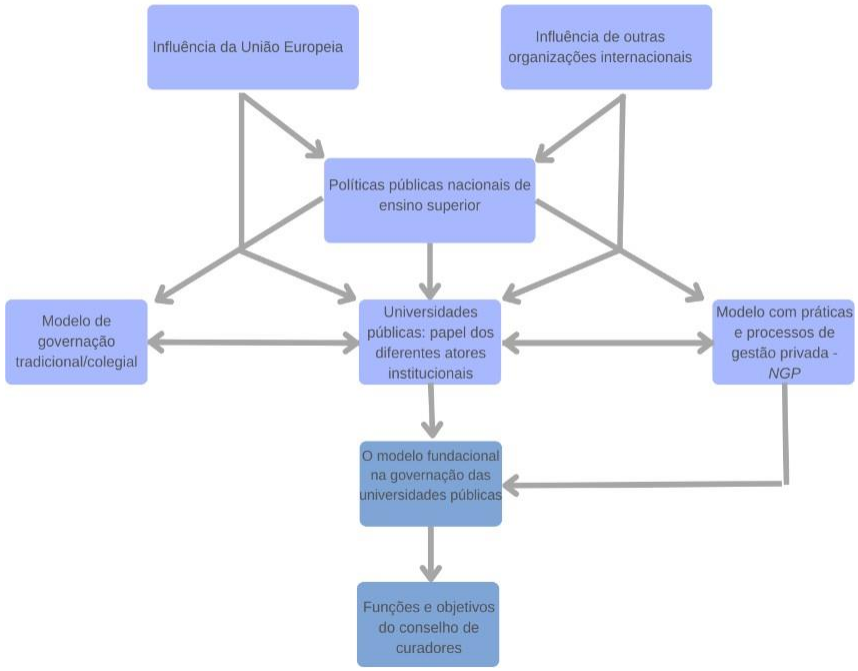
É também verificado e ponderado o facto da mudança institucional verificada nas universidades públicas a nível nacional ter sido condicionada por forças relacionadas com a mudança institucional a nível transnacional. Em especial, foi analisada a importante influência da OCDE (Diogo, 2015) e da União Europeia no âmbito do Processo de Bolonha. Procedeu-se, também, com recurso a instrumentos de *framing* (Borah, 2011), à análise comparada da situação verificada em instituições que adotaram o modelo fundacional de governação e as que não adotaram esse modelo, de forma a determinar diferenças relevantes. O recurso ao procedimento de *framing* permitiu analisar e identificar as dimensões das orientações de política que justificam as opções pelos modelos de governação das universidades públicas.

Com este projeto desenvolveram-se atividades de pesquisa científica conducentes a:

- Analisar e descrever a evolução dos modelos de governação das universidades públicas em Portugal nos últimos anos, nos seus objetivos e natureza, para explicar, quer a sua variação, quer o contexto e os objetivos com que foram adotados, no contexto de desenvolvimento de introdução de práticas e processos de gestão privada na administração pública;
- Analisar a justificação política subjacente à opção pelo modelo fundacional de governação e a justificação institucional pela sua adoção ou rejeição, de forma a identificar e explicar o seu aparecimento e a forma como se tem desenvolvido;
- Analisar o funcionamento do conselho de curadores e a perceção que vários protagonistas têm sobre esse funcionamento e as suas perspetivas de futuro, de forma a poder explicar a sua função efetiva, os seus objetivos e as implicações que resultam da sua criação no modo de governação das universidades públicas.

O modelo de análise adotado está esquematicamente evidenciado na figura 1.

Figura 1
Modelo analítico



Fonte: Figura elaborada pelo autor

1.1.Estrutura da tese

A presente tese está organizada em mais seis capítulos (para além deste capítulo introdutório).

No capítulo II, analisamos a governação pública e a sua evolução, verificando a sua evolução histórica e os modernos modelos de governação pública; o foco principal da investigação teórica sobre os modelos de governação das universidades públicas no quadro das políticas públicas de ensino superior; e o enquadramento teórico do projeto baseado numa abordagem institucionalista à governação no ensino superior público. Na segunda parte deste capítulo procede-se a uma análise histórica das instituições universitárias na Europa e em Portugal, com uma detalhada análise à sua génese e, ainda, à evolução histórica dos modelos de governação das universidades públicas portuguesas, desde a implantação da República.

No capítulo III, traça-se uma análise contextualizada do regime fundacional nas universidades públicas portuguesas e da sua natureza técnica, analisando-se as novas tendências na administração pública e, em particular, o sentido de uma sua crescente privatização; as entidades coletivas com particular atenção às organizações sem fins lucrativos (OSFL) (onde se inscrevem as fundações, públicas ou privadas); o conceito de fundações, quer privadas, quer públicas e comparando as diferenças concetuais; as tendências verificadas na Europa de fundações públicas no contexto de universidades públicas; o enquadramento geral da situação verificada em Portugal sobre práticas de Nova Gestão Pública (NGP), sobre formas de gestão

privada na administração pública e sobre as diferenças verificadas nas fundações públicas face ao modelo-tipo de fundações privadas; o modelo fundacional no RJIES, abordado detalhadamente e a forma como está a ser aplicado em cada uma das universidades-fundação; e o papel e funcionamento dos conselhos de curadores.

A abordagem metodológica, baseada em processos empíricos cujos resultados procuram responder às questões de investigação identificadas na fase inicial do projeto, está inserida no capítulo IV, descrevendo-se e analisando-se os instrumentos e os processos analíticos utilizados.

Um importante aspeto do trabalho empírico realizado – corporizado nas entrevistas – caraterizando-se e descrevendo-se a dimensão da análise, a respetiva amostra, os objetivos das entrevistas a cada grupo, o trabalho de campo realizado e as dificuldades e obstáculos encontrados, encontra-se também no capítulo IV.

A análise e discussão temática dos dados figura no capítulo V onde se procede à análise dos dados recolhidos com as entrevistas realizadas e dos dados que permitem promover a análise do modelo fundacional previsto no RJIES nas suas várias vertentes, com especial atenção à aplicação do modelo em cada uma das universidades-fundação e ao papel e funcionamento dos conselhos de curadores.

No capítulo VI, procede-se a uma espécie de análise prospetiva do modelo de governação das universidades públicas portuguesas, destacando-se alguns temas que se consideram mais importantes para este projeto de investigação e que por tal se entendeu que carecem de uma análise mais profunda e detalhada. Procede-se, assim, à análise da pertinência do modelo fundacional, discutindo-se modelos alternativos de governação e gestão das universidades e os efeitos em diversas vertentes desse modelo e abordando, também, a influência externa nos modelos de governação das universidades.

Finalmente, no capítulo VII, incluem-se as conclusões respondendo-se às questões de investigação anteriormente formuladas e apresentando um conjunto de recomendações de políticas públicas sobre os modelos de governação das universidades públicas portuguesas, no atual contexto da situação hoje verificada no sistema de ensino superior no nosso país e nestas instituições. Neste capítulo, abordam-se, ainda, os constrangimentos e limitações verificados no desenvolvimento do projeto de investigação, os contributos originais para o conhecimento que este projeto traz na área das ciências sociais em geral e das políticas e organizações públicas em particular e um conjunto de propostas de possível investigação futura, que resultam do trabalho agora realizado e dos seus resultados.

Capítulo II – O estado da questão

2.1. – A Governação Pública e a sua Evolução

2.1.1. – Antecedentes.

A governação pública, entendida como *exercício de poderes relativos ao controlo e à orientação de diversos setores do Estado e da vida de um país*, conforme significado atribuído a governação pelo Dicionário da Língua Portuguesa Contemporânea da Academia das Ciências de Lisboa (ACL, 2001, p. 1915), tem origens muito remotas – anteriores mesmo à existência dos Estados e dos países a que se referem o significado transcrito – e essas origens suscitam naturais controvérsias.

No debate científico sobre os primórdios da governação tem predominado uma certa visão eurocêntrica, atribuindo as suas origens à antiguidade clássica e às cidades-Estado que floresceram na Grécia antiga, a que se seguiu o período da romanização, com o governo de Roma – república de Roma – e dos territórios adjacentes e a posterior criação do Império Romano. Criticando esta visão eurocêntrica, que tem predominado no estudo da governação pública e nas suas origens – esquecendo a realidade verificada e comprovada noutras paragens geográficas – Francis Fukuyama, numa obra em que analisa a evolução das instituições governamentais, entende conceder primazia temporal à China: *Na verdade, muitos dos elementos do que nós hoje consideramos ser um Estado moderno já tinham lugar na China, no século III antes de Cristo (a.c.), alguns oitocentos anos antes de terem emergido na Europa* (Fukuyama, 2011, p. 19). Considera, também, este autor que a Índia evoluiu de uma sociedade tribal para uma sociedade de nível estatal por volta do mesmo período da China (Fukuyama, 2011, p. 21).

Mas esta posição de Fukuyama – perfeitamente pertinente no que respeita à recorrente omissão do que se passou para lá dos horizontes geográficos do mundo ocidental – baseia-se na perspetiva do desenvolvimento do Estado moderno, com as características que são reconhecidas no mundo ocidental há quatro ou cinco séculos atrás, *com a consolidação das monarquias francesa, espanhola e sueca, em que o Estado está dotado de grandes exércitos, de poderes de tributação e de uma administração centralizada capaz de exercer uma autoridade soberana sobre um vasto território, com capacidade para providenciar ordem, segurança, lei e direitos de propriedade* (Fukuyama, 2004, p. 15) – e não em outras formas de governação, que se praticam fora do ambiente do Estado moderno – mas a governação existe desde que há vida em comunidade e se torna necessário organizar a vida dessa comunidade. Por isso, refere que, *embora a Grécia e Roma tenham sido extremamente importantes como precursoras de um governo moderno responsável, a China foi mais importante no desenvolvimento do Estado* (Fukuyama, 2011, p. 21). Ora o que aqui – nesta parte do trabalho – se trata de analisar é a evolução da governação pública e não, apenas, o desenvolvimento do Estado, com as características do Estado moderno, que corresponde apenas a uma parcela – embora muito importante – do tema a abordar. A governação na Grécia clássica é, assim, cronologicamente anterior ao período de governação na China, a que Fukuyama se refere.

A questão da governação pública está, como vimos, estreitamente ligada à ideia de poder e à sua organização, ou se quisermos, como Estado, entendido num sentido lato do termo e não

apenas com as características do Estado moderno. Ora o poder ou o Estado, no sentido referido, – e, por conseguinte, a governação pública, que compreende as organizações públicas em que o Estado se desdobra – *é uma instituição humana antiga que remonta às primeiras sociedades agrícolas que floresceram na Mesopotâmia, há cerca de dez mil anos atrás* (Fukuyama, 2004, p. 15), que existiu ao longo do vasto período da Antiguidade, tanto na monarquia do Egito, como na Grécia e em Roma e, também, nas sociedades que lhe sucederam, até à criação do Estado moderno, com as características já referidas. Na China, como já vimos, *existiu durante milhares de anos um Estado com uma administração pública superiormente treinada* (Fukuyama, 2004, p. 15), que assegurava o funcionamento das respetivas organizações públicas.

Se remontarmos à Antiguidade Clássica e ao período da cultura grega – período histórico em que encontramos os primeiros textos devidamente estruturados sobre filosofia, política, etc. e cuja organização do tipo republicano (tal como a da Roma antiga) tem uma efetiva relevância, pela influência que exerceu no desenvolvimento subsequente da civilização europeia, que *a partir do período de Carlos Magno (com a emergência, na Europa, do renascimento), foi conscientemente imitada pelos governantes europeus, como os das repúblicas oligárquicas de Génova, Veneza, Novgorod e das Províncias Unidas dos Países Baixos* (Fukuyama, 2011, p. 20) – encontramos, desde logo, referências relevantes sobre o tema da governação, que subsistem até hoje como exemplos marcantes para a ciência política. A existência destes primeiros textos estruturados concede primazia à análise da governação nesse período, mas tal não invalida que, antes dele, como referimos, a governação não assuma já importante relevância, como será o caso na Mesopotâmia ou no Antigo Egito, embora se disponha, comparativamente, de escassos elementos para analisar o fenómeno.

Remontando à antiguidade clássica na Grécia – onde se construiu um modelo de poder político que tanto diz às sociedades modernas – no século V antes de Cristo (a.c.) Tucídides, na sua célebre obra História da Guerra do Peloponeso, transcreve, no livro II, o famoso discurso de Péricles de elogio aos heróis da pátria e aos seus aliados, por ocasião dos funerais dos Atenienses mortos nos primeiros combates da Guerra do Peloponeso. Neste discurso, Péricles faz também o elogio do sistema de governação vigente em Atenas (poder '*democrático*') *salientando as vantagens económicas e sociais da 'democracia' ateniense – forma de governação na Grécia Antiga desse tempo – e da liberdade de pensamento e da palavra que a caracteriza, considerando essa liberdade cívica, 'eleuthería', que na história do Ocidente tinha sido consagrada, não há muito tempo* (Fernandes, 2013, p. 27). A forma de governo democrático, cujas origens são atribuídas ao poder instituído na Atenas clássica, tem merecido uma especial atenção, pelas suas particularidades e por corresponder, nos tempos modernos – salvaguardadas importantes diferenças, que abordaremos a seguir – a um modelo de governação que é referência universal e é predominante no mundo ocidental. Justifica-se, por isso, conceder algum relevo a este modelo de governação e às suas origens.

Neste sentido, saliente-se o que o conhecido filósofo político italiano Norberto Bobbio (Bobbio, 2005) não tem dificuldade em considerar que a democracia figura na famosa tipologia de modos de governo que nos foi legado pelo pensamento político da Grécia antiga, onde é, desde logo, definida como o governo de muitos ou da maior parte ou da maioria ou dos pobres (mas em que os pobres obtiveram o poder e, por isso, o poder pertence às massas) e acrescenta:

> *O que quer que possa ser dito e apesar da passagem de séculos e de argumentos inumeráveis que foram produzidos sobre a diferença entre a democracia dos antigos e a dos modernos, o significado descritivo geral do termo não mudou, embora a sua carga avaliativa se tenha modificado com a mudança dos tempos e das crenças e como resposta ao grau de apoio popular em oposição ao governo monárquico ou oligárquico*[4] (Bobbio 2005, p. 25).

Este autor remata concluindo que, para aqueles que consideram a distinção útil, ela se baseia apenas na forma como o poder do povo e pelo povo é exercido. Ou seja, a distinção que tem sido feita é entre a democracia direta da antiguidade e das cidades-Estado medievais, por um lado, e a democracia representativa defendida e aplicada pelos '*founding fathers'* da Constituição dos Estados Unidos da América (EUA) e pelas Assembleias da Constituição francesa, criadas após a Revolução de 1789 (Bobbio, 2005, pp. 26-27) e hoje generalizadamente praticada.

Voltando ao livro de Tucídides, para sublinhar como o significado descritivo do termo democracia, a que se refere Bobbio, já integrava o conceito surgido na Grécia antiga, no século V a.c. – o governo da maioria, o respeito pelas leis e a não discriminação. Assim, numa das passagens do mencionado discurso de Péricles (XXXVII), em que se enaltecem as qualidades da '*democracia*' ateniense em contraponto à tirania de Lacedémon (hoje mais conhecida por Esparta) refere-se:

> *Temos uma forma de governo que em nada se sente inferior às leis dos nossos vizinhos, mas que, pelo contrário, é digna de ser imitada por eles. E chama-se democracia, não só porque é gerida segundo os interesses não de poucos, mas da maioria, e também porque, segundo as leis, no que respeita a disputas individuais todos os cidadãos são iguais; no que respeita a prestígio pessoal, quando alguém se distingue em alguma coisa, não é preferido para honras públicas mais por posição de classe do que por mérito; por outro lado, no que respeita a falta de riqueza pessoal, o cidadão que tem aptidão para servir a cidade nunca, por causa da sua condição humilde, é impedido de alcançar a dignidade merecida. [2] Governamos a coisa pública em liberdade e nos negócios de cada dia não agimos com desconfiança nem reagimos violentamente contra um vizinho se ele segue as suas preferências, nem tão pouco o olhamos com antipatia que não fere, mas magoa. [3] Mas enquanto na vida privada convivemos com tolerância, sem nos sentirmos ofendidos, na vida pública não desrespeitamos as leis mais por medo, porque obedecemos sempre a quem tem o poder e também às leis, sobretudo as que foram promulgadas para ajudar aqueles que são vítimas de injustiça e também as que, embora não sendo escritas, trazem desonra que é por todos reconhecida.* (Tucídides, 2013, pp. 200-201.).

[4] O texto na versão original, em língua inglesa, *Whatever may be said, and despite the passage of centuries and the innumerable arguments that have taken place about the difference between the democracy of the ancients and that of the moderns, the general descriptive significance of the term has not changed, though its evaluative load has altered with changing times and beliefs, and in response to the degree of support for popular as opposed to monarchical or oligarchical governmen*t (Bobbio, 2005, p. 25).

Aqui se encontram referências ao governo de uma maioria, à defesa dos princípios da igualdade, da meritocracia, da liberdade e da tolerância e ao respeito pelas leis, numa antecipação de princípios modernos do Estado de direito.

Sendo a '*democracia'* ateniense precursora e inspiradora da moderna democracia e como refere Bobbio, subsistindo, em termos gerais, o significado descritivo do termo – o poder do povo e pelo povo – há que considerar que há diferenças importantes resultantes dos distintos contextos históricos vividos, especialmente quanto à qualificação de cidadania. Esta qualificação na Grécia antiga não respeita o que são hoje os modernos princípios democráticos (daí a necessidade do uso das aspas quando se fala de democracia na Antiguidade Clássica) e o conceito de democracia que vigora atualmente. Conforme lembra Robin Fox (Fox, 2006), *o direito de cidadania em Atenas nesse período promove, sem qualquer hesitação, exclusões que são conspícuas aos olhos modernos: os estrangeiros residentes (os metecos), os escravos (considerados objetos inumanos de propriedade) e as mulheres* (Fox, 2006, 89). Estas exclusões levam a que Fukuyama (2011, p. 20) prefira designar o governo de Atenas do século V a.c. e a República Romana, como '*republicanismo clássico*' em vez de democracia, também porque os considera como *estados não liberais, mas altamente comunitários, não respeitando a privacidade ou a autonomia dos seus cidadãos*. Na comparação rigorosa com as democracias modernas, como o faz Fukuyama, seria de excluir a '*democracia'* ateniense dessa categoria, mas ela, como muito bem refere Bobbio, é a precursora e inspiradora da moderna democracia, porque preconiza, com as fortes limitações referidas, o poder do povo pelo povo. E foi ela que, pela primeira vez, adotou essa designação para se auto-classificar, a qual foi, mais tarde, adotada nas sociedades modernas ocidentais, inspirada pelo exemplo de Atenas.

Sem querer ser exaustivo, até à consolidação dos estados modernos, após a revolução francesa em 1789, o tema da governação mereceu tratamento por parte de importantes pensadores e filósofos como Platão (2012), Aristóteles (1998), Cícero (2008), Thomas Hobbes (1999), John Locke (2007), Maquiavel (1976) e Jean Jacques Rousseau (2009), entre tantos outros, que abordaram, de diferentes formas, a organização dos governos, a base de legitimidade dos governos e da governação, as modalidades de governação, as finalidades dos governos e das sociedades políticas e os diferentes poderes dos governos.

Segue-se a criação e consolidação dos estados modernos, que se podem caracterizar, de acordo com a definição de Max Weber (1954), como uma organização usando um legítimo monopólio de violência num determinado território, que está sujeita a uma divisão racional do trabalho baseada na especialização técnica e na competência e que deve ser imparcial em relação ao recrutamento dos cidadãos e à autoridade sobre eles exercida.

Fukuyama (2011, pp. 80-81), partindo da definição de Weber, distingue as características que diferenciam os Estados das sociedades tribais, que os antecedem, do seguinte modo:

(i) *possuem uma fonte centralizada de autoridade, que delega numa hierarquia de subordinados capazes, pelo menos em princípio, de impor regras no conjunto da sociedade – esta fonte de autoridade supera todas as outras no seu território, o que significa que é soberana;*

(ii) *esta fonte de autoridade é apoiada por um monopólio de meios legítimos de coerção e este poder do Estado é suficiente para impedir a secessão ou a separação de segmentos, tribos ou regiões;*
(iii) *a autoridade do Estado é territorial e não baseada no parentesco;*
(iv) *os Estados são bem mais estratificados e desiguais que as sociedades tribais, com o governo e o seu pessoal administrativo separado do resto da sociedade; e*
(v) *os Estados são legitimados por muito mais elaboradas formas de crenças religiosas, com uma separada classe clerical como sua guardiã.*

A partir da sua criação, os Estados vão-se desenvolvendo em termos políticos e administrativos criando modelos de governação cada vez mais sofisticados e eficazes e *estabelecendo os princípios do Estado de direito ('rule of law'), em que os Estados europeus são precursores* (Fukuyama, 2011, pp. 245-246), inspirados na experiência do direito romano e fazendo renascer o importante código do imperador Justiniano (produzido no início do século VI, em Constantinopla) '*Corpus Iuris Civilis*', que se torna a base para a lei civil nos países europeus da Europa continental. *Muitos dos conceitos básicos de direito, como as distinções entre direito privado e direito público e entre direito civil e criminal, usados nos países europeus, têm a sua origem neste vasto código romano* (Fukuyama, 2011, p. 268). O Estado de direito assume grande importância na governação dos Estados e das instituições, por regular a sua organização, o seu funcionamento e os seus poderes e atribuições.

O renascimento e o restabelecimento do direito romano tornou-se possível porque os estudos de direito passaram a ser realizados numa nova base institucional com a criação das universidades. A partir do final do século XI, a universidade de Bolonha tornou-se um importante centro de ensino do direito estabelecido no renovado código de Justiniano, através das lições proferidas por professores famosos como Irnerius. Outras universidades foram sendo criadas na Europa, com importantes faculdades de direito como em Paris (embora aqui a predominância fossem os estudos teológicos), Oxford, Heidelberg, Cracóvia, Copenhaga, etc. (e, também, em Coimbra/Lisboa, a partir de 1290), *o que permitiu que os países europeus fossem criando sofisticados sistemas jurídicos, com consistentes normas transnacionais, que passaram a regular as suas sociedades e a substituir o direito consuetudinário de incidência mais particular e local* (Fukuyama, 2011, p. 268).

Com o desenvolvimento dos Estados e a crescente sofisticação da sua organização, assumem um papel cada vez mais relevante na governação as organizações públicas, em quem, numa primeira fase, são delegadas competências por um poder muito centralizado. Com o decorrer do tempo e a crescente complexidade das tarefas do Estado, passam também a surgir entes públicos com uma crescente autonomia, através de processos de descentralização (e não de mera desconcentração) que se traduzem na criação de institutos públicos ou de outras formas jurídicas e que culminam com entidades jurídicas com estatuto de administração autónoma, em que não existe tutela de mérito, mas tão só, em certas circunstâncias, tutela de legalidade.

Usando uma definição simples, podemos dizer que *as organizações públicas são esforços cooperativos para alcançar uns certos objetivos comuns, determinados pelas instituições governamentais* (Bresnick, 1982, pp. 3, 21). As organizações públicas fornecem um vasto conjunto de serviços e fazem tudo o que deve ser feito e não pode ser fornecido por entidades

privadas. Mas também atuam em muitas áreas em que as entidades privadas fornecem serviços, especialmente naqueles serviços que são afetados por um importante interesse público e em que a competição entre entidades privadas é mínimo, tornando-se a regulamentação governamental um fator importante. Elas realizam atividades nas seguintes tipologias de categorias: *(i) serviços diretos; (ii) regulação; ou (iii) redistribuição* (Bresnick, 1982, p. 4). Elas devem, no entanto, atuar sempre para o bem comum e nunca em função de interesses privados ou interesses particulares de gestão. *O interesse público tem sempre de permear as organizações públicas* (Bresnick, 1982, p. 10).

2.1.2. – Os Modelos Modernos de Governação Pública

A partir do século XIX, a análise da governação no mundo ocidental – mas com especial proeminência nos EUA, onde os estudos sobre administração pública se desenvolveram mais precocemente e mais intensamente – pode passar a ser tratada através do designado paradigma de gestão *que evoluiu da administração pública tradicional (APT) – 1880-1970; para a nova administração pública (NAP) – 1960-início dos anos 70; para a nova gestão pública (NGP) – 1980-1990; e para a governação em rede – 2000-até ao presente* (Kim, 2021, p. 80). Esta classificação não é, no entanto, consensual, embora em todas elas se conceda relevância ao modelo da NGP *que, durante mais de 30 anos, foi a mais popular etiqueta para a reforma do setor público* (Reiter & Klenk, 2019, p. 11) e que continua ainda a dominar, em maior ou menor grau, o panorama da reforma do Estado. Várias outras classificações têm surgido na literatura científica, com diferenças ligeiras entre si. Caberá, no entanto, referir que a sequência cronológica dos diferentes modelos não implica a simples substituição de um modelo por outro. Esta ideia tem sido contestada (Hammerschmid et al., 2016; Massey & Johnston, 2015) por se verificar que os modelos anteriores coexistem com os subsequentes, subsistindo com algum grau de substância *e não se verificando apenas processos de sobreposição ('layering') em que umas reformas se sobrepõem às outras* (Goldfinch & Yamamoto, 2019, p. 80; Osborne, 2006, p. 378). Nesta conformidade, há quem, com fundamento, rejeite a transformação da chamada APT para a NGP e desta para a pós-NGP, assumindo que a NGP não está morta – ao contrário do defendido por Dunleavy et al. (2006) – e, nem mesmo a APT – agora com aspetos de todos eles – *que continua em várias formas, embora muitas vezes com diferentes rótulos* (Goldfinch & Yamamoto, 2019, p. 91).

Em outras classificações, para além da coincidência com a fase e o modelo da NGP – que se desenvolve a partir dos anos 80 – também há coincidência quanto à existência da primeira fase (APT), *embora haja quem prefira designá-la apenas por administração pública (AP), que foi, estranhamente, hegemónica durante cem anos na esfera pública (finais do século XIX até ao final dos anos 70/início dos anos 80), com uma tradição estatista e burocrática* – sem que considerem a existência, com autonomia de uma NAP, no período entre 1960 e o início dos anos 70 – fase final do longo modelo APT (Osborne, 2006, p. 377). A desconsideração da NAP é partilhada por outros autores (Goldfinch & Yamamoto, 2019, p. 80), *que consideram que se verificou uma mudança do paradigma da APT diretamente para a NGP*.

A diferença mais importante está na caracterização da última fase desta classificação de diferentes modelos. Muitos autores entendem designá-la como *pós-NGP* (Christensen & Fan,

2018; Dunleavy et al., 2006; Goldfinch & Yamamoto, 2019, p. 81; Reiter & Klenk, 2019; Torfing & Triantafillou, 2013) – que não só corresponde a uma classificação específica, com características próprias, mas que também, pela sua designação, integra todas as que surgiram após a NGP – e outros como Stephen P. Osborne (2006), como nova governação pública. A falta de consenso nos termos e definições desta última fase de modelos de governação da administração pública é salientada por Hammerschmid et al. (2016; Goldfinch & Yamamoto, 2019, p. 80). De acordo com Goldfinch e Yamamoto (2019, p. 80), as principais designações adotadas por aqueles que consideraram a NGP morta (Dunleavy et al., 2006) foi a de novo Estado Weberiano (Lynn, 2008), neo-Weberianismo (Pollitt & Bouckaert, 2017), alguma versão de governação eletrónica (Dunleavy et al., 2006) e, como já vimos antes, nova governação pública (Osborne, 2006), pós NPM e governação em rede.

A APT – primeira fase do paradigma de gestão – corresponde à introdução e valorização de um sistema de mérito, que nos EUA surgiu em 1883, com a reforma adotada através do 'Pendleton Act' (Kim, 2021, p. 84). *A componente chave do sistema de mérito refere-se, geralmente, à capacidade para realizar o trabalho do governo com eficácia e em fazê-lo de acordo com padrões explícitos e objetivos, em vez de estar comprometido pessoalmente, ou com orientações partidárias ou mesmo com outras obrigações e lealdades* (Kaufman, 1956, p. 1060; Kim, 2021, p. 84). Neste período, a administração pública caracteriza-se por *possuir conhecimento especializado – o que significa que os servidores públicos devem estar apetrechados com os conhecimentos e as aptidões adequadas; por ser neutral – o que significa que os servidores públicos e as atividades que desenvolvem não são partidários, são apolíticos e estão afastados de qualquer agenda política; e por estar organizada hierarquicamente – o que significa que a estrutura de comunicação da política pública, através da qual a orientação política circula, emana dos responsáveis do topo para os gestores intermédios e destes para os servidores públicos na base, permitindo, através desta cadeia de comando, que os detentores de autoridade superior definam e limitem as escolhas dos subordinados* (Kim, 2021, p. 84; Rosenbloom, 1998, p. 326).

Com estes princípios, a administração pública é conduzida no sentido de ser um aparelho isolado, mas capaz e autónomo, a quem a orientação política define as fronteiras no interior das quais as competências neutrais funcionam. A orientação política refere-se ao mecanismo pelo qual os agentes eleitos formulam as preferências públicas e as comunicam aos servidores públicos (Kim, 2021, p. 84s).

A APT possui, ainda, uma outra importante componente, a igualdade processual. Este princípio corresponde a um ideal do século XX, que não respeita apenas à administração pública, mas que, em geral, abrange todas as pessoas. Ele traduz-se no tratamento igual e em oportunidades iguais para todos, sem discriminação, seguindo regras procedimentais corretas. *Significa resultados iguais para cada pessoa através da justa (isto é, consistente e imparcial) aplicação dos mecanismos ou procedimentos, tais como as normas e regulamentos governamentais* (Kim, 2021, p. 85). Este modelo de controle pelo Estado caracteriza-se ainda pela sujeição ao princípio da homogeneidade jurídica ('*legal homogeneity*'), a que se referem Neave e Van Vught (1991, pp. 271-274) e que é também abordado por Amaral et al. (2003a, p. 290) e Amaral e Magalhães (2001, p. 9). Em Portugal este princípio traduziu-se, para as universidades, na uniformidade

curricular do ensino superior como forma de o Estado (na altura o principal empregador dos diplomados pela universidade) garantir (havendo os mesmos cursos em diferentes universidades) a igualdade de oportunidades no acesso aos empregos. Esta situação perdurou até ao início dos anos 80 do século passado quando se introduziu alguma flexibilidade nos cursos organizados em unidades de crédito, sobretudo nas disciplinas de opção. Com o aumento da procura de diplomados pelo sector privado, substituindo o Estado, esta uniformidade deixou de fazer sentido. Em termos de governação universitária, este mesmo princípio traduz-se em o Estado assegurar a não interferência externa na liberdade de aprender e ensinar (liberdade académica) a troco de garantir o monopólio na definição de conteúdos curriculares que respondam ao serviço público por ele definido ou/e através da subordinação administrativa da universidade a um todo-poderoso ministério central (Neave & Van Vught, 1991, p. 271).

Stephen Osborne (2006, p. 378), por sua vez, identifica, de forma clara e completa, os seguintes elementos-chave da APT – que ele designa apenas por AP:

(i) a prevalência do Estado de direito;
(ii) um foco num conjunto de regras administrativas e de linhas gerais;
(iii) um papel central concedido à burocracia na decisão política e na implementação;
(iv) a separação da política e da administração nas organizações públicas;
(v) um comprometimento com a orçamentação incremental; e
(vi) a hegemonia de profissionais no sistema de serviços públicos.

O ciclo do projeto era o instrumento científico privilegiado para análise das políticas neste período e este modelo atingiu o seu auge no Reino Unido, após a segunda grande guerra, com o desenvolvimento do Estado social (que corresponde já à NAP, que este autor não autonomiza), em que se esperava que o Estado respondesse a todas as necessidades sociais e económicas dos cidadãos, desde o berço até à cova (Osborne, 2006, p. 378). Este autor exagera no alcance totalizante do Estado social e do papel que a AP nele desempenha, considerando que ela era o instrumento ao serviço deste 'bravo novo mundo' ('*brave new world*'), de forma a justificar a política adotada por Margaret Thatcher, que deu origem à NGP. Refere, assim, que previsivelmente esta visão estava condenada ao fracasso e que, na fase final da sua hegemonia, tanto o Estado social como a AP, ficaram sujeitos a crítica, em primeiro lugar dos académicos e seguidamente também da elite política, o que terá contribuído para dar origem ao aparecimento da NGP (Osborne, 2006, p. 378).

A NAP – que corresponde à referida fase final da AP, na categorização mencionada por Osborne (que a não autonomiza, como vimos), e que integra o desenvolvimento e aprofundamento do Estado social no pós segunda grande guerra –, surge nos anos 60 do século passado, como consequência direta do significativo aumento da despesa pública verificado após a II Grande Guerra, em resultado da disseminação e alargamento das políticas de apoio social conduzidas pelo Estado – pela sua enorme importância, relacionada com a consolidação do Estado social nos países do mundo ocidental, será precipitado não autonomizar este modelo da APT. Estas políticas de apoio social suscitaram dúvidas sobre como podia o governo assegurar que as políticas públicas funcionavam e questionava-se como esses programas podiam ser mais responsáveis, transparentes e efetivos. Também se suscitavam dúvidas quanto à forma como as políticas públicas, consideradas demasiado inflexíveis, respondiam efetivamente aos problemas

locais e às necessidades dos mais pobres e das populações minoritárias. Surgiram críticas à APT (na fase da NAP), por parte de académicos e de ativistas de movimentos por direitos cívicos, especialmente aos seus procedimentos burocráticos, que se entendia serem parciais no tratamento de certos grupos desfavorecidos (Kim, 2021, p. 86).

Um dos grandes impulsionadores da NAP, Dwight Waldo definiu-a como uma espécie de um movimento em direção a uma teoria normativa, uma filosofia, uma preocupação social e um ativismo (Waldo, 1971, p. xvi). Este autor sugeriu quatro valores dominantes para este emergente movimento de gestão e governação: relevância, adaptação, foco no cliente e equidade social (Waldo, 1971, p. xvii).

A relevância está associada à vontade de uma mais efetiva forma de administração pública para enfrentar os turbulentos tempos que então se viviam (Kim, 2021, p. 86; Marini, 1971, pp. 348-349). O segundo valor, adaptação, está diretamente relacionado com o anterior. Para aumentar a relevância da administração pública em relação aos problemas da atualidade era preciso adaptar as competências dos funcionários, através de formação. Esta formação tinha de corrigir valores pessoais e modos de comportamento, através de adequados programas de formação em relações interpessoais, tais como formação emocional em paralelo com assistência técnica em desenvolvimento organizacional (Harmon, 1971, p. 184; Kim, 2021, p. 86). O terceiro valor, foco no cliente, refere-se à relação entre a burocracia e os clientes e à participação generalizada dos clientes. A equidade social, que corresponde ao quarto valor, resulta de um estreitar da noção de clientes, contemplando especialmente os mais desfavorecidos. O entendimento é que quando a administração pública persegue um foco no cliente deve privilegiar atividades destinadas a reforçar a capacidade e o poder económico dos mais desfavorecidos, de forma a alcançar a equidade social (Frederickson, 1971, p. 311; Kim, 2021, p. 86).

Uma outra importante medida de política pública que surge associada à NAP é a descentralização – contrariando as tendências mais centralizadoras do modelo anterior e abrindo um caminho que teria continuação no futuro – que ajuda a concretizar os valores de foco nos clientes e de orientação para a equidade social. A descentralização das organizações públicas permite aos cidadãos terem um maior controle sobre os programas públicos que lhes dizem respeito e influenciarem os seus resultados, o que pode, no entanto, ser injustificável em termos de eficiência de gestão que, como vimos, corresponde a um dos elementos críticos da APT (Frederickson, 2010; Kim, 2021, p. 86).

Os dois principais efeitos positivos que são atribuídos à governação através da NAP são a equidade social sob a forma de burocracia representativa e a participação dos funcionários e dos cidadãos nos processos de decisão (Ingraham et al., 1989, pp. 118-120; Kim, 2021, p. 87).

A partir dos anos 80 do século passado, surgiu por todo o lado um movimento de reforma da gestão pública, conhecido por NGP, que assume, desde essa ocasião e até ao presente, uma extraordinária importância, sendo o mais forte padrão no paradigma de governação e gestão do Estado e da administração pública. A emergência deste movimento está associada à crise financeira dos anos 80 e às respostas que os sistemas de Westminster (Reino Unido e Nova Zelândia) lhe deram (Kim, 2021, p. 88; Radin, 2012, p. 7). A Administração de Margaret Thatcher esforçou-se por ultrapassar uma recessão em larga escala da economia do Reino Unido, através

de estratégias de redução da estrutura da administração pública, tais como redução do número de trabalhadores, privatização das empresas públicas e implementação de programas de contratação externa ('*outsourcing*'). Estas políticas foram, também, adotadas nos EUA – durante a presidência de Ronald Reagan – e rapidamente se espalharam por muitas outras partes do mundo (Kim, 2021, p. 88).

A reforma da NGP emergiu como uma resposta às deficiências na administração pública, às crises económicas, à falta de confiança entre os líderes políticos e da administração pública e a uma política económica neoliberal mais orientada ideologicamente (Aberbach & Christensen, 2001; Phidd, et al., 1998; Christensen & Fan, 2018, p. 390). Ela tornou-se o paradigma dominante da reforma administrativa para muitos países ocidentais, mas mesmo na China, as suas reformas económicas e administrativas nas últimas três décadas também mostraram características da NGP (Christensen et al., 2008; Christensen & Fan, 2018, p. 390).

Rod Rhodes – que teve um papel importante na configuração e na afirmação do conceito de governança, principalmente no mundo académico, mas também na área política – terá sido determinante no desenvolvimento e consolidação da NGP, no Reino Unido. No início de 1992, ele era o presidente do '*Steering Committee*' do programa de governança local do '*Economic and Social Research Council (ESRC)'* do conselho nacional de investigação em ciências sociais do Reino Unido e ficou interessado em aplicar a ideia de governança em contextos de nível nacional e mesmo para lá disso.

Em 1993-94, esta proposta foi concretizada pelo ESRC, através de um programa de investigação realizado em colaboração com o gabinete do governo britânico ('*cabinet office'*), denominado '*Whitehall Programme (WP)*', que teve uma duração de cinco anos (terminou em 1999). Este programa foi descrito como sendo de investigação guiada pela curiosidade, por a sua investigação ser essencialmente determinada por agendas académicas. A governança tornou-se a ideia bandeira do programa e a sua intenção era a de desafiar a crença de que a reforma, em especial a associada à NGP, podia ser concretizada com sucesso confiando na hierarquia e na autoridade formal, no contexto de um governo unitário e unificado. Em vez disso, o WP apresentou uma política contemporânea diferente, caracterizada por uma fragmentação geográfica e funcional e mudando os padrões para redes autogovernadas limitadas e ligadas por dependências de recursos mútuos, entre conjuntos complexos e fluidos de organizações governamentais e civis. O principal propósito da narrativa da governança era sensibilizar académicos, políticos, funcionários públicos e outros atores, para a importância crucial das competências sobre redes.

O envolvimento do gabinete governamental neste programa deveu-se ao facto de, nessa ocasião, o primeiro-ministro, John Major, estar interessado em abrir o governo ao mundo académico e à sociedade e de pretender que os académicos se envolvessem, mais do que até então, com a NGP, salientando, no entanto, que nem a modernização nem a eficiência deveriam afastar ativos de valor permanente, como os da integridade e imparcialidade dos funcionários públicos. Como se disse, Rhodes tomou a iniciativa da proposta deste programa, mas o seu papel decisivo foi mais importante, porque foi ele que mobilizou as discussões/negociações entre o ESRC e o governo para a sua aprovação, foi diretor do programa durante quatro anos e, após o

seu termo, devotou ainda uma considerável energia em divulgar os seus trabalhos e resultados (Bellamy, 2011, pp. 78-80).

O peso da NGP é tão assinalável que se pode dizer que subsiste por um período bem maior do que aquele que a classificação cronológica por fases indica, revestindo-se de caraterísticas diferentes ao longo dos tempos, mas mantendo algumas das caraterísticas essenciais, que a evidenciam. A grande relevância e preponderância da NGP pode ser facilmente medida pela sua enorme e rápida disseminação e pela forma como se propagou em termos internacionais (Politt, 2007, p. 115).

Por isso, atualmente, encontramos, com frequência, inúmeras propostas e projetos na área das políticas públicas inspirados neste paradigma de governação pública. Neste sentido, verificamos, por exemplo, que no grave período da crise económica e financeira que Portugal viveu a partir de 2012 – em que, a seu pedido, foi intervencionado por instituições como a Comissão Europeia, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Central Europeu (BCE) – o FMI produziu um documento, em janeiro de 2013 (Schwartz et al., 2013), que o governo português encomendou, divulgou e qualificou como um bom relatório, onde se identificam claras orientações inspiradas, quer por políticas económicas neoliberais, quer por modalidades de governação e de gestão da NGP. O relatório está focado, de acordo com os termos de referência que lhe terão sido definidos pelo autor da encomenda – o governo português – na discussão sobre as opções de reforma da despesa pública em Portugal, no cenário do debate sobre a dimensão e funções do Estado e sobre o aumento da eficiência e da equidade nas áreas de despesa selecionadas. No seu primeiro capítulo, dedicado à dimensão e às funções do Estado em Portugal, os autores citam, para o efeito, dois conhecidos autores clássicos da área económica cujas teorias põem em contraste: Richard Musgrave que preconiza intervenções do Estado para corrigir as falhas do mercado e para redistribuir o rendimento de forma a promover uma maior equidade social, bem como para aumentar o emprego e assegurar uma estabilidade de preços razoável; e James Buchanan associado a Gordon Tullock – ideólogos das teorias económicas da escolha pública – que defendem uma redução acentuada do Estado e medidas que evitem a sua expansão, de forma a contrariar a tendência para o seu crescimento pelos grupos de interesses que querem beneficiar da sua atividade. Concluem com a afirmação clássica de que, entre as posições dos dois, estará a melhor solução, mas o conteúdo do relatório pende pesadamente para as posições anti estatistas de Buchanan.

A associação da NGP à política económica neoliberal, faz sentido – embora seja contestada por Politt (2007, p. 112), que considera que ela não é uma doutrina política neoliberal e muito menos neoconservadora, porque entende que as suas raízes intelectuais são diversas e porque a sua adoção se verificou em muitos países, tanto em regimes de centro e centro esquerda, como de centro direita e direita – por ter surgido em resultado das políticas do governo de Thatcher (1979) no Reino Unido e da administração Reagan (1981) nos EUA, com as características das doutrinas políticas do neoliberalismo, que se fundam, em grande parte, nas teorias económicas da escolha pública e são inspiradas pelo pensamento económico de Hayek e da escola económica da Universidade de Chicago, onde então pontificava Milton Friedman (Chomsky & Waterstone, 2021, p. 240), embora se possa aceitar que não existe completa sobreposição entre os dois conceitos. De qualquer modo, ambos confiam, quase religiosamente, no poder dos

mercados, o que, como refere Stiglitz (2019, p. xii), não tem qualquer base na teoria ou na prática. Neste mesmo sentido, para Guy Neave e Alberto Amaral, a NGP e o *managerialismo*, não são mais do que as expressões operacionais de uma nova visão do mundo – '*Weltanschauung'* – que corresponde ao neoliberalismo, que se tornou emergente a partir dos anos 80 do século passado (Neave & Amaral, 2012, pp. 4, 26).

Ambos os conceitos partilham, também, a narrativa de que o governo é ineficiente e o seu papel ótimo deve limitar-se a evitar a disrupção dos mercados, em criar condições que permitam que os negócios se desenvolvam, mantendo as bases de uma economia próspera através da proteção da propriedade privada, do investimento nas infraestruturas, da garantia do Estado de direito e dum eficiente sistema de patentes (Mazzucato, 2019, p. 231). Esta autora critica os princípios do neoliberalismo e da teoria da escolha pública que lhe está subjacente, por considerar que desvaloriza o setor público que, como ela demonstra na sua obra acabada de referenciar, é responsável por importante criação de valor, preconizando um novo e mais profundo entendimento do que seja o valor público, que está hoje quase perdido na economia, mas que se pode ainda encontrar na filosofia. *A criação de valor não é um exclusivo do mercado do setor privado, porque ele é criado por toda a sociedade* (Mazzucato, 2019, p. 265).

O conceito básico da NGP deriva de duas diferentes correntes ideológicas: a gestão de tipo empresarial ('*business-type managerialism*') e a gestão dirigida pelo mercado ('*market-driven management*') (Hood, 1991, 2001; Kim, 2021, p. 88; Pollitt, 1993; Rhodes, 1996; Terry, 1998). Nesta conformidade, passaram a usar-se os métodos e técnicas de gestão empresarial nos serviços públicos – às quais foi então concedido um estatuto de superioridade – por se considerar que conduziriam, automaticamente, a melhorias na eficiência e efetividade destes serviços (Thatcher, 1995), que voltaram agora a ser objetivos das reformas da governação (Osborne, 2006, p. 379).

A competência é outro elemento essencial da gestão de tipo empresarial e está associada a conceitos como os de liberdade para gerir (Hood, 1991, p. 6) e empreendedorismo (Osborne & Gaebler, 1992). Ela conduziu a que fossem concedidos poderes altamente discricionários aos gestores, de forma a poderem alcançar resultados favoráveis e daqui resultou a introdução de estratégias de desregulação da gestão interna das organizações públicas – com o objetivo de afastar a pletora de incómodas e desnecessárias normas, regulamentos e outros constrangimentos – de descentralização e de racionalização de numerosas estruturas de gestão (Kim, 2021, p. 89; Terry, 1998, p. 195).

Quanto à gestão dirigida pelo mercado, ela baseia-se na ideia de que o desempenho das organizações públicas é melhorado se elas forem expostas às forças do mercado e à sua lógica de funcionamento (Kim, 2021, p. 89; Rosenbloom, 1998, p. 198). A gestão dirigida pelo mercado está baseada nas teorias da escolha pública, dos custos de transação e de representação ('*principal-agent')* (Kim, 2021, p. 89; Niskanen, 2017). A ela estão associados princípios como os da competição, estruturas de incentivos (ou dinheiro pelo valor público – custo-eficácia – isto é, incentivos pecuniários para conduzir os trabalhadores a alcançar os objetivos de interesse público) e satisfação do cliente, com o objetivo de criar mercados internos no interior da burocracia pública (Dunleavy et al., 2006, p. 470; Hood, 1991; Kim, 2021, p. 89; Terry, 1998).

A teoria de representação ('*principal-agent*') corresponde à situação em que alguém ('*principal*') delega a sua autoridade num 'agente' para o representar e o 'agente' toma decisões ou realiza ações em nome de outra pessoa ou entidade, o '*principal*' (Bendor & Hammond, 2001). Esta teoria apareceu nos anos 70 e descreve os perigos que frequentemente surgem quando uma pessoa ou grupo – o 'agente' – está a representar outra pessoa ou grupo – o '*principal*' (Harvard Law School, 2022, p. 1) Os exemplos mais comuns deste tipo de relação são, na gestão empresarial, a relação entre o gestor e os acionistas; nos sistemas eleitorais, a relação entre os políticos e outros agentes eleitos e os eleitores; e na bolsa, entre os corretores e os mercados (compradores e vendedores de ações e obrigações). Ela também tem sido objeto de análise no quadro da relação entre os Estados e as organizações internacionais (OI), em especial no que respeita ao funcionamento da União Europeia (Kassim & Menon, 2003; Dehousse, 2013), mas a teoria também tem sido considerada na relação entre o Estado e as universidades – o que torna esta teoria interessante e útil para este projeto de investigação – quando aquele confere a estas, através do reforço da autonomia, delegação para que promovam decisões e ações de interesse público no domínio do ensino superior:

> *Os governos criaram condições para tornar as universidades mais responsáveis pelas necessidades económicas e para melhorar a sua eficiência, forçando-as a competir nos mercados ou quási-mercados do ensino superior. (…) Isto tornou necessário conceder às universidades uma maior autonomia, que corresponde a uma delegação de poder e cria a necessidade de assegurar a conformidade dos agentes (universidades) com as preferências do 'principal' (governo)* (Amaral, em publicação, pp. 1, 14).

A questão principal que se coloca nesta teoria prende-se com o facto de as duas partes terem interesses diferentes e de existir uma informação assimétrica (o agente tem mais e melhor informação) e, por isso, o delegante ('*principal*') não pode ter a certeza de o delegado ('agente') estar a agir nos seus melhores interesses. No caso das universidades públicas que adotam o regime fundacional, os membros dos conselhos de curadores (nomeados pelo governo) assumem o papel de 'agente' a quem o '*principal*' (governo) delega poderes.

Mas voltando ao conjunto de princípios atrás enunciado – competição, estruturas de incentivos e satisfação do consumidor – ele deve ser traduzido como privatização, em que as funções que eram realizadas pelas organizações públicas são transferidas para o setor privado e para organizações empresariais. Em vários países a privatização assumiu, em muitos casos, a forma de contratualização, em que os bens e serviços são fornecidos pelo setor privado, mas são pagos pelo governo. Este sistema assume que os contribuintes poupam dinheiro porque se espera que as empresas forneçam de forma mais eficiente do que os governos (Kim, 2021, p. 89; Pfiffener, 2000, p. 33), o que não é, necessariamente, verdade e nem sempre se verifica.

Numa síntese, Osborne (2006, p. 379) identifica alguns elementos-chave deste modelo de governação:

(i) uma atenção a lições da gestão do setor privado;
(ii) o crescimento, quer da gestão prática, quer de organizações afastadas, em que a implementação de políticas está organizacionalmente distanciada dos decisores;

(iii) um foco sobre a liderança empresarial nas organizações públicas;
(iv) uma ênfase no controle e avaliação dos '*inputs*' e dos '*outputs'* e sobre o desempenho de gestão e de auditoria;
(v) uma desagregação dos serviços públicos nas suas mais básicas unidades e um foco na sua gestão de custos;
(vi) e, finalmente, o crescimento da utilização pelas organizações públicas dos mercados, da concorrência e de contratos externos para aquisição de recursos e fornecimento de serviços.

Por sua vez, Bevir et al. (2003, pp. 1-2) e Christensen and Lægreid (2007, pp. 1-3) consideram que o termo NGP se refere a:

(i) foco na gestão – e não na política – e na eficiência e avaliação do desempenho;
(ii) desagregação das burocracias públicas em agências que se relacionam entre si através de pagamentos por aquisição de bens e serviços;
(iii) recurso a quási-mercados e a contratação externa, para aumentar a competição;
(iv) e, um estilo de gestão que realça, entre outras coisas, os resultados por objetivos, contratos a tempo limitado, incentivos pecuniários e liberdade para gerir.

Contudo, Bevir et al. (2003, p. 2) salientam outras características que se têm revelado importantes e que podem ajudar a explicar a durabilidade da vigência deste modelo de governação e a forma como serve de referência para o modelo subsequente que se vai construindo sob a designação genérica (só por si bastante elucidativa do peso e da influência deste modelo) de pós-NGP e que ainda não afasta muitas das suas características (que quase cobrem tudo e o seu contrário). Tem-se tornado claro que para estes autores, parafraseando Aaron Wildavsky, se a NGP é tudo, ela talvez também seja nada ('*if NPM is everything may be it is nothing*') (in Bevir et al., 2003), porque a designação cobre todo o tipo de reformas do setor público e não exclui nada. Acrescentam, que a NGP não é uma teoria integrada e consistente, mas antes um conjunto solto de diversas doutrinas, princípios e medidas que estão, parcialmente, em oposição umas com as outras. E dão exemplos concretos desta opinião:

- consideram que as ideias da NGP são internamente contraditórias por apelarem, ao mesmo tempo, a uma gestão hierárquica e a uma capacitação igualitária;
- as suas aparências são também superficiais, escondendo diferenças subjacentes significativas;
- a sua tendência não é uniforme, porque, por exemplo, persiste ainda a APT na Comissão Europeia e na Alemanha;
- há diferenças nos seus objetivos e resultados, porque enquanto procura criar um estado mínimo no Reino Unido, procura proteger o Estado na Noruega;
- a sua linguagem obscurece diferenças, porque enquanto promove a criação de agências no Reino Unido, não o faz na Austrália, defende a devolução regional em França, mas não no Reino Unido;
- além disso, termos como descentralização referem-se à desconcentração nuns casos e à devolução para governos sub-regionais, noutros casos;
- muitas das suas parcelas não são novas, como a avaliação do desempenho;
- a distinção está no conjunto e não nas suas partes, mas não há um conjunto harmonizado uniforme;

- e o seu significado tem mudado, na Austrália, por exemplo, o foco inicial estava na gestão empresarial, mas ele transformou-se num foco na contratação (Bevir et al, 2003).

Concluem esta avaliação muito cáustica dizendo que, por tudo isto, a denominação esconde muito mais do que revela.

Os próprios Amaral et al. (2013, p. 6) fazem também referência ao facto de não existir um consenso claro sobre a definição do que seja a NGP e do que possa e deva vir a ser no futuro (Ferlie et al., 1996, p. 10). Prosseguem, referindo que a NGP tem passado por diversas fases e o seu significado pode ir da ideia geral de modernização do setor público até ao sentido limitado de racionalização da administração pública (Calogero, 2010, p. 32). Baseados em Larbi (1999, p. 12), argumentam que a literatura disponível sugere que a NGP não é um conjunto homogéneo, mas tem antes vários elementos – muitas vezes em sobreposição – que representam tendências nas reformas da gestão pública dos países da OCDE. Politt, por sua vez, também reconhece a dificuldade em definir a NGP, considerando que, sobre isso, há um número considerável de disputas e ambiguidades, dificultando a forma de a concetualizar e de perceber como tem mudado. Por isso e simplificando, refere que a NGP é um fenómeno com dois níveis: a um nível mais alto, é uma teoria ou doutrina geral que assume que o setor público pode ser melhorado através da importação de conceitos, técnicas e valores empresariais; enquanto a um nível mundano, é um agrupamento de conceitos e práticas específicas, que incluem:

(i) uma grande ênfase no desempenho, especialmente através da avaliação de resultados;
(ii) uma preferência por formas organizacionais simples, planas, pequenas e especializadas (desagregadas), em vez de formas sobredimensionadas e multifuncionais;
(iii) uma generalizada substituição de contratos, em vez de relações hierárquicas, como principal instrumento de coordenação;
(iv) uma vasta injeção de mecanismos típicos do mercado, incluindo concursos competitivos, tabelas de classificação do setor público e pagamentos relacionados com o desempenho;
(v) e, uma ênfase em tratar os utilizadores dos serviços como clientes e na aplicação de técnicas genéricas de melhoria de qualidade, como a gestão de qualidade total (GQT) – *TQM (Total Quality Management)* em inglês (Pollit, 2007, p. 110).

Apesar da enorme dificuldade em a caracterizar devidamente, a NGP (naquilo que dela é o entendimento mais comum e generalizado) durante a sua vigência (que como vimos ainda perdura) e sobretudo nos últimos 15 anos, foi severamente criticada, especialmente por conceder um forte foco ao '*output*' e à eficiência e esquecer a importância de outros importantes valores públicos como os da equidade e da democracia (Reiter & Klenk, 2019, p. 12), que são, por ela, completamente desconsiderados.

As críticas ao neoliberalismo que, como referimos, partilham, de forma abundante, algumas das caraterísticas da NPM e a inspirou pesadamente, são inúmeras. O conhecido sociólogo francês Pierre Bourdieu (1998), por exemplo, refere que as suas políticas se destinam *a reduzir os custos do trabalho, a introduzir cortes na despesa pública e em criar um mercado de trabalho mais*

flexível. Defende que tem subjacente um programa de metódica destruição do que é coletivo (as economias neoclássicas só reconhecem os indivíduos, quer estejam a lidar com empresas, sindicatos ou mesmo as famílias). Deste modo, elas colocam em questão todas as estruturas coletivas capazes de fazer obstrução à lógica do mercado puro, como sejam:

- *o Estado-nação, cujo campo de manobra é significativamente reduzido;*
- *grupos de trabalho, com, por exemplo, a individualização dos salários e das carreiras, com base no desempenho individual e a consequente atomização dos trabalhadores;*
- *as coletividades que defendem os direitos dos trabalhadores – sindicatos, comissões de trabalhadores e cooperativas;*
- *e, mesmo a família que, através da segmentação do mercado em grupos etários, perde algum do seu controle sobre o consumo.*

Finalmente, refere a deificação dos mercados, em nome da eficiência económica, que procura a redução das barreiras administrativas e políticas, a apologia da subordinação dos Estados nacionais aos imperativos da liberdade económica para os mais poderosos, com a supressão de todas as regulações dos mercados – começando com o mercado de trabalho – a generalizada privatização dos serviços públicos e a redução da despesa pública e social (Bourdieu, 1998, pp. 94-101).

Com uma perspetiva neomarxista, o antigo vice-reitor da Universidade de Coimbra, António Avelãs Nunes, refere que, por meados dos anos 80, as grandes linhas da ideologia neoliberal começaram a dominar o pensamento e a ação dos partidos socialistas e sociais-democratas europeus (neste caso, confirma o que defende Politt quanto à adoção destas medidas por governos de centro-esquerda e até de esquerda, mas, como se vê, não serve, como ele admite, para afastar a NGP das políticas neoliberais). Para este autor, o neoliberalismo é a expressão ideológica da hegemonia do capital financeiro sobre o capital produtivo, hegemonia construída e consolidada com base na ação do Estado capitalista, que é hoje, visivelmente, a ditadura do grande capital financeiro. E acrescenta:

> *o neoliberalismo é a matriz da política de globalização neoliberal, que impôs a supremacia do capital financeiro sobre o capital produtivo, transformou o mundo num mercado único de capitais e permitiu a criação de um mercado mundial da força de trabalho, que trouxe consigo um aumento enorme do exército de reserva de mão-de-obra* (Nunes, 2013, pp. 121-122).

Por sua vez, o prémio Nobel da economia, Joseph Stiglitz, refere que as ideias do neoliberalismo, baseadas em mercados irrestritos, falharam. Apresenta um conjunto de exemplos bem elucidativos de que, por razões práticas de economia de espaço saliento apenas, de forma resumida, os seguintes, que considero serem os mais relevantes:

- os mercados, por si só, falham em alcançar uma prosperidade partilhada e sustentável, eles têm um importante papel em qualquer economia que funcione bem, mas falham, frequentemente, em produzir justos e eficientes resultados, produzindo demasiado de algumas coisas (poluição) e muito pouco de outras (investigação básica);

- o crescimento da riqueza das nações, de forma a tornarem-se mais produtivas, é o resultado do crescimento do conhecimento e os avanços na tecnologia estão nas bases científicas fornecidas pela investigação básica financiada pelo governo;
- uma sociedade menos dividida – com maior igualdade – funciona melhor e o objetivo de uma crescente igualdade de rendimentos não se resolve apenas através de uma lei;
- a educação, sendo apenas uma parte da solução para reduzir as desigualdades de rendimentos e de riqueza, ajuda a promover a igualdade de oportunidades e, por isso, garantir uma melhor educação para todos pode contribuir para reduzir a desigualdade e aumentar o desenvolvimento económico;
- as regras do funcionamento das sociedades e tantos outros aspetos da economia e da sociedade dependem do governo, por isso, o que o governo faz é vital;
- e, nós vivemos num mundo altamente interconectado, o que implica gerir as nossas relações internacionais – quer económicas quer políticas – melhor do que fizemos no passado (Stiglitz, 2019, pp. xxii-xxviii).

A partir do início do século XXI, a discussão académica no âmbito da administração pública mudou da NGP para teorias de cooperação, redes, governação e envolvimento de agentes interessados ('*stakeholders*') na decisão sobre políticas públicas, de forma a ultrapassar os constrangimentos da NGP. Algumas das novas questões, como a complexidade dos problemas de política e da globalização não podiam ser respondidas – ou só dificilmente o seriam – com algumas das componentes chave da NGP. Não tem havido unanimidade sobre a designação deste novo movimento, como já se referiu supra, tendo, por isso, surgido diversas designações como:

- novo serviço público (Denhardt & Denhardt, 2000, 2015);
- governação em rede (Provan & Kenis, 2007);
- gestão pública colaborativa (Mcguire, 2006);
- nova governação (Bingham et al., 2005; Rhodes, 1996); e,
- gestão de valor público (Stoker, 2006).

Apesar desta variedade de designações, a governação em rede tem sido reconhecida por muitos académicos, incluindo alguns dos acabados de mencionar – todos adeptos desta nomenclatura – como o paradigma (Agranoff & McGuire, 2003; Borgatti & Foster, 2003; Kim, 2021, p. 102; Klijn & Koppenjam, 2012; Osborne, 2010). De qualquer modo e apesar das divergências, há unanimidade no foco substantivo sobre a forma de lidar com as redes e de encorajar a participação dos agentes interessados ('*stakeholders'*) na decisão política. Por rede entende-se uma estrutura envolvendo múltiplas agências e organizações com ligações complexas (Kim, 2021, p. 90).

Embora a governação em rede tenha surgido como resposta às limitações da NGP, deve notar-se que o resultado da gestão conduzida pelo mercado característica da NGP forma a base da governação em rede. A contratação de organizações lucrativas e não lucrativas para prestar serviços públicos cresceu substancialmente, sobretudo nos EUA, durante os anos 80 e 90. Como tal, o governo, as empresas e as organizações não lucrativas envolveram-se na confusão da questão sobre onde começam e acabam os setores público e privado. Nesta conformidade, a componente crítica da gestão conduzida pelo mercado – contratualização ou privatização – fez

proliferar redes de agências governamentais, firmas privadas e organizações não lucrativas que se espera que colaborem no fornecimento de serviços públicos (Kim, 2021, pp. 90-91). Mas o modelo da NGP raramente considerou como gerir efetivamente as redes interorganizacionais, parecendo permanecer no contexto do comando de cima para baixo ('*top-down*'), em vez de adotar uma estrutura mais plana ('*flatter'*). (Kim, 2021, p. 91).

Neste sentido, Osborne e Gaebler (1992, p. 309) reconhecem que os mercados são impessoais e que são implacáveis. Mesmo os mais cuidadosamente estruturados mercados tendem a criar resultados injustos e desigualdades. Sugerem, por isso, que para complementar a eficiência económica e a efetividade dos mecanismos do mercado é necessário enfrentar uma questão importante: a capacitação das comunidades, ou seja, das redes.

A governação em rede inclui cinco componentes, que devem ser trabalhadas pelos gestores públicos:

(i) uma abordagem de agentes interessados ('*stakeholders'*) – a governação em rede baseia-se na noção de legitimidade dos agentes interessados ('*stakeholders*') na organização da rede, até como forma de tornar responsável e transparente a governação;
(ii) deliberação/colaboração – o interesse público é o resultado de um importante diálogo sobre a visão que a sociedade deve prosseguir e não a soma de escolhas racionais individuais, e os participantes na governação – que têm diferentes ângulos de visão para os problemas – devem colaborar, num processo de longo prazo, para construtivamente examinar as suas diferenças e procurarem soluções que vão para além das suas confinadas visões do que é possível;
(iii) participação dos cidadãos – os funcionários públicos devem capacitar um número crescente de cidadãos de forma a encontrar formas de os envolver nas decisões e devem, por isso, partilhar as decisões com eles e não sobre eles, porque o envolvimento dos cidadãos na decisão é suposto reforçar a democracia e o sentido de responsabilidade partilhada;
(iv) uma abordagem relacional ao serviço de aquisições – é importante para os administradores públicos manter uma abordagem relacional aberta para obter os melhores fornecedores que possam contribuir para a promoção do bem-estar da comunidade;
(v) e adaptação/aprendizagem – servidores públicos adaptáveis são os que estão equipados com a capacidade para aprender e com aptidões interpessoais e interorganizacionais tais como aproximação de diferenças, coordenação e resolução de conflitos (Kim, 2021, pp. 91-92).

Se, no entanto, atendermos a uma perspetiva mais alargada da generalidade dos modelos pós-NGP, encontramos a ideia de que a NGP se tornou limitada e unidimensional na sua capacidade para captar e contribuir para a gestão e governação dos serviços públicos e das organizações que asseguram serviços públicos – sejam do setor público, privado ou voluntário – num mundo crescentemente plural e pluralista (Rhodes, 2007; Osborne, 2006, p. 380). Nesta conformidade, proclama-se a necessidade de adotar uma teoria mais holística, que vá para além da dicotomia de administração versus gestão e que permita uma abordagem mais alargada e integrada do

estudo e da prática da gestão e da administração pública (Osborne, 2006, p. 380) e sugerem-se diversas novas teorias, que:

- reconheçam como crescentemente fragmentada e incerta a natureza da gestão pública no século XXI (Haveri, 2006);
- considerem melhor o importante trabalho que tem sido feito sobre redes (Ouchi, 2019; Powell, 1990), bem como a substancial literatura sobre capital social organizacional (Tsai, 2000);
- recolham contributos da literatura sobre marketing relacional (Groonroos, 1997);
- tenham o potencial de abordar uma corrente mais contemporânea da teoria da gestão, associada com a organização relacional;
- pressuponham, quer um estado plural – onde múltiplos atores interdependentes contribuem para o fornecimento de serviços públicos –, quer um estado pluralista, em que múltiplos processos informam o sistema de decisão política;
- que coloquem o seu foco – como consequência destas duas formas de pluralidade – muito mais nas relações interorganizacionais e nos processos de governação, de modo a fazer ressaltar a efetividade e os resultados dos serviços; e,
- coloquem a ênfase na conceção e na avaliação das relações duradoras interorganizacionais, em que a confiança, o capital relacional e os contratos relacionais estão no centro dos mecanismos de governação (Bovaird, 2006; Teicher et al., 2006; Osborne, 2006, pp. 383-384).

Na literatura do pós-NGP há um acordo geral sobre as ideias de recentralização e reintegração administrativa, assim como na cooperação, que surgem como os conceitos preferidos ou preferíveis de governação pública, especialmente em termos horizontais. Em termos verticais, há um retorno à hierarquia e verifica-se a rejeição da ideia da NGP, de que os cidadãos utilizadores dos serviços públicos sejam, principalmente, tratados como clientes (Reiter & Klenk, 2019, p. 24).

Constata-se, no entanto, que na presente fase de pesquisa académica, esta ideia de pós-NGP – que tem atraído muita atenção como modelo para uma futura reforma – ainda está numa fase embrionária e ainda precisa de muito trabalho. No estudo de revisão sistemática da literatura sobre múltiplos significados do pós-NGP, conduzido por Renata Reiter e Tanja Klenk (2019), refere-se que este modelo não é ainda inteiramente coerente, tem imensas contradições e ainda carece de muito trabalho para se transformar numa completa mudança de ideias em relação à NGP (Reiter & Klenk, 2019, p. 25). Há, por isso, que estar atento à forma como este novo modelo de governação se poderá desenvolver e como vai, efetivamente, transformar o modelo da NGP, tendo sobretudo em consideração que este tem, por exemplo, influenciado a governação das universidades públicas em geral e na Europa, em particular – "*as reformas do ensino superior são geralmente inspiradas pelos roteiros da reforma global da NGP*" (Donina & Paleari, 2019, p. 193) – e influenciou a reforma do ensino superior, aprovada em 2007 e em vigor em Portugal (Moreira, 2008; Veiga et al., 2019, p. 64).

Nos sistemas de ensino superior as reformas que de uma forma generalizada têm sido conduzidas desde os anos 80 – após a emergência da NGP – caracterizam-se por este tipo de ideias:

- *crítica às tradicionais normas e valores académicos;*
- *o reforço do papel económico do ensino superior;*
- *a emergência do 'managerialismo';*
- *um crescente papel dos representantes externos;*
- *a diversificação das fontes de financiamento; e*
- *a diminuição do financiamento público* (Amaral et al., 2003a, p. 279).

Este conjunto de reformas, de sentido mais ou menos uniforme, baseia-se na ideia de que as universidades são ineficientes e de que a sua eficiência será melhorada através de uma série de intervenções externas executadas principalmente de forma centralizada ('*top-down*') e inspiradas, no essencial, por práticas de gestão e sistemas de recompensa de organizações de outro tipo e de outra natureza. O resultado tem sido no sentido de substituir a tradicional retórica de defesa do autogoverno académico por noções de 'managerialismo', eficiência e até de outros conceitos mais estranhos como a gestão pela qualidade ('*total quality management*') ou a relação custo-benefício ('*value for money*'), que vieram para substituir os anteriores e duradouros valores académicos da excelência científica e da liberdade académica (Duke, 1992, p. 12; Amaral et al., 2003a, p. 276). Mas, como foi referido por Maassen (2003, p. 38), este tipo de reformas de mudanças na governação das universidades não são realizadas de forma brusca, com a passagem radical de um modelo para outro. Elas têm-se apresentado com formas híbridas, típicas de um modelo de transição, em que as novas formas são introduzidas sem que as antigas sejam completamente abolidas. Esta situação de hibridismo tem sido denominada como sendo do tipo cabeça de 'Janus' (cabeça com duas faces diferentes) (Amaral & Magalhães, 2001, pp. 9-10):

> *Contudo, se por um lado se concede mais autonomia às instituições, por outro lado, o Estado não desapareceu a favor do mercado. Pelo contrário, o governo ainda mantém uma mão firme na regulação do sistema. Isto conduz a uma situação muito interessante já referida por Maassen e van Vught (1988) como «uma intrigante cabeça de Janus». O que vemos é (ibid) «um (…) estranho híbrido que se refere à fusão da estratégia de autorregulação com ingredientes de planeamento racional e do modelo de controle pelo Estado* (Amaral & Magalhães, 2001, pp. 9-10).

Sendo a governação das universidades públicas em Portugal o tema deste projeto, caberá prestar atenção ao modelo NGP e à forma como influenciou e está a influenciar a reforma das universidades públicas em Portugal e como se poderão perceber traços de algum modelo pós-NGP no funcionamento dessa governação. Sendo, no entanto, certo, que existem diversos estudos que defendem que as reformas de governação das instituições de ensino superior em Portugal e noutros países europeus, são distintas do tipo ideal da reforma NPM (Amaral et al., 2013; Donina et al., 2015; Capano et al., 2016), apesar de, como se disse supra, ser hoje difícil definir um tipo ideal de reforma NGP, dado este conceito abranger um leque muito vasto e variado de componentes – muitas delas contraditórias entre si – como é muito bem referido por Amaral et al. (2013, p. 6) que, no entanto, não excluem a sua influência. Aliás, o modelo híbrido referido supra – cabeça de 'Janus' – continua a ser uma das características que tem perdurado no conjunto de reformas produzidas nos sistemas de ensino superior e nas suas universidades públicas e que está patente na reforma realizada em Portugal em 2007.

A dificuldade em captar um conceito uniforme e sem ambiguidades de NGP torna, no entanto, difícil apurar se muito do que se refere a pós-NGP não será ainda NGP, tendo em atenção as mudanças e adaptações que, com o decorrer do tempo, vamos assistindo sobre o conteúdo daquela ideia. Como se referiu, já se entendeu, no limite:

- que ela cobre todo o tipo de reformas da administração pública;
- que ela se refere a modernização do setor público ou racionalização da administração pública;
- e, que inclui aqui tudo o que se mencionou sobre o ainda incipiente modelo de pós-NGP.

Aliás, a governação em rede – que assume preponderância neste novo e emergente modelo – é perfeitamente compatível com a evolução da ideia de NGP. Como se disse – e há aqui alguma convergência na literatura – este modelo, promove a desagregação dos serviços públicos e o seu desdobramento em agências que se relacionam entre si através de mecanismos contratuais e de pagamentos por aquisição de bens e serviços. Ora a governação em rede tem de ser assegurada como consequência dessa desagregação e desdobramento, que inclui mais do que as entidades públicas, porque há outras entidades que também passam a prestar serviços públicos ou a colaborar nessa prestação. Esta é uma ideia que dá origem ao aparecimento da designação governança, como veremos seguidamente. Perante a confusão terminológica e a enorme ambiguidade dos conceitos de NGP e pós-NGP, arriscamos a caracterizar a NGP – sem entrar na complexa teia de modificações que resultaram do seu desenvolvimento e da sua adaptação a novas realidades e desafios – por alguns dos elementos mais pesados e constantes, que foram recorrentemente identificados, pela generalidade da literatura, na sua génese no final dos anos 70-anos 80, do século passado:

- redução da estrutura da administração pública (estado mínimo);
- recurso a procedimentos e práticas do mundo empresarial;
- privatização das empresas públicas;
- adoção de mecanismos típicos do mercado, incluindo pagamentos relacionados com o desempenho;
- e recurso alargado à implementação de programas de contratação externa (‘*outsourcing’*).

Em conclusão sobre esta temática e como contributo modesto para a análise do período pós-NGP, diremos que a reforma do Estado, na perspetiva da sua modernização – objetivo que preside a todos os modelos de governação e de gestão e, em particular, ao da NGP – é um imperativo que pode merecer fácil concordância, porque só através dela será possível que ele responda, de forma adequada, às mudanças que se verificam no ambiente envolvente e reaja ativamente às novas oportunidades e desafios que são suscitados pelos processos de desenvolvimento tecnológico e científico. O Estado tem de modernizar-se para evitar a decadência política que ocorre quando os sistemas políticos falham os ajustamentos às circunstâncias da mudança. Mas não tem, não deve, não pode é reformar-se para justificar uma redução brusca de despesas, sem fundamento quanto à sua dimensão e empurrado por pressões impositivas de uma orientação ideológica que não aceita ser contraditada sob o argumento de que não há alternativa. Ou seja, o neoliberalismo e a NGP invocam a necessidade

de reformar o Estado, com uma urgência que não é compatível com essa complexa tarefa, usando dados e factos que, quase sempre, mostram uma visão parcial da realidade, não tomando, por isso, em consideração as suas múltiplas dimensões e procurando isolar, de forma redutora, um único ou um conjunto muito reduzido de fatores causais de uma muito mais complexa realidade social e económica. Este tipo de procedimento distorce o debate e condiciona, de forma inaceitável, os seus resultados.

De qualquer modo, o debate deve ser feito com serenidade, bom senso e sem preconceitos, procurando as melhores soluções para o futuro, no médio e longo prazo. A discussão da dimensão e das funções do Estado, apesar da enorme importância que se possa e deva atribuir às perspetivas económicas e financeiras, não pode – não deve – ser analisada exclusivamente desses pontos de vista. Esta é uma questão que tem de sistematizar conhecimentos e contributos da ciência política, da gestão e ainda jurídicos, filosóficos, sociológicos, históricos, antropológicos, psicológicos, para além de económicos e ainda de outras áreas. Procurar reduzir apenas ao domínio económico e financeiro, a discussão de um vasto e muito complexo tema, que tem necessidade de uma análise multidisciplinar e transdisciplinar, não é a forma correta de o fazer e limita, de forma significativa – por ser muito parcial – os resultados da análise e do debate.

2.1.3 – Governança ou governação?

Com o aparecimento do modelo de NGP nos anos 80 do século passado, emergiu, sobretudo na literatura científica de língua inglesa – mas com rapidez espalhou-se para outras línguas – o termo governança e alguma controvérsia sobre o conceito que lhe está subjacente e sobre a distinção entre esse termo e governação, generalizadamente usado até então. Como refere Anne Mette Kjaer (Kjaer, 2004, p. 2), o termo não foi geralmente usado no período posterior à Segunda Grande Guerra, mas, a partir dos anos 80, emergiu com o significado de que representava mais do que o governo – incluía os processos e os atores situados fora da estreita esfera do governo – mas não surgiu uma definição comum deste termo. O seu uso tem-se verificado em diversos domínios das ciências sociais e multiplicam-se os artigos científicos sobre o tema, com um crescimento que se revela vertiginoso. Esta autora (Kjaer, 2004, p. 2) refere que entre 1986 e 1998 (12 anos) surgiram, em diversas revistas científicas de referência e sujeitas a avaliação pelos pares, 1.774 artigos sobre '*governance*' no '*Social Sciences Index'*, mas entre 1999 e 2002 (3 anos), aquele '*Index*' identifica 1.855 (nestes três anos surgiram mais artigos sobre o tema do que nos doze anos anteriores). Esta profusão de artigos científicos (com acentuado crescimento nos últimos anos do período analisado), com a utilização do conceito de '*governance*' nos mais variados contextos e com muitos diferentes significados – não constituindo um corpo coerente para a teoria da '*governance'* – torna difícil obter um quadro claro do que ela seja.

De qualquer modo, encontra-se na literatura científica sobre o tema alguma uniformidade em certos aspetos. Está neste caso a ideia de que se trata de um novo processo de governo que resulta:

- das reformas neoliberais e do processo de globalização;
- ou das mudanças verificadas nas sociedades industriais avançadas;
- ou após as variadas reformas do setor público dos anos 80 e 90;
- ou, ainda, do aparecimento do neoliberalismo que conduziu a esforços concertados para transformar o setor público através da disseminação dos mercados, da contratação externa e dos mecanismos do mercado (Bevir et al., 2003, p. 13; Bevir, 2010, p. 435; Palumbo, 2017, p. xi; Rhodes, 2007, p. 4).

Também se verifica algum consenso quanto à ideia de governo com e através de redes (Bevir, 2010, p. 436; Palumbo, 2017, p. xi; Rhodes, 2007, pp. 4-5), mas Kjaer (2004, p. 2) tem o cuidado de apresentar três diferentes definições de governança, como um pequeno exemplo de muitas outras que se podem encontrar na literatura da especialidade – referentes a fenómenos completamente diferentes – mas que partilham, em certa medida, pontos em comum:

- A governança refere-se à auto-organização, redes interorganizacionais caracterizadas por interdependência, troca de recursos, regras do jogo e significativa autonomia do Estado (Rhodes, 1997, p. 15);
- A governança global está concebida para incluir sistemas de regras a todos os níveis da atividade humana – desde a família até às organizações internacionais – em que a prossecução de objetivos através do exercício de controle tem repercussões transnacionais (Roseneau, 1995, p. 13);
- A governança é a administração das regras políticas, formais e informais – refere-se àquelas medidas que envolvem estabelecer as regras para o exercício do poder e resolver conflitos através dessas regras (Hyden, 1999, p. 185).

Apesar de cada uma destas definições se referir a realidades sociais e políticas diferentes – ao domínio da administração pública e das políticas públicas (Rhodes, 1997), ao domínio das relações internacionais (Roseneau, 1995) e ao domínio da política comparada (Hyden, 1999) – todas coincidem em se referirem a alguma coisa mais vasta do que o governo, não se limitando a considerar os agentes e as instituições públicas como as únicas entidades relevantes. Em maior ou menor grau, todas também salientam o papel das redes na prossecução dos objetivos comuns (Kjaer, 2004, pp. 3-4). De qualquer modo, para este projeto, a perspetiva que mais interessa é, naturalmente, a das políticas públicas e a da administração pública, não sendo, no entanto, de excluir alguns contributos dos outros domínios.

Em termos etimológicos, o termo governança é sinónimo de governação. Ambos derivam da mesma raiz latina '*gubernare*', que, por sua vez, deriva da palavra grega '*kubernân*', que significam pilotar um navio, conduzir, dirigir. No *Concise Oxford Dictionary*, o termo governança surge como sinónimo de governação (Gobin, 2007, p. 54; Kjaer, 2004, p. 2; Palumbo, 2017, pp. xiii-xiv) e assim permaneceu na língua inglesa, como em diversas outras línguas (como a portuguesa, como veremos adiante), desde então. Na língua italiana, o termo governança terá desaparecido no século XIV e a língua alemã nunca o terá utilizado (Palumbo, 2017, p. xiv). Até final dos anos 70, inícios dos anos 80, o uso do termo com sentido diferente de governação não tem grande significado, encontrando-se, no século XX, no período entre as duas guerras, como referido à governança das empresas – '*corporate governance*' (Gobin, 2007, p. 54). A diferenciação entre os dois conceitos é, por isso, um fenómeno recente, que muito deve ao

sucesso obtido pelo termo governança no mundo académico, embora essa distinção não esteja ainda consolidada – e não é líquido que se venha a generalizar, fora do referido e específico campo académico – porque muitos autores continuam a usá-las indiscriminadamente com o sentido genérico de governação, por vezes utilizando, para as distinguir, qualificativos como velho e novo ou de tipo 1 e de tipo 2 (Marks et al., 1996; Palumbo, 2017, p. xiv; Pochet, 2006).

Em termos académicos, o conceito de governança está associado à mudança da natureza do poder e do Estado na sequência das reformas do setor público nos anos 80, como legado das reformas neoliberais do Estado e das reformas da administração pública resultantes do modelo da NGP (Bevir, 2010, p. 436). Tem, como significado mais genérico, a governação com e através de redes, falando-se, por isso, em governança em rede (Rhodes, 2007, p. 4). Este autor desdobra o conteúdo do conceito, do seguinte modo:

(i) interdependência entre organizações, porque governança é mais do que governação, cobrindo os atores não estaduais – e mudar as fronteiras do Estado significa que as fronteiras entre os setores público, privado e voluntário se transformam e se tornam opacas;
(ii) interações contínuas entre os membros da rede, provocadas pela necessidade de trocar recursos e negociar propósitos partilhados;
(iii) interações baseadas na confiança e reguladas por regras negociadas e acordadas pelos participantes na rede;
(iv) e, um significativo grau de autonomia do Estado – as redes não são da responsabilidade do Estado, são organizadas com autonomia e embora o Estado não tenha uma posição privilegiada e soberana pode, no entanto, indireta e imperfeitamente, dirigir redes (Rhodes, 1997, p. 53).

Para os cientistas políticos, que perfilham a teoria neo-institucionalista, há a tendência em usar a palavra governança como forma de indicar modalidades institucionais que são alternativas, tanto de mercados como de hierarquias (Rhodes, 1996; Palumbo, 2017, p. xiv) e os seus estudos relacionados com os níveis de decisão, elaboração e implementação de políticas focam-se na mudança institucional, em contraponto aos neo-funcionalistas, que privilegiam as inovações processuais, quando usam esse termo.

No domínio das relações internacionais, cabe ainda fazer uma menção, pela importância de que se reveste e por surgir generalizadamente referida na literatura académica sobre governança, a utilização pelo Banco Mundial (BM), no início dos anos 90, da noção de boa governança, como tentativa de ligar os seus empréstimos de desenvolvimento aos países do terceiro mundo (especialmente em África) a reformas institucionais visando reduzir a corrupção (Palumbo, 2007, p. xiv). O conceito de boa governança, adotado pelo BM, não se destinava apenas a avaliar os bons resultados das políticas governamentais, mas também a forma como os governos exercem o seu poder. No seu documento *Governance and Development*, de 1992, define boa governança como a forma como o poder é exercido na gestão dos recursos sociais e económicos para o desenvolvimento, reconhecendo que os projetos que apoia financeiramente falham, com frequência, por razões relacionadas com a qualidade do governo – referem as dificuldades em aplicar reformas legais, ou em desenvolver uma produção através do setor privado, ou em encorajar o crescimento através das regras do mercado, ou em realizar reformas na despesa

pública. O BM propõe-se, por isso, ajudar os países em desenvolvimento a assegurar a boa governança que lhes tem faltado e que considera central para criar e sustentar um ambiente que promova um desenvolvimento forte e equitativo. Este relatório identifica quatro áreas de governança, que são consistentes com o mandato do BM e onde pretende intervir de forma seletiva:

- a gestão do setor público;
- a responsabilidade (*accountability*);
- o quadro jurídico para o desenvolvimento;
- e, a informação e transparência.

No relatório refere-se, ainda, que o interesse do BM na governança resulta da sua preocupação na efetividade dos esforços de desenvolvimento que apoia e, por isso, assumindo como definição geral de governança o exercício da autoridade, controle, gestão e poder do governo, considera que, para os seus propósitos, ele corresponde à forma como o poder é exercido na gestão dos recursos económicos e sociais para o desenvolvimento (World Bank, 1992, pp. 8-10).

Para o BM, boa governança traduz-se, assim, na forma como esta organização internacional pretendia que os governos governassem e administrassem os seus países, de forma a poderem beneficiar dos seus empréstimos. Este termo e o respetivo conceito difundem-se amplamente nos meios da cooperação internacional e passam, também, a ser usados pela OCDE, FMI, UNESCO e uma generalidade de organizações não governamentais (ONG). Em alguns países africanos são mesmo instituídos ministérios da Boa Governança – no Burundi, por exemplo, é criado o ministério da Boa Governança e da Inspeção do Estado (Gobin, 2007, p. 54). A OCDE, no entanto, trabalhou o conceito de governança para finalidades diversas da ajuda ao desenvolvimento, considerando-a:

> *como as combinações formais ou informais que determinam o modo como as decisões públicas são tomadas e as ações públicas implementadas, no quadro dos valores constitucionais de um país e com o objetivo de dar resposta a problemas e ambientes em mudança* (OECD, 2007b; 2011).

O BM, mais recentemente, resolveu adotar um conceito de governança mais compatível com aquele que emergiu nos anos 80, entendendo o termo como:

> *o processo através do qual os atores estatais e não estatais interagem para definir e implementar políticas, no quadro de um conjunto de regras formais e informais, que moldam e são moldadas pelo poder* (World Bank, 2017, p. 3).

A União Europeia também não fica alheia a este movimento e há quem tente qualificar com a palavra governança o seu regime político após a entrada em vigor do Tratado de Maastricht em 1993 (Gobin, 2007, p. 54; Hooghe, 2002; Marks et al, 1996, pp. 346-347). A Comissão Europeia, em 2001, no Livro Branco sobre a Governança Europeia, declara que decidiu, em 2000, lançar a reforma da governança europeia como um desígnio estratégico e intitula o sistema político europeu gerado pelas sucessivas reformas do Tratado de Roma – após a aprovação do Ato Único Europeu de 1986 – com esta palavra simbólica. Neste Livro Branco designa governança como:

as regras, os processos e os comportamentos que afetam a forma como os poderes são exercidos a nível europeu, especialmente os que respeitam à abertura, participação, transparência e responsabilidade, efetividade e coerência (COM, 2001, p. 7).

Igualmente o movimento ecologista utiliza o termo para fazer da noção de desenvolvimento sustentável um dos elementos da boa governança (Gobin, 2007, p. 55).

No entanto, têm surgido algumas críticas importantes à noção de política de organização em redes – que subjaz e deu origem ao aparecimento do conceito de governança – que são devidamente sistematizadas por Palumbo (2017, p. xii-xiii), do seguinte modo:

- Em primeiro lugar e sobre a alegação de que as redes são formas superiores de organização, quando comparadas com as organizações hierárquicas ou em mercados, refere-se que aquelas são muito mais suscetíveis de falhas de coordenação do que estas, além disso, a estrutura internódulos, que sustenta as redes, provoca redundâncias que desaceleram significativamente as decisões, em comparação com as soluções de comando e controle e requerem maiores custos de manutenção em comparação com as soluções de mercado;
- A segunda crítica prende-se com a legitimidade das instituições da governança, e com a ideia de que a legitimidade do Estado-nação deriva do processualismo incorporado nas suas instituições democrático-liberais. Os estudos sobre governança têm desvalorizado este modo de legitimação orientado por '*input'* e preferem, em vez disso, as virtudes do modo alternativo orientado por resultados – interessado nos resultados atuais ou na contribuição que a governança pode dar para o desenvolvimento de formas mais participativas e dialogantes de envolvimento político. Os críticos acreditam que estas promessas estão longe de ser concretizadas e sublinham a crescente falta de transparência provocada pela governança – eles sustentam que debilitando as instituições tradicionais do Estado, a governança está, de facto, a conduzir a uma ordem política neomedieval que reforça o fosso entre os centros metropolitanos e periféricos, as esferas do Norte e do Sul e o Ocidente e o Resto do Mundo.
- A literatura sobre a governança mostra uma tendência sistemática para subestimar a política e a ação política como fontes genuínas da ordem social. Esta tendência para desvalorizar a política traduz-se na insistência numa alegada passagem de um antiquado e inefetivo modo de legitimação orientado pelo '*input'* para um moderno e mais efetivo modo de legitimação orientado por resultados. Também para a sociologia, a governança adquiriu a lamentável atitude de sobre generalizar as conclusões derivadas de um restrito número de estudos de caso e de muito circunscritos estudos empíricos, assim como de misturar, num mesmo conjunto, níveis de análise empíricos, heurísticos e normativos.
- Finalmente, a forte ênfase colocada na governança como uma alternativa moderna da governação não afasta a ideia de já visto, sentida por muitos, nem inverte a impressão de que representa pouco mais do que uma simples descrição repetida de fenómenos extensivamente tratados com abordagens mais tradicionais.

O conceito de governança surgiu com a emergência da NGP e apenas como resultado da governação em rede e como forma de a poder caracterizar. Não parece, por isso, adequado considerar que se trata de uma forma moderna de governação, destinada a substituir este termo. Ele corresponde a um conceito – com relevância em termos académicos – que define uma determinada realidade, com contornos precisos e que, neste contexto, fica ligado a um quadro teórico que se inscreve como uma modalidade de governação. Também a sua utilização na política internacional, nos termos referidos, não tenderá a promover a substituição do termo governação. Constata-se que as diversas organizações internacionais definem o termo governança – como forma de governação – espelhando os seus interesses próprios num determinado contexto. Aliás, as definições adotadas pelo BM e pela União Europeia não são coincidentes, embora tenham pontos de contacto. São definições, como se disse, que servem apenas os interesses dessas instituições (quanto aos seus objetivos e finalidades práticas de atuação) ou de um conjunto de instituições com propósitos semelhantes, como é o caso da adotada pelo BM, que passou também a ser utilizada por outras organizações que atuam no mundo em desenvolvimento, apoiando projetos específicos na área da ajuda ao desenvolvimento. Permanece, por isso, a compatibilização e a concorrência entre os dois termos, cabendo ao termo governança, em alguns casos, referir-se a características específicas de uma determinada forma de governação.

Em língua portuguesa, também se encontra alguma literatura académica (sobretudo no Brasil) a falar de governança, tal como sucede na literatura académica em língua inglesa. Em termos gerais, não surgem, porém, muitas especificidades em relação ao que se referiu antes. Em Portugal, no entanto, haverá mais alguma coisa a referir, sendo de salientar o surgimento do termo a propósito da governação do ensino superior ou da governação universitária.

Conferindo um estatuto diferenciado a governança em relação a governação e a outros termos como governo, encontramos, sem a preocupação de ser exaustivos e a título exemplificativo, um texto de um investigador do Instituto de Sociologia da Universidade do Porto (Neto, 2014) e um outro da Diretora-Geral do Instituto Nacional de Administração, Direção Geral da Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas de Portugal (Carvalho, 2017).

Em termos linguísticos, o Ciberdúvidas da Língua Portuguesa é muito esclarecedor em relação a uma consulta sobre a tradução da palavra e conceito '*governance*':

> *O vocábulo inglês 'governance' pode ser traduzido por governança, que etimologicamente tem afinidade com aquele e está há muito tempo atestada em português, embora com sentido pejorativo, pelo menos, em português de Portugal. Não obstante, os dicionários gerais definem governança como sinónimo de governo e governação, sendo este o termo que tradicionalmente tem sido mais usado em Portugal, quando se pretende referir o ato de governar. E, de facto, a palavra 'governance', embora ande traduzida como governança, é também muitas vezes posta em correspondência com governação* (Rocha, 2014, pp. 1-2).

Na sequência da resposta, refere-se a forma como a palavra governança foi recuperada em textos de ciência política e em textos de instituições internacionais, nos termos e com os sentidos mencionados supra.

Num outro artigo, contido no Euroogle – Dicionário de Termos Europeus, refere-se que governança é um substantivo com origem no século XV, que significa ato de governar, considerando que governação é um sinónimo frequente deste e também muito utilizado (Sande, 2017, p. 1).

Para melhor esclarecer as dúvidas, na resposta a uma outra consulta feita ao Ciberdúvidas da Língua portuguesa, agora sobre a necessidade do uso do termo governança – quando existe governação – refere-se o seguinte:

> ***Governança*** *é termo depreciativo de* ***governo****, e parece vir do francês antigo* ***gouvernance****. Já* ***governação****, que provém do latim, é sinónimo de* ***governo****, mas usa-se mais no sentido de «acto ou efeito de governar». Embora galicismo,* ***governança*** *não é neologismo, pois já data do século XV, segundo o grande etimologista José Pedro Machado* (Fonseca, 2001, p. 2).

Sobre a antiguidade do termo governança – que José Pedro Machado faz remontar ao século XV – encontramo-lo, pouco depois disso, na segunda metade do século XVI, no grande poema heroico de Luís de Camões. Ele foi usado no canto III dos *Lusíadas*, estrofe 136, parte final do episódio de Inês de Castro (Camões, 1972, p. 93), como significando governação ou ato de governar.

> *Não correu muito tempo que a vingança*
>
> *Não visse Pedro das mortais feridas,*
>
> *Que, em tomando do Reino a* ***governança****,*
>
> *A tomou dos fugidos homicidas (…)*

No quadro da governação das universidades e/ou das instituições de ensino superior (IES), como se referiu, tem-se suscitado alguma controvérsia sobre o uso de governança versus governação que, para concluir este tema, iremos agora abordar, de forma sumária.

Comecemos, então, por uma referência de Vital Moreira num texto de 2015, sobre o autogoverno das universidades públicas em Portugal. Diz este eminente jurista que:

> *ao referir o termo governo compreende as duas vertentes que ele assume na ciência política e no direito constitucional: (i) um sentido subjetivo, enquanto complexo de órgãos de poder (…), e (ii) um sentido objetivo, enquanto atividade governativa (…)* (Moreira, 2015, pp. 759-760).

Refere depois que abdica de noções hoje em uso entre nós, como governação ou governância (sic), como tradução do termo inglês *governance*, que têm o mesmo sentido que governo, em sentido amplo. Justifica que, sendo o seu estudo essencialmente jurídico-constitucional, não há vantagem em utilizar uma expressão extrajurídica, oriunda das ciências políticas e administrativas.

Curiosamente, no texto seguinte da mesma obra, Júlio Pedrosa, utiliza, logo no título, o termo governança das instituições de educação superior, que depois adota sempre com o sentido de

governo ou governação (Pedrosa, 2015, p. 813). Refere este autor um texto da OCDE em que o termo governança tem o sentido de *Estruturas, relações e processos através dos quais as políticas para a educação superior, são desenvolvidas, aplicadas e revistas, tanto a nível nacional como institucional*; e compara-a com a definição de Fielden, da qual aquela se aproxima, concluindo com o significado que atribui ao termo, baseado num relatório da OCDE de 2003:

> *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* (Pedrosa, 2015, p. 815).

A utilização em língua portuguesa e a propósito do governo das universidades, do termo governança, tem sido objeto de análise e preocupação deste autor, pelo menos desde 2005. Nessa ocasião, numa obra de que foi co-autor com João Filipe Queiró, é referido:

> (…) *que se usa a palavra governação como se poderia usar governo, mas esta última tem uma conotação que remete para os atos e as estruturas concretas, parecendo assim mais restritiva. Numa aproximação ao inglês governance, mais abrangente e conceptual, poderíamos mesmo usar governança, que teria contra si apenas ser uma palavra de uso pouco frequente* (Pedrosa & Queiró, 2005, p. 3).

Em 2012, num estudo realizado para o Conselho Nacional de Educação (CNE), por si coordenado, aparece, já no título, o termo governança: *Modelo de Governança e Gestão das Instituições de Ensino Superior em Portugal: Análise dos Usos do Modelo em Instituições Públicas*, e na sua introdução refere-se que o termo governança não tem sido muito usado quando se trata a educação superior em Portugal, sendo, por isso, conveniente clarificar o sentido que é atribuído a essa expressão. A clarificação é idêntica àquela que foi usada no texto de 2015 e já aqui referida (Pedrosa et. al, 2012, pp. 1 e 17). Para este autor, o termo governança refere-se, assim, à governação do sistema (nível macro), deixando o termo governo ou governação para o nível institucional (meso e micro).

Ora, esta preocupação terminológica fundamenta o uso da palavra «*governança*», convencionando que ela abrange o modo como os sistemas e as instituições de educação superior são organizados e geridos incluindo estruturas, relações e processos através dos quais as políticas para a educação superior são desenvolvidas, aplicadas e revistas, tanto a nível nacional como institucional. Ele integra, vertical e horizontalmente, o governo da educação superior desde o Estado até às instituições de ensino superior (IES), contemplando a atividade governativa do Estado no domínio da educação superior, o seu relacionamento com as IES e a forma como estas se organizam e relacionam com o sistema no seu todo.

Mas o termo governança, que se convencionou, para o efeito referido, ter este amplo significado, é sinónimo de governação ou ato de governar, como se viu pelos contributos dos qualificados linguistas. Por isso, estabelecido o alcance do sentido com que a palavra é aplicada, seja ela governança ou governação da educação superior, o problema fica resolvido a contento

das preferências de todos e dos seus respetivos enquadramentos e filiações teóricas e não se julga que a matéria tenha de suscitar grande polémica.

2.2. – O foco da investigação sobre modelos de governação das instituições públicas de ensino superior no âmbito das políticas de ensino superior.

Atualmente, há uma enorme quantidade de projetos de investigação sobre os modelos de governação das universidades públicas e das instituições de ensino superior em geral, contemplando, designadamente, os seus diferentes sentidos e aplicações, os mais diversos níveis de gestão e administração, os diferentes valores que lhe estão associados e, com maior ou menor amplitude, os processos e estruturas subjacentes a essa governação e as dinâmicas que lhe são inerentes. Não estamos agora, por isso, na situação que Rhoades invocava em 1992, de haver pouca investigação sobre os modelos de governação universitária e, em especial, em que medida os modelos de governação representam as crenças e os comportamentos das pessoas na estrutura de governação do ensino superior (p. 1377), situação que Kwiek, já em 2015, também considerava e bem, estar ultrapassada (pp.77-78). Desta pletora de projetos de investigação e da enorme variedade das suas abordagens, iremos aqui apenas tratar de alguns dos temas que se consideram mais significativos, numa apreciação que é, naturalmente, muito subjetiva. A apresentação desses temas não implica, aqui e agora, fazer uma análise detalhada dos diferentes modelos de governação enunciados, porque não é esse o propósito deste projeto. No quadro da análise do modelo fundacional das universidades públicas em Portugal, será realizada, na respetiva parte deste documento (capítulos III e VI), a análise detalhada dos modelos de governação universitária que têm relevância para este estudo e, em especial, o modelo fundacional, que surgiu no início deste século, como modalidade da mudança de estatuto legal das universidades públicas.

Como referem Middlehurst e Teixeira (2012, p. 529), governação é, normalmente, definida como a estrutura e o processo de decisão ao nível institucional ou do sistema, o que compreende a visão interna (restrita) e externa (ampla) da governação do ensino superior. Citam Gallagher (2001), para quem a governação é a estrutura de relações que confere coerência organizacional, legitima as políticas, os planos e as decisões e responde pela sua probidade, pela sua capacidade de resposta e pelo seu custo-eficácia, como um exemplo de quem considera apenas a vertente institucional da governação e, em contraponto, citam também outros autores como Marginson e Considine (2000) ou George Keller (2001) que, embora com amplitudes diferentes, alargam mais a referida definição de Gallagher. Neste sentido, consideram que o conceito de governação é um processo – mas pode também respeitar a um quadro formal – onde diferentes valores podem ser evidenciados, onde conflitos de valores podem estar em disputa e onde, verdadeiramente, o núcleo dos valores europeus (tais como, liberdade académica, democracia, liberdade de expressão ou respeito pela diversidade) podem (e devem) ser respeitados (Middlehurst & Teixeira, 2012, p. 530).

A governação das universidades, na investigação sobre o ensino superior, tem de ser encarada em duas perspetivas: uma perspetiva ampla e uma perspetiva restrita (Kwiek, 2015, p. 78; Middlehurst, 2004). Alguns outros autores preferem distinguir entre governação externa e interna (Middlehurst & Teixeira, 2012, p. 530; Rosser, 2002). Na perspetiva ampla – referente ao nível macro das relações entre o Estado e as universidades – a análise é feita ao nível do

sistema de ensino superior e compreende o complexo conjunto de interações, estruturas e mecanismos regulatórios acima das instituições universitárias, onde assumem um papel central a natureza das relações entre o Estado e cada uma das universidades (Amaral et al., 2002, p. 280). Mas com os recentes desenvolvimentos da globalização e da europeização como desafios aos Estados-nação e aos estados sociais, com a mudança de papel dos setores público e privado no fornecimento de serviços públicos e com o crescimento dos mercados/quási-mercados no ensino superior, há que ponderar também as relações que resultam de um novo '*contrato social*' (Kwiek, 2015, p. 78). Noutra formulação, a governação externa refere-se ao grau de supervisão dos governos e das autoridades públicas que se aplica, não só à titularidade pública das instituições universitárias, mas também ao facto de que mesmo as instituições não públicas são vistas como tendo em certa medida, pelo menos, uma missão pública (Middlehurst & Teixeira, 2012, pp. 530-531).

Nestes contextos amplos, os conceitos como os do crescimento do 'E*stado avaliador'* ou o de '*dirigir a distância'* despontaram na investigação do ensino superior. No clássico '*triângulo de coordenação'* de Clark (1983, 1997, 1998), que é uma referência para definir as dimensões da governação e que consiste num sistema de regras sobre os comportamentos dos atores no mundo académico e que é variavelmente influenciado pelo mercado, pelo Estado ou pela oligarquia académica (posteriormente, Clark acrescentou-lhe a liderança académica hierárquica e empresarial – *academic hierarchical and entrepreneurial leadership* – como um quarto elemento de base). Este modelo forma um '*paralelograma de poder'*, representando um regime de governação em que, em diferentes circunstâncias, prevalece um dos quatro elementos. Numa primeira fase, as mudanças políticas eram essencialmente formuladas como uma recalibração dos poderes dos governos face às instituições de ensino superior (Moscati, 2012, p. 602). Só a partir dos anos 90 do século passado se tornaram dominantes o conceito dos mecanismos de mercado nos debates sobre políticas e administração no ensino superior. Como defendem Magalhães e Amaral (2009, p. 87), a mudança nas relações entre os Estados e os sistemas de ensino superior baseou-se na ideia de que os Estados começaram a promover uma aparente desregulação – conduzindo as instituições a irem para o mercado, a assegurarem a autorregulação e a competirem entre elas – como uma forma de regulação mais eficiente. Nesta conformidade, para esta perspetiva ampla, a procura de um novo pacto entre as universidades e a sociedade está em progresso (Kwiek, 2015, p. 78). Para Alberto Amaral (2009, p. 3), no entanto, a globalização e as políticas da Nova Direita têm tido um efeito considerável sobre a educação, através de *uma crescente colonização das políticas educativas por imperativos da política económica* (Ball, 1998, p. 122), que provocaram uma mudança no tradicional pacto entre a universidade e a sociedade, ao mudar a ênfase das missões sociais e culturais da universidade para a sua missão económica. E acrescenta:

> *As mudanças em curso não são só ajustamentos estruturais. Há mudanças de ideologia e de valores e mudanças significativas nas relações entre as instituições de ensino superior, o Estado e a sociedade. A educação é hoje mais considerada como um ingrediente indispensável para a competição económica, do que como um direito social e está a tornar-se, progressivamente, um serviço: «os estudantes são considerados consumidores e pede-se-lhes que paguem propinas mais altas» (Torres and Schugurensky, 2002). Os governos implementam políticas para tornar as instituições mais responsáveis aos pedidos*

> *externos e para assegurar que a educação e a investigação são relevantes para a economia nacional. «As razões do mercado incluem uma orientação conduzida pela procura, introduzindo ciclos curtos e a ênfase no vocacional» (Torres and Schugurensky, 2002). O processo de Bolonha, em curso na Europa também concede uma grande ênfase na contribuição do ensino superior para a empregabilidade dos seus diplomados* (Amaral, 2009, p. 3).

Ao nível do sistema – na perspetiva ampla ou macro – os parceiros são os ministérios, agências públicas e instituições universitárias. Para além destes parceiros tem de se reconhecer que há outras instituições com influência a nível europeu e também instituições internacionais, como a OCDE, a UNESCO ou o Banco Mundial, que têm igualmente importância na governação das universidades. No seu conjunto, as funções ao nível do sistema incluem responsabilidades de decisão, de consultoria, operacionais e de regulação (Eurydice, 2007, 2008; Middlehurst & Teixeira, 2012, p. 530).

Quanto aos modelos de governação externa, podemos distinguir três tipologias tradicionais:

(i) o modelo de comando ou controle;

(ii) o modelo de mercado; e

(iii) o modelo autónomo (Clarke, 1983; Kogan, 1992; Middlehurst & Teixeira, 2012, p. 531).

O primeiro dos modelos reflete uma situação em que as universidades são, em grande parte e de forma direta, parte da agenda social e política dos governos – este modelo predominou durante quase todo o século passado, mas só diminuiu, significativamente, mais recentemente em muitos países europeus (em Portugal, por exemplo, subsistiu até 1988) (Middlehurst & Teixeira, 2012, p. 530; Neave & Van Vught, 1991; Neave, 2009); o segundo modelo, segue a tendência geral de mercantilização das universidades, que ganhou crescente relevância nas últimas décadas e que corresponde ao uso crescente, pelos governos, de mecanismos de mercado ou quási-mercado (em termos formais, mercado é a forma de organizar a troca de bens e serviços baseada no preço e quási-mercados verifica-se quando a compra desses bens e serviços é realizada por um intermediário – geralmente um ente público – em vez do comprador final) nas políticas públicas (Amaral & Magalhães, 2001, pp. 10-11); e, o terceiro modelo considera que as universidades, para cumprirem eficazmente a sua missão (mas também para lhes dar condições para competir no mercado, quando eles foram introduzidos no sistema como instrumentos de regulação) – que, direta ou indiretamente, contribui para o bem público – precisam de ser significativamente autónomas da intervenção do governo ou de outras entidades externas – sendo certo que as universidades são financiadas pela sociedade e designadamente, através de financiamento público (Amaral, 2009, p. 30; Middlehurst & Teixeira, 2012, p. 530).

Na perspetiva restrita, a governação universitária é definida como as formas e processos através dos quais as universidades gerem, internamente, os seus assuntos e os seus problemas. A governação vai dos senados aos conselhos académicos, dos conselhos de faculdade a reuniões departamentais e há uma governação efetiva quando estes níveis de governação trabalham, em

conjunto, de forma produtiva. Trata-se de encarar a governação ao nível meso – o de cada uma das instituições universitárias, no seu todo – e ao nível micro que respeita às estruturas de base de cada universidade e aos académicos (Kwiek, 2015, p. 78).

Nesta perspetiva de governação interna, encontram-se, na literatura científica, diversas classificações dos diferentes modelos através do qual este nível de governação é analisado – modelo pode ser entendido "*como uma abstração da realidade que, se for suficientemente boa, nos permite compreender (e, algumas vezes, prever) algumas das dinâmicas do sistema que representa*"; ele é uma imagem simplificada de parte do mundo real (Birnbaum, 1988, p. 83; Lave & March, 1975, p. 3). Para só citar alguns e seguindo Reed et al. (2002, p. xxvi), podemos referir os seguintes: colegial (Millet, 1962, 1978); burocrático (Stroup, 1966); político (Baldridge, 1971); anarquia organizada (Cohen & March, 1974); profissional (Mintzberg, 1979); universidade empreendedora (Clark, 1998); universidade serviço (Tjeldvoll, 1988); universidade empresa (Marginson & Considine, 2000) e universidade empresa/*managerial* (Deem, 1998). Outros autores, usando parcialmente esta tipologia de modelos, entenderam considerar um conjunto de modelos possíveis, por vezes coexistindo no tempo e no espaço. Assim, para Middlehurst e Teixeira (2012, pp. 530-531) distinguem-se quatro diferentes tipos de modelos: o modelo burocrático, em que o processo de decisão da instituição é gerida por uma organização hierárquica, formal e complexa, através de regras, políticas e canais de comunicação formais; o modelo colegial, que realça o consenso, a consulta e o papel dos académicos e dos estudantes na governação; o político, que destaca o papel que o poder e a política têm em influenciar as decisões das universidades e em que medida essas decisões refletem as agendas dos vários grupos envolvidos na governação, bem como o potencial de coligações entre eles; e, finalmente, o chamado modelo tipo cibernético, em que uma instituição é amplamente autodirigida e em que o papel da liderança se foca, principalmente, em acompanhar a atividade da instituição, fornecendo comentários sobre a sua atividade, bem como sobre quaisquer correções que sejam necessárias para alcançarem o nível de conforto e equilíbrio considerado desejável para a instituição cumprir os seus objetivos (Birnbaum, 1988; Middlehurst & Teixeira, 2012, p. 530; Van Vught, 1995, pp. 12-14). Para Robert Birnbaum (1988, pp. 83-174), os quatro diferentes modelos que distingue são: o colegial, o burocrático, o político e o anárquico (que coincidirá com o cibernético da classificação anterior, salvaguardadas as diferenças existentes entre os dois). Para Ian McNay (1995, pp. 105-112), permanecem os modelos colegial e burocrático das duas classificações anteriores, e acrescenta o corporativo e o empresarial. Finalmente, Johan Olsen (2007, p. 30) apresenta o que designa por quatro visões estilizadas de universidade e considera os seguintes modelos: *uma comunidade de escolares governada por regras, um instrumento para mudar as agendas da política nacional, uma democracia representativa e uma empresa de serviços integrada em mercados competitivos* (Kwiek, 2015, pp. 78-79).

Nestas diferentes classificações repete-se o chamado modelo colegial – que na classificação de Olsen é designada por comunidade de escolares governada por regras – e tem também peso o modelo burocrático, que não pode coexistir com o modelo colegial – na pureza dos seus princípios – mas que é compatível com alguns dos outros. O modelo colegial, cuja importância é evidente e merece unanimidade nas classificações apresentadas como uma das alternativas de governação das universidades, é caraterizado por Gary Rohades, do seguinte modo:

> *realça a decisão cooperativa não hierárquica e o significado da autodeterminação académica. Vários campos de grupos constituintes unem-se em torno de interesses comuns e por um sentido de comunidade académica que legitima os interesses dessas partes. Os membros dessa comunidade participam, de forma colegial, na administração dos assuntos da organização. Os interesses dos académicos são especialmente influentes no processo de autogoverno académico* (1992, p. 1377).

Este modelo foi prejudicado pela emergência nas universidades da NGP, que está presente em múltiplas reformas do setor público, desde os anos 80 do século passado. Como já vimos, a NGP favorece uma visão dos gestores públicos como empresários e prevê uma governação crescentemente privatizada, que persegue as práticas e os valores empresariais (Amaral, 2009, p. 8; Denhardt & Denhardt, 2000). A NGP, como é natural, influencia, não só a governação institucional, como também a governação do sistema e manifesta-se, em qualquer dos níveis, através dos conceitos, que lhe são inerentes, de *managerialismo*, ou novo *managerialismo*, associado com o aparecimento de modos de regulação através do mercado ou quási-mercado. Ela baseia-se, em larga medida, na ideologia neoliberal e traduz-se num trajeto do conceito de conhecimento como bem público para o de comercialização e privatização e desafia muitos valores académicos, em especial os que estão associados à forma como a instituição se deve estruturar e ser controlada (Amaral, 2009, p. 9).

A NGP corresponde a uma das duas abordagens analíticas usadas na literatura científica para descrever as mudanças nas universidades europeias. A segunda corresponde ao conceito de construção de organizações completas. A NGP descreve uma certa estrutura de governo das universidades e dos sistemas universitários. Ela pressupõe uma forte orientação externa das universidades pelo Estado ou por intermediários, tais como conselhos universitários ou agências de acreditação, que substituiu as rigorosas orientações burocráticas de regulação por parte do Estado. A NGP, ao nível institucional, caracteriza-se por um reforço das competências de decisão dos líderes da universidade e das faculdades. No sistema tradicional, de natureza colegial, o centro de decisão nas universidades era um conselho colegial de professores que tem vindo a ser substituído, de forma crescente, por um modo hierárquico de decisão. Também se tem verificado o estímulo e um reforço da competição entre universidades e entre unidades orgânicas dentro da universidade. Estas características foram, durante muito tempo, consideradas como realidades específicas do sistema de ensino superior nos EUA, mas elas são hoje evidentes nas políticas de ensino superior da generalidade dos países, através da importação do modelo americano (Dill, 1997, pp. 168-184; Hüther & Krücken, 2016, p. 54).

A abordagem respeitante à construção de organizações completas, respeita, cada vez mais, à governação interna (institucional) e nela, os membros da universidade realizam as suas tarefas de forma relativamente livre do controle dos líderes locais e são, antes, controlados por entidades externas. Ela é caracterizada por identidade (autonomia, recursos coletivos, limitações, ser uma organização e ser especial), hierarquia (coordenação e controle, gestão interna) e racionalidade (definir objetivos, medir resultados e partilhar responsabilidades) (Hüther & Krücken, 2016, p. 55).

As mudanças que se têm verificado, sobretudo nas universidades europeias, no sentido da NGP e, também, em direção à construção de organizações completas estão, sobretudo, concentradas na vertente da regulação do Estado e têm evidenciado um reforço da posição de gestão da universidade e de uma transformação de um Estado dirigente para um modelo de Estado de supervisão; por outro lado, verifica-se um aumento da importância de unidades intermédias do sistema, como conselhos universitários e agências de acreditação e de avaliação. Também se constata o aumento da competição entre e dentro das universidades, de que é um exemplo a criação de sistemas de financiamento da investigação baseados no desempenho (Hüther & Krücken, 2016, p. 57).

A procura de adotar princípios da NGP na governação das universidades e de, consequentemente, introduzir mecanismos de regulação do tipo de mercado, conduz a importantes mudanças, quer porque os governos procuram dotar as instituições de processos que consideram mais eficientes, mais eficazes e mais responsáveis perante a procura externa, quer, também, porque estimulam a adoção de regras mais semelhantes às do setor privado. Neste sentido, tem-se assistido a uma tendência para diminuir a colegialidade, aumentar a concentração de poder no nível superior da administração, aparecerem conselhos dentro da universidade, com limitada participação de académicos e uma participação, mais ou menos forte, de membros externos e à profissionalização da gestão universitária (Amaral, 2009, p. 16-17, Amaral et al., 2003a, p. 278). Regra geral, os académicos revelam pouco entusiasmo com a adoção destas medidas e consideram-nas, mesmo, muito suspeitas, porque as veem como uma ameaça à sua liberdade académica. Neste contexto, quando aumenta a autonomia universitária, a localização do poder da gestão corrente transfere-se dos gabinetes ministeriais – distantes e pouco atentos – para uma mais ameaçadora proximidade nos gabinetes dos reitores e da administração central. Por este motivo, muitos académicos acreditam que estão confrontados com crescentes ataques à sua liberdade académica e com mais controle, de proximidade, no seu trabalho, mostrando como são distintos os conceitos de autonomia institucional e de liberdade académica – por autonomia, pode entender-se o poder da universidade em determinar os seus próprios objetivos e programas, bem como os meios e processos para os alcançar; por liberdade académica, entende-se a capacidade do académico, em termos individuais, perseguir a verdade nas suas atividades docentes e de investigação, onde quer que ela o conduza, sem medo de punição ou de perder o emprego, por, eventualmente, ter ofendido alguma ortodoxia política, religiosa ou social (Amaral et al., 2003a, p. 278; Meek, 2003, pp. 7-8). Por outro lado, a introdução de processos de regulação das universidades com mecanismos tipo mercado (mercado ou quási-mercado), que trazem associados uma retórica de custo-eficácia, ganhos de eficiência e estudantes como clientes, não tem tido o sucesso que os seus promotores iniciais terão imaginado, como reconhecem Alberto Amaral e António Magalhães (2002, pp. 6-7).

Os exemplos da participação de individualidades externas na governação das universidades europeias são abundantes e verificam-se, quer em conselhos universitários, quer em conselhos de curadores. Este envolvimento de individualidades externas na governação universitária inscreve-se no movimento que temos falado de alterar os modelos tradicionais de governação, de natureza colegial, substituindo os órgãos coletivos de decisão por uma estrutura organizacional de natureza mais *managerial*, reduzindo, em muitos casos, a participação formal dos estudantes e fazendo desaparecer a participação dos funcionários. Estes novos órgãos que

vão sendo criados, com a participação de membros recrutados fora da universidade – nuns casos com maioria destes membros, noutros não, mas sempre conferindo-lhes posição de destaque, como a presidência do órgão – têm funções importantes como as de aprovar o orçamento, o plano de atividades e até de escolher o reitor. As razões que, geralmente, assistem à criação destes órgãos são as de aumentar a resposta das universidades à procura social e às necessidades do mercado de trabalho e de seguir uma prática comum nos EUA, de procurar receber generosos apoios financeiros de empresários endinheirados, que participem nesse órgão (Amaral & Magalhães, 2002, p. 14). Estes autores têm uma visão muito crítica do funcionamento destes órgãos porque constatam que, em alguns casos práticos, os resultados obtidos foram muito reduzidos, mesmo para expectativas mais conservadoras. Por outro lado, as atividades de captação de fundos ('*fund raising*') só terão resultado em pequenas contribuições, a participação dos membros externos no debate sobre os problemas universitários foi de pouco interesse e a contribuição para um melhor conhecimento público das universidades provou não ser efetivo. Concluem, por isso, que as universidades tiveram que absorver um órgão de governo adicional sem obterem um benefício significativo (Amaral & Magalhães, 2002, pp. 14-15). Estas críticas são, em grande parte, justificadas, mas tem sido generalizadamente considerado que a participação dos membros externos permite abrir a universidade à sociedade e – dependendo da qualidade desses membros – tem havido contributos importantes nos debates sobre os problemas de cada universidade.

Um outro importante elemento que tem de ser considerado nas reformas do ensino superior na Europa e com repercussões na governação das instituições universitárias é a mudança do estatuto jurídico das universidades públicas, que se tem verificado em alguns países nos últimos anos. Estas reformas começaram por conceder um estatuto jurídico designado por 'independente', que representa atribuir às universidades uma maior autonomia, que lhes permite ser juridicamente responsáveis pelo seu funcionamento. Foi este o caso verificado na Áustria, a partir de 2002, em que as universidades, embora tenham permanecido como entidades públicas, deixaram de ser serviços do Estado. Elas tornaram-se livres para decidir das condições de emprego – todo o pessoal académico é contratado pela universidade através de uma relação jurídico-privada – sobre os programas académicos, para proceder à afetação de recursos sem necessidade de aprovação governamental e para contrair empréstimos. Neste domínio, outro desenvolvimento importante que se verificou foi o da criação, pelo Estado, de universidades com o estatuto de fundações públicas de direito privado, ou fundações privadas e semi-privadas. A *Chalmers Technical University* foi a primeira iniciativa nesta área. Em 1994, *Chalmers* tornou-se uma fundação semiprivada pertencente a uma fundação, criada pelo Estado sueco, com um capital inicial de € 170 milhões. Esta universidade é gerida como uma empresa de responsabilidade limitada. Seguidamente, o *University College of Jönköping*, também na Suécia, seguiu o mesmo caminho. Este tipo de iniciativas espalhou-se pela Europa – embora os estatutos jurídicos das fundações não sejam semelhantes. Foi assim o caso de algumas universidades da Baixa Saxónia (Alemanha), que aproveitando uma norma genérica para todas as universidades do país – de 1998 – se transformaram (com efeitos a partir de 2003), numa base voluntária, em fundações públicas com capacidade de se autoadministrarem. Neste caso, as universidades possuem uma larga autonomia; podem contratar pessoal sem intervenção do Estado – embora mantendo o estatuto de funcionários públicos e deixando intactas as escalas salariais públicas –; continuam a receber apoio financeiro do Estado, através de um contrato

negociado; e são titulares dos imóveis usados pelas universidades, como forma de criar um património inicial (Palandt, 2003, pp. 182-187). Na Finlândia (2010), em Portugal (2007) e, mais recentemente, na Hungria (2021), foram também transformadas universidades públicas em fundações públicas de direito privado. A ideia deste novo modelo é o de conceder às instituições maior liberdade para as gerir, com um mínimo de interferência externa, designadamente permitindo uma gestão mais efetiva dos recursos económicos e alimentando a esperança de poderem atrair um crescente financiamento privado e social. Mas esta transformação apresenta dificuldades de vária ordem, que serão detalhadamente analisadas em capítulos posteriores deste documento (Amaral et al., 2012, pp.666-667).

2.3. Uma abordagem institucionalista à governação no ensino superior público

2.3.1. Introdução

A procura de uma base teórica para apoiar o desenvolvimento do tema selecionado para a investigação – o modelo fundacional como forma de governação das universidades públicas em Portugal, inscrito na vasta e complexa área da investigação organizacional – é um passo chave, essencial e indispensável para construir e trabalhar os resultados da pesquisa. Qualquer pesquisa científica tem sempre de se basear num quadro teórico geral, que permita distinguir o conhecimento comum do conhecimento científico, concedendo primazia à reflexão sobre a perceção.

Em todas as disciplinas, a teoria é colocada acima da *empiria*, da experiência. Como refere Bourdieu (2018, p. 46), a teoria move-se num universo independente da realidade. Traduz-se em discussões gerais, na apresentação de proposições gerais sobre os temas em análise. A teoria produz uma suspensão de qualquer referência ao que acontece, o que torna possíveis discussões ditas teóricas de modo indefinido, quaisquer que sejam as suas tradições e/ou orientações. Mas estas considerações muito gerais são importantes porque fazem parte do caminho para o progresso da ciência e permitem promover, entre outros aspetos, a comunicação dos resultados do trabalho científico (Bourdieu, 2018, p. 46).

Mas as múltiplas e variadas formulações do conceito e entendimento da teoria sublinham, invariavelmente, a sua indissociável ligação à realidade empírica, ajudando-a a explicar e a dar-lhe ordem. Ou seja, estando colocada acima da realidade e sendo dela independente para a poder explicar devidamente, tem sempre de mostrar relações com a realidade empírica e com a experiência para não falhar na sua explicação. McQuail (2003, pp. 7-8), por exemplo, considera que uma teoria não se limita a ser um sistema de proposições semelhantes a leis, mas antes um qualquer conjunto sistemático de ideias que podem ajudar a conferir sentido a um fenómeno, guiar uma ação ou predizer uma consequência. Aksom et al. (2020, p. 140), por sua vez, sintetizam o que se deve entender por teoria, recorrendo à opinião de vários autores. Neste sentido, referem que a teoria é um conjunto de propostas que descrevem e explicam como pensamos que as coisas funcionam (Mathieu, 2016, pp. 1, 132) e que ajuda a resolver problemas teóricos e empíricos, oferecendo generalizações e padrões numa realidade empírica caótica. Uma teoria deve sempre mostrar laços estreitos com a realidade empírica e com a experiência. O primeiro requisito que qualquer teoria deve cumprir para, em última análise, não falhar é o

de não contrariar diretamente a demonstração empírica (Feynman, 1955), seja essa teoria trivial e óbvia (Cole, 2001) ou contraintuitiva (Popper, 1963) e interessante (Davis, 1971).

Sempre no mesmo sentido do que vamos mencionando Giddens refere:

> *A pesquisa factual mostra como as coisas ocorrem. A sociologia, no entanto, não consiste apenas em recolher factos, por maiores que sejam a sua importância e o seu interesse. (…) Mas em sociologia queremos também saber porque é que as coisas ocorrem e, para isso, temos de aprender a construir teorias explicativas. (…) As teorias implicam a construção de interpretações abstratas que podem ser usadas para explicar uma gama ampla de situações empíricas ou «factuais». (…) Naturalmente, a pesquisa factual e as teorias nunca podem ser completamente separadas. Só podemos desenvolver explicações teóricas se as podermos testar com base em pesquisas factuais. As teorias são necessárias para nos ajudar a atribuir sentido aos muitos factos com que nos deparamos. Ao contrário do que pensa o senso comum, os factos não falam por si. (…) Sem uma perspetiva teórica, não sabemos o que procurar quando iniciamos um estudo ou quando estamos a interpretar os dados no final de uma pesquisa* (Giddens, 2013, p. 6).

Para concluir esta referência ao que se deve entender por teoria, Hooker descreve as características necessárias de qualquer coerente e aceitável teoria científica, da seguinte forma:

> *As teorias não só enquadram e unificam os campos de dados, mas também prescrevem os termos gerais relevantes para descrever a observação; especificam o que é e não é observável; especificam as condições em que aquilo que é observável, é observado: especificam os meios instrumentais e a fiabilidade da forma como o que é mensurável é medido; especificam o que é causal, estatisticamente e o que é, acidentalmente, meramente relacionado* (Hooker, 1975, p. 152).

A teoria serve, portanto, de guia indispensável para a condução e realização de um projeto de investigação e é um instrumento indispensável para orientar o investigador no seu trajeto e para o ajudar a interpretar os dados recolhidos.

Mas, neste âmbito, cabe agora fazer uma distinção importante entre o que sucede nas ciências naturais – em que uma nova teoria afasta a sua predecessora ou em que, por vezes, engloba a anterior, como no caso da Mecânica Quântica que engloba a Mecânica Clássica a qual continua, no entanto, a ser aplicável a objetos fora da escala atómica – e nas ciências sociais em geral, onde se inscrevem, naturalmente, as teorias organizacionais, objeto do presente estudo e onde coexistem diversas teorias na análise dos fenómenos científicos, o que torna mais complexa a abordagem ao enquadramento teórico dos projetos científicos nestes últimos domínios.

Citando Einstein (1934), Aksom e Firsova (2021, p. 312) referem que os cientistas não inventam novas teorias só porque estão aborrecidos, mas antes, porque têm de criar uma nova ferramenta para o desenvolvimento da ciência. E exemplificam com a emergência da mecânica quântica para responder à incapacidade dos físicos em explicar os processos atómicos. Neste âmbito, as novas teorias substituem as velhas teorias que, ou são abandonadas, ou subsistem como uma aproximação, ou apenas um caso especial de uma nova e mais vasta teoria. Para além do referido exemplo, abundam na história da ciência exemplos desta substituição de velhas teorias por novas teorias na área das ciências naturais.

> *As teorias de Kepler e Galileu foram unificadas e substituídas pela teoria de Newton, logicamente mais forte e mais passível de ser testada, e o mesmo sucedeu com as teorias de Fresnel e Faraday, suplantadas pela de Maxwell. As teorias de Newton e de Maxwell foram, por seu turno, unificadas e substituídas pela de Einstein* (Popper, 2003, p. 299).

Com o desenvolvimento do conhecimento científico vai-se repetindo o afastamento de velhas teorias científicas e a sua substituição por outras melhores (Aksom & Firsova, 2021, p. 315). As novas teorias procuram estar mais perto da verdade do que as anteriores que vieram substituir, dentro da ideia de que a tarefa da ciência é a busca da verdade, ou uma verdade interessante – uma verdade difícil de encontrar (Popper, 2003, p. 312s).

No quadro das ciências sociais, por sua vez, com as especificidades próprias que referimos supra, o trabalho de nível científico é, em si mesmo, uma retórica social através da qual, por métodos qualitativos e/ou quantitativos, os cientistas sociais participam na construção de um problema social. A construção social dos problemas públicos, no quadro de uma perspetiva construtivista, considera que os agentes sociais não veem o mundo social como um dado, mas constroem-no (Bourdieu, 2018, p. 50).

Continuando a seguir o pensamento de Bourdieu (2018) sobre o enquadramento teórico, a sociologia tem a pretensão de construir uma visão verdadeira, mais ainda que oficial, do mundo social. Está numa posição de meta-Estado, ver o que não é previsto pelo Estado. O sociólogo apropria-se do monopólio da construção da representação legítima do mundo social, ou seja, despoja tacitamente cada um dos agentes sociais da sua pretensão de construir uma representação pessoal do Estado ao pretender dizer a verdade sobre o mundo social. O sociólogo deve fazer uma teoria científica que aspire ao reconhecimento universal, que se constitua numa instância que aspira à visão universal e que distribui ordinariamente os graus de legitimidade na pretensão a afirmar o universal (Bourdieu, 2018, p. 68s).

2.3.2. A investigação organizacional

A investigação organizacional – vasto domínio em que se inscrevem os modelos de governação das universidades públicas – constitui uma área diferenciada, complexa e fragmentada com um número incomensurável de múltiplas teorias que se contradizem e que, no essencial, usam diferentes argumentos sobre a realidade social e organizacional (Pfeffer, 1993; Donaldson, 1995; Scherer & Steinmann, 1999; Scherer, 2003; Rabetino et al., 2021; Aksom & Firsova, 2021, p. 307). Estas questões relacionadas com a fragmentação e a proliferação de múltiplas teorias, na área da investigação organizacional, com pouca ou nenhuma comunicação entre si, emergiram, sobretudo, a partir dos anos 90 do século passado (Pfeffer, 1993; Donaldson, 1995; Aksom & Firsova, 2021, p. 308). Esta falta de comunicação entre paradigmas no seio das teorias da organização, ao contrário do que se passa, por exemplo, na área das teorias da física, tem conduzido a que se fale de uma falta de progresso naquela área científica (Aksom & Firsova, 2021, p. 308).

Como salientam Aksom e Firsova (2021, p. 309), se olharmos para a história dos estudos organizacionais deparamos com um conjunto de teorias que, desde os anos 70 do século passado, não tiveram grandes mudanças e confrontam-se duas explicações para esta realidade:

- uma, que corresponde à ausência de crescente conhecimento cumulativo e de progresso na teoria da mudança;
- outra, que alega que estas áreas de conhecimento estão completamente cobertas por estas teorias, que explicam, de forma adequada e satisfatória, os aspetos organizacionais (Aksom et al., 2020).

As teorias organizacionais podem ter atingido o seu limite natural de desenvolvimento, mas não foram abandonadas e substituídas porque elas continuam a demonstrar ser instrumentos úteis para abordar um conjunto de questões como, entre outras, a estrutura organizacional, os comportamentos, as tomadas de decisão, os limites das teorias, e a mudança, a adaptação, a diversidade e a convergência das organizações.

Quando se fala das razões para aceitar, manter e rejeitar teorias, falamos das necessidades práticas dos investigadores e da sua capacidade de usar as teorias como instrumentos para o seu trabalho (Suddaby et al., 2011; Aksom et al., 2020; Aksom & Tymchenko, 2020; Aksom & Firsova, 2021, p. 312). E as teorias existentes têm demonstrado continuar a ser, apesar de inúmeras discussões e infindáveis críticas, úteis e adequadas para responder às necessidades dos investigadores que trabalham na área dos estudos organizacionais, com diferentes perspetivas de análise.

Neste domínio, o programa teórico iniciado e prosseguido por James March e os seus coautores, nos anos 50 e 60 do século XX, assegurou uma reorientação importante nos estudos sobre organização e gestão (March & Simon, 1958; Scott, 1981; Levinthal & Marengo, 2020; Aksom & Firsova, 2021, p. 321). Em contraste com as teorias clássicas de gestão, a área dos comportamentos, a abordagem dos sistemas abertos aplicados à investigação organizacional abandonaram o pragmatismo e as pesquisas de natureza aplicada e tornaram a teoria das organizações numa área legítima de estudo científico com uma forte base teórica (Aksom & Firsova, 2021, p. 321).

A abordagem às diferentes teorias que coexistem na área dos estudos organizacionais tem sido muito rica e intensa ao longo dos últimos anos, tem suscitado uma acentuada controvérsia e, por vezes, a clareza na análise não está muito presente, o que dificulta a clara perceção de muitos dos argumentos utilizados. A vastidão das diferentes aproximações ao tema permite que se possa optar por diferentes vias de análise, preferindo uns caminhos em detrimento de outros, sendo certo que, no presente contexto e para a finalidade deste projeto, não se justifica ser exaustivo na análise do problema. Nesta conformidade, optou-se por proceder, de forma sintética, à análise das principais teorias emergentes no campo dos estudos organizacionais a partir dos anos 60 do século passado, quando a sociologia organizacional se passou a afirmar como uma área diferenciada e estruturada de conhecimento.

Nos anos 60 e 70 um conjunto de diversas teorias científicas substituiu, finalmente, as perspetivas dominantes na gestão científica e na organização social, contribuindo para a emergência da sociologia organizacional como uma área diferenciada de investigação (Greenwood et al., 2008; Dobbin & Schoonhoven, 2010; Aksom & Firsova, 2021, p. 321). Nesta ocasião, assumiu um papel preponderante a teoria da contingência estrutural. Esta teoria, de forma simplificada, defende que não há nenhuma estrutura organizacional que seja universal e que se adapte a todos os tipos de organizações (Lawrence & Lorsch, 1967; Aksom & Firsova,

2021, p. 322). Por isso, o desempenho organizacional depende da adaptação ou desadaptação entre a estrutura e a contingência, como a sua dimensão ou a tecnologia disponível (Pugh et al., 1969; Donaldson, 1987, 1995; Aksom & Firsova, 2021, p. 322).

Mais tarde, em 1977, surgiram as teorias institucional e da ecologia das populações, apresentadas, respetivamente, por Meyer e Rowan e Hannan e Freeman, numa tentativa de fornecerem uma explicação mais rigorosa e realista do comportamento e do projeto organizacional e criticando, expressamente, a teoria das contingências por a considerarem obsoleta e uma representação inadequada da adaptação organizacional às tarefas do contexto e do ambiente (Aksom & Firsova, 2021, p. 323).

A teoria da ecologia das populações – que se desenvolveu, nas palavras de Hannan e Freeman, como uma alternativa à teoria das contingências e à perspetiva da flexibilidade – tem uma abordagem que visa entender as forças que formam as estruturas das organizações em períodos longos, de grande duração (Hannan & Freeman, 1989, p. i). Uma ideia chave desta teoria evolui em torno da noção da inércia estrutural, que limita a capacidade das organizações de realizarem mudanças radicais na estratégia e na estrutura (Freeman & Hannan, 1983, p. 1116). Por isso, como referem vários autores e lembram Aksom e Firsova (2021, p. 323), a ecologia das populações procura abordar as questões do nascimento e morte das organizações e, ao nível de análise macro, procura determinar as taxas de criação e desaparecimento dessas organizações (Carroll & Delacroix, 1982; Baum & Oliver, 1991). É uma teoria que, ao contrário da teoria das contingências, defende que a mudança organizacional flexível é um fenómeno raro devido à resistência provocada pela inércia (Hannan & Freeman, 1984). A mudança e a sobrevivência ocorrem ao nível da população, através de novas organizações. Não há respostas individuais, as organizações e os seus gestores têm pouco a oferecer quando o contexto muda de forma significativa, porque as formas organizacionais são desadequadas e desaparecem pela incapacidade de se tornarem capazes de sobreviver. Em síntese, para esta teoria as organizações existentes falham em responder rapidamente e de forma flexível às mudanças de ambiente e, por isso e ao contrário do defendido pela teoria da contingência, não sobrevivem (Donaldson, 1995).

Por sua vez, a nova teoria institucional, que tem como texto fundador o artigo de Meyer e Rowan (1977), – *Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony* - publicado no *American Journal of Sociology*, começa por assumir, seguindo a tese principal da teoria das contingências (Aksom & Firsova, 2021, p. 323), que as organizações são estruturadas por fenómenos nos seus contextos e que com eles se tornam isomórficas (Meyer & Rowan, 1977, p. 346), e parte desta ideia para criticar a noção de contextos técnicos, defendendo que as organizações refletem, estruturalmente, uma realidade socialmente construída (Meyer & Rowan, 1977, p. 346). Ao mudar o foco dos contextos técnicos para os contextos institucionais, esta teoria preconiza que as organizações estão profunda e essencialmente integradas em ambientes institucionais mais vastos (Scott & Meyer, 1994, p. 1) e a conformidade com estas pressões ambientais permite que as organizações sobrevivam e tenham êxito no seu ambiente (Aksom & Firsova, 2021, p. 324). A teoria do novo institucionalismo encontra as suas raízes na abordagem à teoria organizacional de DiMaggio e Powell (1983) e, como já referido, em John Meyer e os seus colegas e estudantes (Meyer & Rowan, 1977; Boli & Thomas, 2017; Meyer, Boli, Thomas & Ramirez, 1997) e é entre as teorias organizacionais a que tem, sem dúvida, o maior

impacto e a mais disseminada aplicação (Walker, 2021, p. 2s). A teoria do novo institucionalismo salienta como as pessoas nas organizações criam representações em contextos organizacionais *através da linguagem e de outras representações simbólicas* (Meyer & Rowan, 1977, p. 6).

Seguindo um caminho diferente do adotado neste documento, outros autores, perante a diversidade de opções disponíveis e perante uma certa confusão reinante, optaram, por exemplo, seguindo o defendido por Hall e Taylor (1996, p. 936), por distinguir, com evidente relevância para a análise do tema, três abordagens analíticas do novo institucionalismo, diferentes, mas complementares, sendo que todas elas se apresentam como titulares da designação, o que demonstra que a teoria não constitui um corpo unificado de pensamento: o institucionalismo histórico (comparativo); o institucionalismo da escolha racional, também associado ao institucionalismo económico, dadas as similitudes das duas abordagens; e, o institucionalismo sociológico (organizacional) (Diogo et al., 2015, p. 117). No quadro da sua análise, explicitam, cuidadosamente, as diferenças entre as três referidas abordagens e, em especial, entre o institucionalismo sociológico e o institucionalismo da escolha racional (económico). Lembram, também, seguindo Scott (2001), que as instituições se baseiam em três distintos pilares, que conferem estabilidade e significado ao comportamento social: regulador, normativo e cultural-cognitivo. Cada um destes pilares oferece uma justificação diferente para a legitimidade institucional, quer por ser legalmente autorizado, moralmente autorizado ou apoiado culturalmente (Powell, 2007) e por a legitimidade não ser uma mercadoria para ser possuída ou transacionada, mas uma condição que reflete alinhamento cultural, apoio normativo ou conformidade com regras ou leis relevantes (Scott, 2001, p. 45; Diogo et al., 2015, p. 121s.).

2.3.3. A teoria institucional e o seu desenvolvimento

Seguindo o rumo analítico descrito supra e após analisar as principais características de algumas das mais importantes teorias no campo dos estudos organizacionais, procede-se à análise, com maior detalhe, da teoria institucional optando-se por seguir o desenvolvimento desta teoria, desde os seus primórdios – com o designado velho institucionalismo – e acompanha-se o aparecimento do designado novo institucionalismo e do muito vasto e complexo debate que se lhe seguiu com a emergência de novas perspetivas que procuram alargar as suas fronteiras e/ou tentam proceder a novas interpretações dos seus conteúdos.

Em traços gerais, o desenvolvimento desta teoria nos estudos organizacionais pode ser dividida em três fases diferentes:

(i) o velho institucionalismo (que surge em finais dos anos 40, inícios dos anos 50);
(ii) o novo institucionalismo (originado, como vimos, em finais dos anos 70, início dos anos 80); e,
(iii) uma variedade de novas perspetivas sobre a teoria institucional (desde os anos 90) (Cai & Mehari, 2015, p. 3).

A teoria do velho institucionalismo teve um grande contributo de Selznik (1957), sobretudo através do seu livro *Leadership in Administration*. Aqui defende-se que o entendimento de organização deve ir para além da eficiência, porque uma organização não é apenas uma máquina de eficiência procurando responder a requisitos técnicos. Em vez disso, as organizações, como

organismos sociais institucionalizados, são decisivamente afetadas pelo seu contexto institucional (Selznick, 1957, p. 139; Cai & Mehari, 2015, p. 4). Esta teoria trouxe para a ribalta o importante papel das instituições no âmbito da investigação organizacional. Neste âmbito, os trabalhos de Selznick (1948, 1957) e Parsons (1956) são normalmente considerados pioneiros no estudo das organizações. Eles argumentam sobre a riqueza e a importância do ambiente institucional para as estruturas organizacionais e processos: por exemplo, como as instituições funcionam para integrar as organizações na sociedade através de regras universais, contratos e autoridade (Thornton & Ocasio, 2012, pp. 99-100; Diogo et al., 2015, p. 114). Esta teoria está mais focada nas estruturas organizacionais das instituições e, não tanto, nos atores dentro das instituições (Massouti, 2021, 20). No velho institucionalismo os atores não são, por exemplo, vistos como agentes de mudança (Scott & Meyer, 1994). Na verdade, esta teoria (Abrutyn & Turner, 2011; Selznick, 1957, 1996) analisa as questões do impacto opondo valores e poder (Greenwood & Hinings, 1996).

A teoria do novo institucionalismo, por sua vez e embora não corresponda a um novo paradigma que corta radicalmente com o passado (Selznick, 1996, p. 272; Trommel & Van Der Veen, 1997, p. 46; Cai & Mehari, 2015, p. 4) – porque ambas as teorias, com diferente extensão e alcance, são céticas quanto aos modelos racionais de organização e dão ênfase aos condicionamentos dos comportamentos humanos pelas instituições – adota um foco analítico diferente, passando a prestar atenção aos detalhes do comportamento das organizações como, por exemplo, passando da análise da política dentro e entre organizações para a relação entre organizações e os seus contextos. O novo institucionalismo acentua o conceito de campo organizacional – diferentemente do velho institucionalismo, que considera que a organização está incorporada na comunidade local – que é definido como aquelas organizações que, no conjunto, constituem uma reconhecida área da vida institucional: fornecedores-chave, consumidores de recursos e produtos, agências de regulação, e outras organizações na área (DiMaggio & Powell, 1983, p. 148; Cai & Mehari, 2015, p. 4). Quando um campo organizacional se torna institucionalizado, qualquer que seja a mudança que ocorra, ela conduzirá a uma maior conformidade, facilitada pelos três processos de isomorfismo – coercivo, mimético e normativo – (DiMaggio & Powell, 1983; Cai & Mehari, 2015, p. 4). Como referem Meyer e Rowan, no seu texto fundador desta teoria (1977, p. 346), as organizações, que refletem estruturalmente a realidade socialmente construída e não os ambientes técnicos, são estruturadas por fenómenos nos seus contextos e tendem a tornar-se isomórficas com eles. A teoria do novo institucionalismo foca-se em comportamentos de rotina e não refletidos que conduzem a estruturas organizacionais altamente estáveis e isomórficas (Ocasio & Gai, 2020, p. 264) e examina como as crenças, as normas, as regras e os interesses das instituições se refletem nos fenómenos sociais moldando as representações e as práticas dos atores envolvidos e de como a prática dos atores contribui para a persistência ou mudança dessas instituições (Meyer & Rowan, 1977; Scott, 2001). Scott (2014) acredita que a prática dos atores institucionais resulta de:

(a) definições partilhadas de ações particulares em situações locais; e
(b) da própria ideia de políticas para os atores e, também, das suas anteriores experiências (Massouti, 2021, p. 20; Powell, 2007, p. 1),

e defende que *a ideia essencial de que as organizações estão profundamente enraizadas nos ambientes sociais e políticos* sugere que as práticas políticas dos atores são tanto o reflexo como

a resposta a certas crenças, normas e regras que existem na sociedade em geral (Massouti, 2021, p. 20). O institucionalismo foca-se na necessidade das organizações se adaptarem ao seu ambiente institucional tais como as normas, as regras e os entendimentos acerca do que é um comportamento aceitável ou normal e que não possa ser mudado fácil ou instantaneamente (March & Olsen, 1989; Meyer & Rowan, 1977; Diogo et al., 2015, p. 114).

Mas, desde o início dos anos 90, a teoria do novo institucionalismo foi alvo de inúmeras controvérsias e daí emergiram novas direções de desenvolvimento teórico (Greenwood et al., 2008). As principais razões para a procura de novos desenvolvimentos e novas perspetivas desta teoria fundam-se no entendimento de que o isomorfismo tem limitações na resposta ao conceito de mudança e, ainda, por se considerar faltar uma explicação para as diferentes formas de mudança adotadas pelas organizações perante as mesmas pressões institucionais. O desenvolvimento do novo institucionalismo fez com que o foco da análise da política institucional tenha mudado para as práticas de realização dos atores dentro das instituições, que passam a ser vistos como agentes de mudança. Por isso, o desenvolvimento do novo institucionalismo passou a conceder ênfase aos conceitos de legitimidade, de autonomia dos atores, às formas de construir e dar sentido aos acontecimentos da vida ('*meaning-making*') e ainda aos processos de regulação (Powell, 2007, Massouti, 2021, p. 21). Daqui resultam um vasto grupo de perspetivas desta teoria que analisam a relação entre as instituições e o comportamento humano, assumindo que não só as ações humanas – i.e. o comportamento, as perceções, o poder, as preferências políticas e os processos de decisão – configuram as instituições, mas estas também são influenciadas por elas (Diogo et al., 2015, p. 114). Por isso, a principal crítica à teoria do novo institucionalismo, que se salienta no quadro das controvérsias geradas, é a de que ela considera a semelhança ou a estabilidade das soluções organizacionais num dado campo organizacional e ignora o papel dos atores na mudança organizacional (Cai & Mehari, 2015, p. 4). Do desenvolvimento recente da teoria institucional podemos considerar três correntes diferentes, mas interrelacionadas:

(i) a combinação do velho e do novo institucionalismo;
(ii) o empreendedorismo institucional e o trabalho institucional; e
(iii) a lógica institucional (Cai & Mehari, 2015, p. 5).

Seguindo as indicações de Cai e Mehari (2015, pp. 5-6) iremos, de forma sintética, caraterizar cada uma destas três diferentes correntes resultantes do desenvolvimento da nova teoria institucional.

A combinação do velho e do novo institucionalismo baseia-se no facto de os teóricos do novo institucionalismo ignorarem a consideração, no velho institucionalismo, do papel do comportamento conduzido por interesses por parte dos agentes e, por isso, a combinação do conhecimento das duas teorias pode completar a teorização sobre as instituições.

O institucionalismo empreendedor, proposto por DiMaggio (1988), como forma de reintroduzir a autonomia dos atores na análise institucional, refere-se às atividades dos empreendedores institucionais, que não só iniciam diversas mudanças no contexto institucional, mas também participam ativamente na execução dessas mudanças. O trabalho institucional, que está estreitamente ligado ao empreendedor institucional, foi introduzido por Lawrence e Suddaby (2006, p. 215) e descreve a ação intencional das pessoas e das organizações para criarem,

manterem e perturbarem as instituições. Estas duas perspetivas procuram desenvolver a teoria institucional dirigindo-a para problemas focados na mudança e afastando-a do conceito de isomorfismo (Aksom & Tymchenko, 2020, p. 1230).

Finalmente, a lógica institucional, que foi introduzida por Alford e Friedland (1985), é definida como um conjunto de práticas materiais e construções simbólicas que constituem um princípio organizacional na ordem institucional que está disponível para as organizações e pessoas elaborarem (Friedland & Alford, 1991, p. 248). A abordagem da lógica institucional por diversos autores (Friedland & Alford, 1991; Haveman & Rao, 1997; Scott et al., 2000; Thornton & Ocasio, 1999; 2012) tem em vista usá-la para, de forma concreta, definir o conteúdo e o significado das instituições (Thornton & Ocasio, 2008, p. 100) e para melhor explicar como as instituições tanto possibilitam como limitam a ação, incorporando a macroestrutura, a cultura local e a autonomia humana (Thornton & Ocasio, 2012, p. vi). Um argumento central e generalizado da perspetiva da lógica institucional é que lógicas, múltiplas e opostas, fornecem a dinâmica para a mudança potencial nas organizações e na sociedade (Thornton & Ocasio, 2012).

O uso destas e de outras novas perspetivas da teoria do novo institucionalismo, que consideram a possibilidade de ela ser aperfeiçoada com algumas modificações, transformações e extensões e que procuram melhorar a sua resposta a importantes aspetos que não estarão previstos na sua formulação inicial, tem sido, no entanto, fortemente contestado por múltiplos autores. A rejeição do uso destas novas perspetivas recorre à visão instrumentalista da conceção de teorias, que considera que sendo as teorias apenas instrumentos para realizar previsões e promover explicações elas não podem ser falsas ou verdadeiras (Aksom et al., 2020, p. 138). A ciência, de acordo com esta visão, só procura dar-nos teorias empiricamente adequadas e, ao aceitá-las, nós só aceitamos a sua adequação empírica e o seu poder preditivo (Van Fraassen, 1980; Aksom et al., 2020, pp. 138-139). O novo institucionalismo não prevê o isomorfismo institucional e a conformidade, perante pressões institucionais, para todas as organizações; ele faz uma previsão direcional (Edwards & Berry, 2010) de que o isomorfismo institucional só ocorre em campos altamente institucionalizados e é fraco, ou ausente, em ambientes dominados tecnicamente (Aksom & Tymchenko, 2020, p. 1231). Para estes autores, as teorias organizacionais clássicas dos anos 70 são teorias fechadas, que não estão, por isso, sujeitas a melhorias posteriores e são válidas, com absoluta precisão, no seu domínio respetivo de aplicação (Weinert, 1994, p. 304; Aksom et al., 2020, p. 137).

Assim sendo, as intervenções e extensões introduzidas na teoria do novo institucionalismo usando o quadro teórico da investigação institucional corresponderão a intervenções artificiais em sistemas fechados, que não são suscetíveis de serem aceites. As perspetivas, recentemente desenvolvidas e atrás mencionadas, como o empreendedorismo institucional, o trabalho institucional ou a lógica institucional, devem ser consideradas como teorias degenerativas (Lakatos, 1970), que afetam o poder explicativo e preditivo de todo o programa do novo institucionalismo (Aksom et al, 2020, p. 137). Como referem ainda estes autores, a teoria institucional, sendo uma teoria perfeitamente fechada, não deve ser acrescentada e modificada para além das contribuições de Meyer, Rowan, Scott, Zucker, DiMaggio e Powell. Havendo desenvolvimentos teóricos, eles devem ter lugar fora do aparelho teórico da anterior teoria do isomorfismo institucional e dar origem a novas teorias elaboradas para novos domínios (Aksom et al., 2020, p. 137). *Mudanças menores não podem melhorar sistemas fechados e mudanças*

maiores têm de trazer, de forma radical, novas teorias (Weinert, 1994, p. 305; Aksom et al., 2020, p. 153). No sentido de defender a integridade de uma teoria e de perspetivar as suas limitações, que não devem ser suscetíveis de desenvolvimentos tendentes a abarcar novas dimensões, Popper (2003, pp. 59-60) refere: *Algumas teorias genuinamente testáveis, mesmo depois de se ter concluído pela sua falsidade, são ainda sustentadas pelos seus adeptos – mediante a introdução 'ad hoc' de uma hipótese auxiliar, por exemplo, ou por via de uma reinterpretação 'ad hoc' da teoria, feita de um modo que escape à refutação* e conclui que, sendo este procedimento possível, a teoria só é salva da refutação à custa da sua destruição ou, pelo menos, do rebaixamento do seu estatuto científico. Este autor refere, ainda, que *Quanto mais a teoria proibir, melhor será*, preconizando que toda a '*boa*' teoria científica é uma interdição, que proíbe que determinadas coisas aconteçam (Popper, 2003, p. 59). Por tudo isto, as tentativas de criar novas hipóteses e/ou de proceder a reinterpretações de uma teoria como, de certo modo, tem sido realizado pelas novas perspetivas do novo institucionalismo, conduzem à sua destruição ou a uma degradação do seu estatuto científico, o que poderá justificar, se fosse caso disso, uma nova teoria.

Mas não se afigura adequado que estas novas perspetivas justifiquem o aparecimento de uma nova teoria e o desaparecimento da teoria do novo institucionalismo. Aksom et al. (2020, p. 141s) explicam, de forma detalhada e exaustiva, por que razão a teoria institucional do isomorfismo é superior às perspetivas que se lhe sucedem e cuja legitimidade teórica contestam. Como muito bem referem, a teoria do novo institucionalismo nunca ignorou ou deixou de explicar a mudança – ao contrário do que referem os autores que defendem as novas perspetivas como Oliver (1991, p. 145; 1992, p. 564), Batillana et al. (2009), Greenwood et al. (2011), Greenwood e Hinings (1996, p. 1023), Lounsbary (2008), Hoffman (1999, p. 351) e Dacin et al. (2002) – ela só defende que a estabilidade, a inércia, a conformidade, a imitação e a não escolha prevalece sobre a mudança e a variação. Ela considera, quer a mudança, quer a homogeneidade, mas prevê que a última seja mais prevalente. Ou seja, o isomorfismo é mais expectável que a diversidade e a conformidade é uma resposta mais frequente do que a de ações estratégicas e de resistência (Aksom et al., 2020, p. 141). É importante sublinhar que a nova teoria institucional considera a mudança, mas como todas as teorias, especialmente as das ciências naturais, define o que pode acontecer e o que não acontece, o que é mais provável e o que é menos provável. Os autores que vimos citando (Aksom et al., 2020, p. 142) referem que o que torna os documentos de Meyer e Rowan (1977) e DiMaggio e Powell (1983) – fundadores e caracterizadores da nova teoria institucional – tão importantes, tão influentes e empiricamente corretos, é porque referem e reconhecem a grande tendência de que o que parece ser diversidade das formas organizacionais e demonstrações de poder, autonomia e estratégia ou ainda comportamento empreendedor, representam, na realidade, reflexos de conformidade e comportamentos de procura de legitimidade que, por sua vez, conduzem ao isomorfismo e à desvinculação ('*decoupling*').[5]

As organizações podem mudar ou desenvolver novas práticas e novas organizações podem surgir no campo, mas no longo prazo os atores organizacionais tomando decisões racionais, constroem entre eles um ambiente que limita a sua capacidade para mudar mais

[5] *Este conceito de desvinculação ('decoupling') refere-se, nos estudos organizacionais e, em especial, nesta nova teoria institucional, à criação e manutenção de diferenças entre as políticas formais e as práticas reais das organizações* (Meyer & Rowan, 1977).

profundamente nos anos posteriores. Por isso, as organizações podem tentar mudar constantemente, mas após um certo ponto na estruturação de um campo organizacional, o efeito agregado de mudança individual tende a diminuir a dimensão da diversidade dentro do campo (DiMaggio & Powell, 1983, p. 148). Quando uma teoria explica a tendência de um sistema para o equilíbrio, não há necessidade de explicar as origens da turbulência do contexto e da mudança radical.

O papel dos atores e a sua autonomia, a natureza e os antecedentes da mudança radical são irrelevantes para a análise institucional. O que a teoria institucional se propõe explicar é como a ordem institucional tende sempre para o equilíbrio. A tarefa principal não é, por isso, explicar como e porque razão os atores, condicionados pelas estruturas institucionais, se tornam motivados e capazes de promover a mudança nessas estruturas (Greenwood & Suddaby, 2006, p. 27) ou para se focar nos fatores que estimulam as organizações a desafiar, rejeitar ou abandonar práticas organizacionais legítimas e institucionalizadas (Oliver, 1992, p. 564), mas antes para mostrar que são inevitáveis os processos que vão no sentido de o campo organizacional regressar a dinâmicas isomórficas e se mover em direção à homogeneização, não interessando quão radical seja a mudança ocorrida nesse campo. Não são necessários grandes esforços para a manutenção institucional, porque as próprias forças institucionais mantêm e empurram o campo organizacional para a convergência isomórfica (DiMaggio & Powell, 1983; Aksom & Tymchenko, 2020, p. 1237). Em síntese, a teoria do institucionalismo isomórfico não afasta a mudança nem o papel dos agentes nesses processos de mudança, o que ela considera é que, no longo prazo e quaisquer que sejam a dimensão e intensidade das mudanças, as organizações tendem, dentro do seu campo, para o isomorfismo, para a homogeneidade.

O institucionalismo tem como ideia principal a importância das instituições na governação e não impõe modelos macrossociais, gerando antes questões de investigação e orientações para a pesquisa científica a realizar (Bulmer, 1998).

2.3.4. O conceito de instituição

No quadro desta teoria e apesar da enorme riqueza e pluralidade de definições que se registam, entende-se normalmente por instituições (Campbell, 2004, apud Morgan et al., 2013) as regras formais e informais, os regulamentos, as normas e os entendimentos que condicionam o comportamento. Avner Greif, professor de economia em Stanford, considera uma instituição como *um sistema de regras, crenças, normas e organizações que em conjunto geram uma regularidade de comportamento social* (Greif, 2006, p. 30, apud Djelic, 2013). Tendo em consideração o institucionalismo sociológico ou organizacional, *as instituições não são apenas um sistema de regras, processos e normas, mas são também símbolos, sistemas cognitivos e modelos morais que orientam a ação humana* (Hall & Taylor, 1996; Bruckmann, 2017, p. 16).

Porque é habitual a utilização indiscriminada dos conceitos de organização e instituição, convém esclarecer, no entanto, que, no quadro da teoria do novo institucionalismo, eles não são sinónimos. O conjunto de normas e de cultura que constituem uma instituição incluem, também, a influência das instituições na ação dos atores institucionais e destes nas instituições – de uma forma que as organizações não têm possibilidade de fazer – e não apenas os processos organizacionais de uma organização (Scott, 2001; Diogo et al., 2015, p. 116). As organizações, por sua vez, são vistas como *sistemas que respondem a circunstâncias da situação e são*

influenciadas pelo contexto onde se encontram (Greenwood et al., 2008; Bruckmann, 2017, p. 16). As organizações são entidades de natureza meramente instrumental, que respondem a estímulos organizacionais baseados em processos de gestão, atuam baseadas em mecanismos de planeamento, previsão e controle e almejam alcançar um sucesso medido estritamente em indicadores quantitativos de índole económica e financeira.

As universidades, por exemplo, são generalizadamente consideradas como instituições, atendendo à autonomia que lhes está conferida, porque gozam do reconhecimento público da sua legitimidade e das suas atribuições e porque estão estruturadas por um conjunto de normas e uma cultura baseada em valores em que se regista uma influência recíproca dos atores institucionais nas instituições e destas nesses mesmos atores. Com a adoção da Nova Gestão Pública (NGP) – por influência das políticas neoliberais iniciadas nos finais dos anos 70 nos EUA, com a eleição de Reagan (1980) e no Reino Unido, com a vitória de Thatcher (1979) – na generalidade da administração pública e também, por isso, no ensino superior público, há quem, com algum exagero concetual, considere que as universidades perderam a sua condição de instituição social para se transformarem numa mera organização social, por terem passado a ser fornecedoras de serviços em vez de prestadoras de um direito. É bem verdade que a imagem dos alunos como clientes e a crescente adoção de ideias de gestão, planeamento, controle, e eficácia e eficiência, bem como a tentativa de fazer as universidades responderem exclusivamente às necessidades do mercado de trabalho, ou de se organizarem em função de critérios de produtividade e de adotarem procedimentos '*flexíveis'* e precários nas relações laborais dos corpos docentes e de investigação, induzidas pelas teorias da NGP, têm estado muito presentes nas universidades modernas, mas apesar disso, elas têm sabido preservar e defender uma importante autonomia institucional – não compatível com a ideia de entidades administradas – e existe um generalizado reconhecimento de que prestam um importante serviço público e não são meras entidades prestadoras de serviços. Vejam-se, por exemplo, as declarações emanadas dos comunicados das conferências dos ministros responsáveis pelo ensino superior, no âmbito do processo de Bolonha, que não afastando a existência de processos de regulação através de mecanismos de mercado ou semelhantes ao mercado, contem também afirmações impressivas de defesa da autonomia institucional, da liberdade académica, da participação dos estudantes e dos restantes atores institucionais na governação institucional e da responsabilidade pública do ensino superior, que são valores que correspondem ao eixo principal do Espaço Europeu do Ensino Superior, criado em 2010, na conferência ministerial de Budapeste-Viena e onde esses valores são, desde logo, afirmados (BFUG, 2010, p. 1, 2018, p. 1, 2020, p. 5). Esta situação, que se tem desenvolvido nos sistemas de ensino superior em geral e, também, no sistema português (quer no setor público, quer no setor privado) corresponde a um modelo de hibridismo político, que conjuga o crescente reforço da autonomia universitária com uma regulação governamental bem presente, através, em maior ou menor grau, dos referidos mecanismos de mercado ou quási-mercado (Amaral & Magalhães, 2001).

Voltando à ideia de instituição e seguindo o conceito já instituído por Valéry – baseado em Napoleão, que muito admirava e que considerava que conhecia todo o sentido do que eram as Instituições, apresentadas como fiduciário organizado, dotadas de automatismo, e independentes das pessoas – Bourdieu (2018, pp. 65-67) antecipa algumas das ideias acabadas de reproduzir, ao considerar as instituições como:

(…) o fiduciário organizado, a confiança organizada, a crença organizada, a ficção coletiva reconhecida como real pela crença e que, por isso, se torna real. Evidentemente, dizer de uma realidade que é uma ficção coletiva é uma maneira de dizer que isso existe, mas não como cremos que exista. Existem muitas realidades acerca das quais o sociólogo é levado a dizer que não existem como cremos que existem, para mostrar que existem, mas de outra maneira (…). As instituições são o fiduciário organizado e dotado de automatismo. Uma vez organizado, o fiduciário funciona como um mecanismo. (…) Fala-se de mecanismos para dizer que são processos regulares, repetitivos, constantes, automáticos, que reagem com automatismo. Esse fiduciário existe independentemente das pessoas que habitam as instituições consideradas. Weber insistiu muito no facto de a burocracia surgir quando há pessoas que estão separadas da função. (…) É weberiano ou kantiano: não se pode basear uma ordem nas disposições afetivas da pessoa, uma moral ou uma política racional nas disposições que são fundamentalmente flutuantes. Para haver regularidade, repetição, é necessário instaurar automatismos, funções burocráticas (Bourdieu, 2018, pp. 65-67).

Bourdieu salienta aqui o sistema de regras, crenças, normas e organizações como forma de configurar e identificar as instituições, mas, ao mesmo tempo, privilegia os seus processos regulares, repetitivos e automáticos em detrimento do papel das pessoas nas instituições como agentes da sua mudança.

2.3.5. A importância da teoria institucional e a sua relevância para enquadrar este projeto.

O institucionalismo inscreve-se no vasto campo das teorias das organizações e tem sido considerado, desde o último quartel do século passado, como uma das principais abordagens metodológicas que emergiram na literatura comparada das ciências sociais, tendo contribuído para renovar a análise das organizações (Plane, 2013, p. 113). A teoria institucional é mesmo considerada como a teoria dominante das organizações ou a macro teoria das relações organização-contexto (Greenwood et al., 2008; Scott, 2008; Suddaby, 2010; Suddaby et al., 2010; Reed & Burrel, 2019; Alvesson & Spicer, 2018; Alvesson et al., 2019; Munir, 2020; Aksom & Tymchenko, 2020, p. 1224). O grande êxito da teoria institucional tem sido explicado pela sua capacidade em progredir qualitativamente, acumulando novo conhecimento e oferecendo, com regularidade, previsões mais rigorosas do que as anteriormente formuladas, ou ainda mais rigorosas do que as teorias que com ela rivalizam (Aksom & Tymchenko, 2020, p. 1224).

Para suportar o enquadramento teórico deste projeto de investigação – conducente à elaboração de uma tese doutoral centrada na mudança da governação em instituições universitárias públicas – e tendo em consideração os seus objetivos, adotou-se a teoria institucionalista – porque se considera que ela, melhor do que outras teorias concorrentes, fornece os instrumentos adequados e relevantes para promover o enquadramento teórico de uma análise de mudança organizacional no contexto da governação das universidades públicas em Portugal e porque, como referem Diogo et al. (2015, p. 115), *ela permite entender melhor a interação entre os contextos organizacionais (também conhecido por campo organizacional) e os atores da política do ensino superior aos níveis institucional e nacional* (Witte, 2006). Além disso, porque as mudanças que ocorrem na área institucional do ensino superior são assumidas como formas de condicionarem crescentemente as instituições de ensino superior, torna-se

especialmente relevante analisar o desenvolvimento das teorias institucionalistas e a forma como elas têm sido adotadas na área do ensino superior (Diogo et al., 2015, p. 114). Neste quadro recente de intenso debate científico sobre a teoria institucional optou-se, como se viu, por considerar que a teoria do novo institucionalismo, nas suas premissas originais, responde, com rigor, às necessidades de enquadramento teórico do presente projeto de investigação, não sendo adequado recorrer a nenhuma das novas perspetivas. Não se deve, no entanto, negar a importância das reflexões e discussões em torno do processo de mudança organizacional, que estas novas perspetivas têm suscitado.

No âmbito da teoria institucional, *as instituições de ensino superior são vistas como instituições e não como organizações, porque é através dessa teoria que melhor se podem interpretar o comportamento das instituições, o dos seus atores e o das interações entre eles* (Diogo et al., 2015, p. 116). Segundo os mesmos autores (Diogo et al., 2015, p. 115), o novo institucionalismo rejeita o primado do efeito causal da eficiência, em contraste com as teorias de dependência de recursos (Pfeffer & Salancik, 1978), a análise dos custos de transação (Williamson, 1981) e a demografia/ecologia organizacional (Hannan & Freeman, 1989), que se focam nos processos concretos de mudança dentro e entre organizações (Lounsbary & Ventrasca, 2003). O institucionalismo sociológico ou organizacional tem sido considerado uma boa base teórica para o estudo das reformas no ensino superior (Ferlie et al., 2008, p. 273; Diogo et al., 2015, p. 123), especialmente porque ao clarificar as estruturas e processos do ensino superior ajuda a compreender as transformações políticas nas instituições, as relações entre as instituições e os governos e as suas dinâmicas internas (Gornitzka, 1999; Diogo et al., 2015, p. 123). Como bem referem estes últimos autores (Diogo et al., 2015, p. 123), encontram-se contribuições muito relevantes do novo institucionalismo em interpretações do comportamento das instituições de ensino superior e dos seus atores e sobre as interações entre estes dois conjuntos e os seus contextos externos e internos.

A teoria do novo institucionalismo tem-se, por tudo isto, revelado útil na análise de muitos domínios da área do ensino superior, como o das mudanças na governação institucional (tão importante para este projeto), mas também nas práticas e padrões de decisão das lideranças, nos diferentes papeis da liderança académica, nos modelos de financiamento do setor. Tem ainda sido na perspetiva da investigação institucional que se tem procedido à análise dos desafios que enfrenta a profissão académica, o crescimento do '*managerialismo'*, a institucionalização da conceção de políticas e dos processos da sua execução e os diferentes efeitos no funcionamento das instituições de ensino superior e da autonomia institucional (Carvalho, 2014; Carvalho & Santiago, 2010; Fumasoli & Stensaker, 2013; Veiga, 2010; Witte, 2006; Diogo et al., 2015, pp. 115-116). Todos estes aspetos são, em maior ou menor grau, relevantes para a investigação a realizar neste projeto.

A investigação sobre a influência dos estudos organizacionais nas políticas de ensino superior começou com os estudos de caso de Burton Clark (1970, 1972) em instituições de ensino superior nos Estados Unidos, com o famoso '*modelo do caixote do lixo'*[6] nos processos de

[6] Este modelo descreve a realidade caótica da decisão organizacional numa anarquia organizada. As anarquias organizadas são organizações ou situações de decisão, caraterizadas por preferências problemáticas, uma tecnologia incerta e uma participação fluida. O documento fundador deste modelo

decisão nas universidades de Cohen, March e Olsen (1972) e com a descrição das universidades, por Cohen e March (1974), como anarquias organizadas (Diogo et al., 2015, p. 115).

Já no que respeita à teoria institucional, a primeira vez que há registo da sua aplicação ao ensino superior, de acordo com Cai e Mehari (2015, p. 8), remonta a 1990 – estes autores salientam que apesar da teoria ter aparecido nos anos 40 do século passado e ter aumentado de popularidade nos anos 80, com o novo institucionalismo, a sua análise revela que os investigadores sobre temas de ensino superior demoraram 10 a 15 anos a adotar as ideias e conceitos das teorias institucionais (Cai & Mehari, 2015, p. 14) – tendo-se, a partir daí, verificado um crescimento firme e estável do estudo e análise do ensino superior sob o enquadramento teórico das teorias institucionais, essencialmente dominado pelos conceitos do neo institucionalismo (Gulden et al., 2020, p. 5). Nos textos referidos de Cai e Mehari (2015) e de Gulden et al. (2020) procede-se à análise da aplicação da teoria institucional ao ensino superior, especialmente o institucionalismo sociológico (organizacional), de forma a procurar determinar, de forma quantitativa, a importância da utilização das teorias institucionalistas no campo do ensino superior. No primeiro caso, os autores recorreram à análise em 9 revistas científicas especializadas em ensino superior – estas revistas são consideradas as mais frequentemente citadas na investigação sobre ensino superior e gozam de um prestígio relativamente alto (Bray & Major, 2011; Cai & Mehari, 2015, p. 6s) –, cobrindo todo o período desde o aparecimento da teoria institucional até ao final de 2014 e usando como palavras-chave para a pesquisa: '*institutional theory, institutionalism, isomorphism, organizational field, institutional stability and change, institutionalisation, institutional work, institutional entrepreneurship and institutional logics'*. No segundo caso, os autores cobrem o período de 2015 a final de 2018, sendo os dados recolhidos na base de dados *Web of Science Core collection*, usando as palavras-chave '*organizational change, institutional theory, institutionalism, and institutional logics*'.

Assim, entre 1990 e 2014, os autores referidos encontraram 93 artigos que respondem aos requisitos por si traçados (Cai & Mehari, 2015, p. 7) e entre 2015 e 2018, os respetivos autores encontraram 47 artigos a responderem às suas especificações (Gulden et al., 2020, p. 6). Estas pesquisas, no âmbito das suas metodologias próprias e com as abordagens de investigação adotadas, dão uma ideia da importância crescente que o uso das teorias institucionais na investigação sobre ensino superior tem vindo a assumir, apesar da sua aplicação por parte dos investigadores desta área temática ter sofrido um atraso inicial de cerca de 10 a 15 anos em relação ao aparecimento desta teoria e dos seus conceitos e ideias.

Também Sofia Bruckmann, na sua Tese de Doutoramento (Bruckmann, 2017, p. 15), já reforçava a relevância da aplicação da teoria do novo institucionalismo ao ensino superior, ao referir uma pesquisa na base de dados *SCOPUS*, com a utilização das palavras-chave '*change'* e '*higher education institutions'* onde revela ter encontrado 65 referências, sendo que, quase metade delas (30) utiliza o novo institucionalismo ou o institucionalismo sociológico como o principal enquadramento teórico.

Na análise da evolução das políticas de governação das universidades públicas (UP) serão aplicados os conceitos de dependência do trajeto ('*path-dependence')*, e mudança incremental

foi escrito em 1972 por Michael D. Cohen, James G. March e Johan P. Olsen e intitula-se *A Garbage Can Model of Organizational Choice*.

(Campbell, 2010), que ajudarão, também, a analisar o surgimento do novo modelo fundacional e a escolha desta alternativa de governação institucional. Para analisar o funcionamento e o modelo de governação das UP e, em particular, das que adotaram o modelo fundacional, mobilizar-se-á a teoria da mudança institucional (Campbell, 2010) e da mudança sistémica (Bulmer, 1998), usando abordagens de *bricolage e tradução* (Campbell, 2010). Recorrer-se-á, ainda, ao conceito de isomorfismo institucional (Bruckmann & Carvalho, 2014), que ajuda a mostrar como as instituições tendem – por mimetismo, por via coerciva ou por via normativa – para a homogeneidade após as mudanças a que são sujeitas.

A conjugação destas teorias e abordagens permitirá, num cenário menos homogéneo em termos institucionais, uma análise da coexistência de múltiplos modelos e de processos de mudança, identificando os fatores determinantes da mudança, destacando o papel das influências normativas nos processos de decisão organizacional e examinando as potenciais tendências para criar estruturas similares, ou que convergem para as mesmas estruturas que conduzem ao isomorfismo institucional que tão frequentemente observamos (Tolbert & Zucker, 1996).

2.3.6. Isomorfismo institucional

O conceito de isomorfismo, como já se viu supra, está estreitamente ligado ao novo institucionalismo e corresponde a uma das características essenciais e determinantes desta teoria (conjuntamente com o de legitimação), surgida nos anos 70 do século passado, com o texto fundador de Meyer e Rowan (1977), onde se salienta que as organizações são estruturadas por fenómenos verificados nos seus contextos e que com eles se tornam isomórficas (Meyer & Rowan, 1977, p. 346).

Sobre o conceito de isomorfismo na teoria institucional tem de se recorrer ao importante estudo de DiMaggio e Powell (1983). Estes autores consideram, neste seu estudo, que o isomorfismo é o que melhor descreve o processo de homogeneização, que reduz a diversidade organizacional num dado campo organizacional. O isomorfismo institucional considera que as pressões que as organizações sofrem faz com que elas tendam a adaptar-se ao ambiente externo e a outras organizações no mesmo campo organizacional. Estes autores identificam os três processos que promovem este isomorfismo institucional: o processo coercivo, o processo mimético e o processo normativo. O processo coercivo resulta da pressão do contexto envolvente geral, das influências políticas a que as organizações são submetidas, como as legislativas, as pressões oriundas de outras organizações ou da sociedade e ainda as relacionadas com a legitimação. O isomorfismo mimético, é o resultado da adoção de idênticas respostas às mesmas incertezas por diferentes organizações, em que umas imitam as outras. O isomorfismo normativo, por sua vez, resulta de forças provenientes de esforços coletivos que os membros de uma dada área profissional fazem de forma a assegurar melhores condições de trabalho, assim como para assegurar autonomia profissional e a sua legitimação (DiMaggio & Powell, 1983).

A teoria do isomorfismo institucional explica e prevê como, mesmo após mudanças radicais, os campos organizacionais se movem para o isomorfismo, ou seja, para o equilíbrio institucional (Aksom & Tymchenko, 2020, p. 1223). Não se trata aqui de explicar os mecanismos de mudança, mas antes de mostrar que os processos do campo organizacional regressar à dinâmica isomórfica e mover-se em direção à homogeneização são naturais e inevitáveis, não importa

quão radical tenha sido a mudança ocorrida neste campo (Aksom & Tymchenko, 2020, p. 1223). Esta tendência, normalmente, é lenta e tem de ser observada numa perspetiva de longo prazo. No caso da reforma do ensino superior realizada em Portugal, em 2007, constatam-se respostas divergentes ao nível das diferentes instituições, no quadro de uma diversidade prevista na legislação que a promoveu, mas não se anula a tendência para se estar já a desenvolver um processo isomórfico que, no longo prazo, poderá atingir aspetos mais de detalhe em função de bons desempenhos de uma alternativa adotada em relação a outras. A tendência para a homogeneização prevista na teoria do isomorfismo institucional não pode, no entanto, significar uma completa uniformidade institucional que elimine alguma diversidade, em aspetos não essenciais, os quais são sempre inerentes à diversidade cultural dos contextos institucionais onde estão integradas as diferentes organizações e às diferentes características e dinâmicas dos atores que protagonizam os processos de governação e gestão em cada instituição.

O isomorfismo prevê uma tendência inevitável e natural para a homogeneização, a ser concretizada ao longo do tempo e contrapõe-se a uma tendência para a diversidade, que existe, mas que vai sendo atenuada e reduzida. Não significa, por isso, que não exista diversidade e que a existência de elementos de diversidade ponham em causa a teoria do isomorfismo institucional. Repetindo o que já se tinha mencionado supra, a teoria do novo institucionalismo nunca ignorou ou deixou de explicar a mudança, ela só defende que a estabilidade, a inércia, a conformidade, a imitação e a não escolha prevalece sobre a mudança e a variação. Ela considera, quer a mudança, quer a homogeneidade, mas prevê que a última seja prevalente. Ou seja, *o isomorfismo é mais expectável que a diversidade e a conformidade é uma resposta mais frequente do que a de ações estratégicas e de resistência* (Aksom et al., 2020, p. 141). Os documentos fundadores do novo institucionalismo de Meyer e Rowan (1977) e DiMaggio e Powell (1983) explicam e preveem como, mesmo após mudanças radicais (como a emergência de inovações), os campos organizacionais se movem em direção ao isomorfismo institucional, ou seja, o equilíbrio institucional. O que a teoria institucional se propõe explicar é como a ordem institucional tende sempre para o equilíbrio e procura mostrar que são inevitáveis os processos que vão no sentido de o campo organizacional regressar a dinâmicas isomórficas e mover-se em direção à homogeneização, por muito radical que tenha sido a mudança ocorrida nesse campo. Por isso e em síntese, reafirma-se que a teoria do institucionalismo isomórfico não afasta a mudança nem o papel dos agentes nesses processos de mudança, o que ela considera é que, no longo prazo e quaisquer que sejam a dimensão e intensidade das mudanças, as organizações tendem, dentro do seu campo, para o isomorfismo, para a homogeneidade.

Neste sentido, o que se espera, após as importantes e profundas mudanças provocadas pelo RJIES no ensino superior em Portugal e analisadas neste documento, é que as respetivas instituições de ensino superior, apesar da diversidade e de alguma variedade verificadas, tenderão para a homogeneidade, como explica a teoria do isomorfismo institucional.

2.3.7. Processos de mudança organizacional e institucional

A análise procurará, tendo em conta os desenvolvimentos teóricos de J.L. Campbell (Campbell, 2010),

- conferir importância ao poder na mudança institucional, não assumindo que são considerações de eficiência que conduzem a essa mudança, como acontece nas teorias funcionalistas;
- realçar a importância da autonomia dos atores na escolha e seleção das melhores alternativas no quadro das opções que se lhes apresentam;
- mostrar o dinamismo das instituições; e verificar em que medida os atores criam novas combinações institucionais que, em grande extensão e profundidade, se assemelham às precedentes, baseando-se em princípios e práticas institucionais que herdaram do passado.

Será, também, verificado e ponderado o facto de a mudança institucional verificada nas universidades públicas a nível nacional ter sido condicionada por forças relacionadas com a mudança institucional a nível transnacional. Em especial, tem sido reconhecida a importante influência da OCDE (Diogo, 2015) e da União Europeia no âmbito do Processo de Bolonha. A mudança, seja institucional e/ou organizacional, pressupõe, por definição, transformação, mutação, alteração, substituição, a passagem de um estado para outro e pode ser provocada por fatores externos ou internos. Para precisar o tipo de mudança a que nos referimos recorremos a Nisbet (1969, p. 7):

> *De todas as metáforas do pensamento ocidental sobre a humanidade e a cultura, a mais antiga, a mais poderosa e abrangente é a metáfora do crescimento. Quando dizemos que uma cultura ou uma instituição ou uma nação cresce e se desenvolve, nós estamos a fazer referência a uma mudança no tempo, mas uma mudança de um tipo característico ou especial. Nós não nos estamos a referir a mudanças aleatórias e acidentais, a mudanças provocadas por alguma divindade externa ou por outro ser. Nós estamos a referir-nos a mudanças que são intrínsecas à entidade, uma mudança que é realizada para ser parte da natureza da entidade como qualquer elemento meramente estrutural. Esta mudança pode exigir impulso ou alimentação de entidades externas, tal como acontece com o crescimento de uma planta ou de um organismo. Mas o que é fundamental e indicativo é que, ainda assim, ela é esboçada dentro da instituição ou da cultura*.

As mudanças não aparecem por geração espontânea e só se concretizam e desenvolvem com a ação da instituição ou da cultura onde ela se produz.

Como refere Campbell (2010, p. 90), *quando os investigadores começaram a dar atenção à análise da mudança, reconheceram que as instituições, regra geral, não mudam muito rapidamente, porque são rígidas, resistentes à mudança e só mudam, em geral, através de formas associadas ao institucionalismo histórico, de dependência do trajeto ('path dependence'), que considera que a mudança está em grande parte dependente das situações anteriores e tende, por isso, a ser lenta e incremental*. Mas, com o tempo, foi sendo reconhecido que não era possível explicar a mudança apenas baseada em mecanismos que tendem a bloquear e dificultar a mudança, como os relacionados com a dependência do trajeto e verificou-se a necessidade de recorrer a abordagens mais flexíveis para explicar a mudança institucional. Passou-se, por isso, a recorrer a argumentos que dão relevo ao funcionalismo e à eficiência técnica, à difusão, a conflitos e poder, à bricolage e à tradução, a diferenças entre as intenções e os resultados e à complexidade institucional, de forma a poder explicar a forma como as instituições mudam em termos transnacionais (Campbell, 2010, p. 92s). Este autor (2004, ch. 3), explica que o processo

pelo qual as instituições mudam pode, muitas vezes, envolver o rearranjo ou a recombinação de princípios e práticas institucionais existentes em formas novas e criativas ou, igualmente, misturando novos elementos em modalidades institucionais já existentes. A primeira forma é conhecida por bricolage e a última por tradução, porque novos elementos têm de ser modificados para se misturarem devidamente com as velhas instituições (Campbell, 2010, p. 98s). *Através destas modalidades de bricolage e tradução, os atores criam novas formas de combinações institucionais, mas são combinações que ainda se assemelham às suas predecessoras em alto grau, na medida em que são baseadas nos princípios e práticas institucionais que foram herdadas do passado* (Campbell, 2004; 2006; 2010, p. 99). Verifica-se, por isso, que há aqui, nestes processos, uma consideração de mudança institucional que é dependente do trajeto e que tem sido relevante nos processos de mudança na governação do ensino superior e no das instituições de ensino superior. Com o evoluir dos tempos, detetou-se um outro aspeto, que passou também a ser incorporado nas teorias da mudança institucional e que é importante para a área do ensino superior, explicando alguns processos de mudança verificados nas instituições de ensino superior em Portugal. Ele considera que *a mudança não é, necessariamente, precipitada apenas por choques exógenos, mas pode também ser provocada por processos endógenos* (Campbell, 2010, p. 106). Na realidade, a forma como as instituições de ensino superior se adaptam aos estímulos externos para a mudança, especialmente causados por iniciativas legislativas, revela bem a pertinência desta forma de provocar a mudança através de processos internos às próprias instituições.

Mas a análise da mudança institucional requer que se preste atenção à investigação que tem sido conduzida sobre o processo político – também designado por abordagem de compêndio (Nakamura, 1987), ou ciclo político (May & Wildavsky, 1978) ou ainda fases heurísticas (Sabatier, 1991; 2005, p. 18) – e às diferentes fases em que se pode dividir. Normalmente, estas fases são *a definição da agenda, a formulação e a legitimação da política, a execução e a avaliação* (Sabatier, 2005, p. 18). Como refere este autor (2005), foi durante os anos 70 e 80 do século passado, que se registou uma análise intensa e influente do enquadramento conducente ao entendimento do processo político, das suas diferentes fases e à discussão de alguns dos fatores que afetam o processo em cada uma das suas fases. Mas as fases deste processo foram, por diversos motivos, alvo de uma crítica devastadora no final dos anos 80 e durante os anos 90 tendo-se considerado que deveriam ser substituídas por um enquadramento que procurasse explicar o conjunto do processo político num dado domínio político, que era, geralmente composto por uma variedade de iniciativas em diferentes fases do ciclo político (Sabatier, 2005, p. 18).

No âmbito deste rico debate emergiu como importante para a mudança a fase de execução das políticas. Neste sentido, Sabatier (2005, p. 17) considera que o período entre meados dos anos 70 e meados dos anos 80 representa a idade de ouro da investigação sobre a execução de políticas nos países da OCDE. Foi o período dos enquadramentos centralizados ('*top-down'*) da execução de políticas, baseados na obra pioneira de Pressman e Wildavsky (1973), '*Implementation'*, considerado um marco de referência nesta matéria (Gornitzka et al., 2005, p. 37). Nesta importante obra e de forma a demonstrar que a execução de políticas é um campo distinto de estudo e com forte influência na configuração das decisões, os autores mostram que *esta fase pode incluir um vasto número de pontos de decisão e que a clarificação de cada um deles acrescenta probabilidades de paragem ou de atraso sendo, por isso, necessário, sempre*

que possível, minimizar o número desses pontos; recomendam também que deve ser dada tanta importância à criação do aparelho organizacional para executar um programa como para o lançar; e conferem ainda um relevo especial e adequado à teoria causal da relação entre meios e fins num processo de reforma (Gornitzka et al., 2005, p. 37).

Nesta primeira fase dos estudos científicos sobre a execução de políticas, como campo distinto e relevante de estudo, predominam as abordagens de enquadramento centralizado ('*top-down'*), mas rapidamente foram criticadas por adeptos do modelo descentralizado ('*bottom-up'*), com o argumento principal de que eles partem da perspetiva dos decisores ao nível central e tendem a desprezar outros atores, ao assumirem que os autores e criadores da decisão política são os atores chave e que todos os outros são, basicamente, obstáculos e ignorando iniciativas estratégicas provenientes do setor privado, de responsáveis locais pela execução e também iniciativas de outros subsistemas políticos (Sabatier, 2005, p. 22).

Durante alguns anos a polémica sobre a execução de políticas girou em torno da adoção da perspetiva centralizadora ('*top-down'*) ou da perspetiva descentralizadora ('*bottom-up'*), esgrimindo-se argumentos sobre as vantagens e desvantagens de cada uma delas. Mas como refere Sabatier (2005, p. 23), *enquanto os primeiros concedem uma excessiva importância ao centro em relação à periferia, os segundos têm a propensão de exagerarem a capacidade da periferia em frustrar o centro*. Por este motivo, ainda na segunda metade dos anos 80, começaram a surgir tentativas para proceder à síntese dos melhores recursos destas duas abordagens num novo quadro concetual do processo de execução. Apareceram, assim, vários modelos híbridos mais abrangentes (Gornitzka et al., 2005, p. 44).

Os próprios pioneiros da perspetiva centralizadora – Pressman e Wildavsky – numa edição de 1984 da sua obra '*Implementation'*, apresentam uma visão nova e revista da execução de políticas, incorporando algumas das críticas à sua abordagem centralizadora. Passam a aceitar que, frequentemente, os objetivos de política mudam ao longo do tempo, quer por fragilidade das próprias ideias, quer porque, em parte, as ideias mudam quer, ainda, porque se verificam alterações de circunstâncias. Mas, por outro lado, não aceitam reduzir o estatuto das políticas a uma coleção de palavras e rejeitam a ideia da teoria da interação de que a função do processo de execução é a de satisfazer as necessidades dos participantes sem olhar para os resultados da realidade política (Gornitzka et al., 2005, p. 45). Como referem estes autores, *a execução implica, frequentemente, executar os objetivos, mas também reformular e redesenhar as intenções e os planos originais*. O processo de execução tem, por isso, sido concetualizado como uma adaptação mútua (Browne & Wildavsky, 1984a), como um processo de aprendizagem (Browne & Wildavsky, 1984b) e como negociação e interação (Barrett & Fudge, 1981).

Em 1986, Sabatier veio defender que os estudos sobre a execução deviam ser realizados através de um quadro de coligação ativa (*advocacy coalition framework*) (*ACF*), que corresponde a um modelo sintético para o estudo dos processos de execução. De acordo com as palavras deste autor (Sabatier, 2005, pp. 26-27), *o ACF parte da premissa de que a unidade mais útil de análise agregada para entender a mudança política nas modernas sociedades industriais não é nenhuma organização governamental específica, mas antes um subsistema político, ou seja os atores de uma variedade de organizações públicas e privadas, que estão ativamente preocupados com um problema ou uma questão pública, como o ensino superior*. Este subsistema é afetado por fatores muito estáveis – como o rendimento nacional, ou os níveis educativos da sociedade ou as

normas sobre as estratégias mais elitistas vs. as igualitárias, que regulam o acesso ao ensino superior. Mas, também, por fatores mais dinâmicos, onde se incluem as mudanças nas condições socioeconómicas e no sistema de coligações de governo. Estes são recursos recolhidos dos modelos centralizados que estruturam a decisão política. Mas no interior do subsistema o quadro de referência é, substancialmente, o do modelo descentralizado, com a particularidade, no entanto, de os atores poderem ser agregados num conjunto de coligações ativas – cada uma integrada por políticos, funcionários, líderes de grupos de interesse e intelectuais que partilham um conjunto de crenças normativas e causais em questões essenciais de política. Numa ocasião particular, cada coligação adota estratégia(s) visando uma ou mais mudanças nas instituições governamentais que sigam os seus objetivos políticos. As estratégias em conflito de diferentes coligações são mediadas por um terceiro grupo de atores, designados por mediadores políticos, cujo principal objetivo é encontrar algum compromisso razoável, que reduza a intensidade do conflito. O resultado final é a produção de legislação estabelecendo ou modificando um ou mais programas de ação governamental ao nível da escolha coletiva. O autor considera que este processo produz resultados políticos ao nível operacional e estes resultados, mediados por uma quantidade de outros fatores, resultam numa variedade de impactos nos parâmetros dos problemas visados, assim como em efeitos colaterais.

Esta abordagem merece, como para todas as principais teorias nesta área, a crítica de Kogan (2005, p. 60), porque considera que *procura generalizações que, simplesmente, não se aplicam a todos os casos que podem ser contemplados, embora entenda que ela correspondeu a uma das mais importantes contribuições para a ciência política* (Kogan, 2005, p. 57). Esta perspetiva de Maurice Kogan, no sentido de considerar que é muito complicado (se não impossível) proceder a generalizações tendentes a teorizar sobre as decisões políticas e a sua execução, afigura-se ser particularmente adequada. A pergunta – que classifica de ingénua – sobre *se as teorias desenvolvidas nesta área se aplicam aos casos que conhecemos* (Kogan, 2005, p. 62) é perfeitamente pertinente e ajustada. Acrescenta, seguidamente, que *a tentativa para criar teorias de execução generalizadas numa área culturalmente saturada como o ensino superior, tem a probabilidade de falhar porque os sistemas nacionais de decisão e de execução são diferentes entre países*. Utiliza o exemplo do processo de Bolonha que procurou, sem êxito, impor uniformidades em muitos países e lembra, ainda, que o processo de decisão não é apenas específico de um país, mas é também específico ao nível subsetorial. Para fundamentar esta sua perspetiva, apresenta um conjunto de exemplos significativos e conclui reafirmando dúvidas sobre a utilidade da teoria – por ter um poder preditivo reduzido. Com alguma ironia, refere ainda que *se a teoria for cuidadosamente tomada – tal como os molhos de caril – pode iluminar as experiências reveladas pelo trabalho empírico* (Kogan, 2005, p. 64).

Neste âmbito, convirá ainda acrescentar duas ideias. A primeira é que, sendo pertinentes muitas das críticas às perspetivas centralizadoras (‘*top-down*’), não se pode, no entanto, ignorar – e seria empiricamente incorreto fazê-lo – a importância das decisões formais dos governos e o momento que essas decisões representam em termos simbólicos e como forças condutoras dos processos de execução (Gornitzka et al., 2005, p. 47). *A ênfase no poder das instituições centrais tem provado ser mais correta do que a posição dos revisionistas* (Kogan, 2005, p. 59). A segunda, refere-se ao tempo necessário para avaliar o impacto dos processos de execução nas mudanças políticas e institucionais – um erro cometido e assumido nos documentos iniciais sobre a execução de políticas. As análises de impacto neste domínio (e em tantos outros) não podem

ser realizadas num prazo curto, elas necessitam de tempo para se poderem observar convenientemente os resultados que vão sendo obtidos, através de adequados veículos concetuais que analisem a mudança política durante períodos de uma década ou mais. Só assim se evita desprezar as estratégias e a aprendizagem de atores, diferentes dos proponentes das políticas, mas que participam na sua execução (Sabatier, 2005, p. 22).

A mudança no ensino superior em Portugal, concretizada com a aprovação do RJIES, em 2007, revela, como se demonstra neste documento, que se trata de uma experiência específica em termos nacionais – embora com paralelismos em algumas outras experiências de países da União Europeia – e também com especificidades ao nível subsetorial de cada instituição de ensino superior. Nos últimos anos e, sobretudo, a partir da aprovação da LAU em 1988, verificou- se uma mudança na forma como os políticos e as autoridades públicas têm participado na configuração do futuro do ensino superior em Portugal. Esta mudança foi, ainda, acentuada mais fortemente a partir de 2007, na sequência da reforma aprovada pelo Parlamento, nessa ocasião. E esta mudança não é um exclusivo nacional. Em maior ou menor grau, ela tem-se verificado no espaço geográfico da OCDE e extravasa mesmo esse espaço. Mas esta mudança não implicou um menor envolvimento dos políticos e das autoridades públicas. Como referem Amaral e Magalhães (2001, p. 7) *os mecanismos de coordenação e de regulação dos sistemas mudaram do modelo de controle centralizado do Estado para uma crescente autonomia institucional, a introdução de sistemas de controle de qualidade e uma crescente procura por responsabilidade institucional e correspondente prestação de contas*. Esta relação tem um caráter híbrido, porque *a maior autonomia concedida às instituições não significou um afastamento dos governos em favor de uma maior intervenção do mercado na regulação do sistema* (Amaral & Magalhães, 2001, p. 16).

As novas políticas, ideias e conceitos que os governos e demais autoridades públicas gostavam de ver no desenvolvimento do ensino superior apresentam-se com rótulos como '*managerialismo'*, '*Nova Gestão Pública'* e '*estado avaliador'* e uma análise ao ritmo e ao alcance de muitas reformas públicas e iniciativas políticas no ensino superior, no espaço geográfico da OCDE, dão indicações fortes de um Estado bastante proactivo, em que novas ações são continuamente tomadas como resposta ao ambiente em mudança no ensino superior (Gornitzka, 2005, p. 35). O papel crescente que as instituições de ensino superior parecem ter no desenvolvimento socioeconómico e tecnológico das nossas sociedades é uma indicação de que o interesse público em influenciar o ensino superior continuará nos próximos anos. O interesse público no ensino superior é, sem surpresa, frequentemente combinado com preocupações sobre eficiência, qualidade e eficácia deste setor, que correspondem aos objetivos que conduzem a decisão política pública no ensino superior, refletindo os valores da '*Nova Gestão Pública'* ou do '*managerialismo*' e fundada numa situação de restrições financeiras públicas em que a prestação de contas é reforçada e em que os resultados do ensino superior estão na agenda política (Gornitzka, 2005, p. 36).

A referida reforma introduzida no ensino superior português com a aprovação do RJIES, obedeceu a estes princípios, teve a sua iniciativa no governo, que a apresentou como projeto de lei ao parlamento, que o aprovou em 19 de julho de 2007, com os votos favoráveis do partido do governo – que tinha maioria absoluta – e o voto contra de todos os outros partidos. A sua aplicação nas instituições de ensino superior foi sendo concretizada com a intervenção dos

atores relevantes nessas instituições e sofreu adaptações no seu ritmo e âmbito de execução, obedecendo à ideia de que *a política pública é, em grande parte, formada durante o processo de execução* (Gornitzka, 2005, p. 36).

A referida reforma realizada em Portugal, em 2007, com o objetivo de transformar o ensino superior e, em especial, as suas formas de governação e de gestão, seguindo o modelo, a lógica e os princípios da '*Nova Gestão Pública'*, é um campo privilegiado para aplicar o institucionalismo na sua análise e assim tem sido feito por alguns autores como Bruckmann e Carvalho (2014), Veiga et al. (2019), Magalhães et al. (2013b; 2017; 2018), Teixeira e Amaral (2011), Amaral et al. (2003a, 2013) ou Sarrico et al. (2013), entre outros.

No caso do artigo de Bruckmann e Carvalho (2014), salienta-se que, apesar da uniformidade dos fatores coercivos, impostos por um ato legislativo (RJIES), verifica-se existir alguma diversidade nas respostas institucionais, exemplificando com a escolha, ao nível institucional (dentro dos limites estabelecidos na lei) do número total de membros do Conselho Geral, do número de membros externos pertencentes ao Conselho Geral e da existência ou inexistência de um órgão como o senado académico. Todas estas possibilidades de opção diversificada estão previstas na lei, mas a mais importante corresponde, no entanto, ao próprio modelo de governação. A lei (RJIES) estipula duas alternativas diferentes – o modelo supletivo e o modelo fundacional – cabendo às próprias universidades proceder à sua escolha, embora algumas estejam limitadas pelo critério adotado pelo governo – não imposto pela lei – de exigir uma determinada percentagem de receitas próprias no orçamento global de cada instituição. Como sabemos, numa primeira fase (2009), três universidades vieram a adotar este modelo e, mais tarde (2016 e 2017), outras duas também o adotaram. Deverá salientar-se que duas outras universidades, que obedeciam ao referido critério de percentagem de receitas próprias, optaram, até agora, por não adotar o modelo fundacional. Todas estas situações de diversidade institucional correspondem a exemplos de processos endógenos – conduzidos pelos Conselhos Gerais e pelos Reitores – de mudança institucional.

Nesta conformidade, e como muito bem concluem Diogo et al (2015, p. 126), *o novo institucionalismo tem sido um quadro concetual e teórico usado pela investigação no ensino superior para melhor compreender como as tensões externas e internas afetam o comportamento dos atores das instituições de ensino superior e o que se pode deles esperar (ou não), considerando os seus papeis*. E acrescentam, referindo, como consequência, que *esta teoria permite analisar como estes atores concebem, executam e desenvolvem as reformas nacionais e institucionais e as estratégias dirigidas ao ensino superior e a forma como a governação institucional e as práticas de gestão são redefinidas de forma a responder igualmente a necessidades e possibilidades emergentes*.

Em termos mais teóricos, a mudança no ensino superior tem sido explicada pelo processo de interação entre as instituições e o seu contexto. Como as tensões dinâmicas e as pressões para a mudança são construídas dentro das instituições, verificam-se diferentes tipos de mudança institucional (Mahoney & Thelen, 2009, p. 15; Diogo et al., 2015, p. 123). As universidades, pela sua identidade distintiva – resultante da combinação de fatores culturais e estruturais que promovem a sua criação e desenvolvimento – mantêm-se num estado de mudança constante e adequado num contexto em transformação (Fumasoli & Stensaker, 2013; Diogo et al., 2015, p. 123).

As mudanças no ensino superior têm também de ser entendidas à luz do desenvolvimento de reformas no setor público e, em especial, sob o enquadramento do neoliberalismo, em que o conceito de governação corresponde a um Estado mínimo. O recrudescimento de instituições informais, trazido pelo neoliberalismo, levou os institucionalistas a conceder maior importância ao estudo das redes de decisões políticas e não só às burocracias formais, concluindo que *sob as novas modalidades de governação, o Estado tem de depender menos das regras e mais da gestão indireta, baseada na negociação e na confiança* (Bevir, 2009, p. 112; Diogo et al, 2015, p. 124). A teoria institucional tem, também, procurado encontrar explicações para o facto de o ensino superior em todo o mundo refletir modelos comuns e procurado, ainda, a razão para os sistemas de ensino superior, embora por diferentes caminhos, alcançarem quase uma expansão universal (Meyer et al., 2008, p. 197; Diogo et al., 2015, p. 124).

Alguns autores (Nagel et al., 2010; Diogo et al., 2015, p. 125) procuram explicar a convergência para um modelo comum, ou para processos de aproximação dos países em relação ao desempenho educativo, através da combinação da dependência de trajetos ('*path dependency'*) do institucionalismo histórico com o institucionalismo sociológico. Ou seja, onde a legislação aprovada pelos governos compele, de forma lenta e retardada, os sistemas nacionais de ensino superior a aproximarem-se dos mais desenvolvidos, tanto ao nível nacional como institucional, é possível observar similitudes crescentes em termos de políticas, estruturas e modos de funcionamento (e.g. o Processo de Bolonha, as mudanças na governação e nas estruturas de gestão). *Estes processos de difusão acontecem, entre outras razões, devido às pressões normativas tomadas pelos e para os profissionais, à definição de objetivos comuns e à adoção de práticas e rotinas similares* (Diogo et al. 2015, p. 125). Como referem ainda estes autores, *o novo institucionalismo fornece uma espécie de mapa mental para explicar a persistência/continuidade e a convergência perante comportamentos comuns*.

2.4. – As instituições universitárias e a sua evolução na Europa e em Portugal.

Quando se aborda esta matéria e se procura referir as suas origens, é corrente que se faça referência à antiguidade institucional das universidades, criadas na Europa na Baixa Idade Média e concede-se, desde há uns tempos a esta parte, a primazia da antiguidade à universidade de Bolonha – está convencionado, desde há mais de um século atrás, que o seu nascimento remonta a 1088, embora não exista nada que prove o seu aparecimento nessa data (Rüegg, 1996b, p. 4). No entanto, embora esteja consagrada esta visão simplificada do aparecimento das universidades, que não merece crítica em termos académicos, a realidade não é tão linear se se pretender aprofundar um pouco mais o problema do aparecimento das universidades.

Em primeiro lugar, há que analisar, ainda que de forma sumária, a reivindicação por parte de alguns historiadores e de outros autores, da eventual existência do conceito de universidade em outras civilizações, anteriores ou totalmente estranhas ao mundo ocidental medieval, como o Império Romano, Bizâncio, o Islão ou a China (Verger, 1996, p. 34) ou ainda a Grécia Antiga ou a Índia ancestral. Em segundo lugar, há controvérsia sobre o aparecimento da primeira universidade na Europa. Pode-se ainda procurar fazer a análise dos modelos de universidade que se criaram originariamente, bem como as suas formas de organização, de relação (dependência-autonomia-independência) com a autoridade central e com a Igreja, o seu financiamento e o seu funcionamento.

O reconhecimento da Universidade de Bolonha como primeira universidade criada na Europa medieval – que tem probabilidade de corresponder à realidade, embora não na data supra referida – foi fortemente reforçada com a aprovação do designado processo de Bolonha (BFUG, 2022), na sequência da Declaração de Bolonha (Education, 1999).

A enorme importância do Processo de Bolonha no quadro do ensino superior europeu e mundial e a associação da sua designação à universidade de Bolonha, como primeira Universidade a ter sido criada, na Baixa Idade Média, enviesa, até certo ponto – o enviesamento é relativo, porque se não foi em Bolonha que foi criada a primeira universidade europeia, Bolonha está, entre as duas ou três (considerando aqui Salerno) primeiras; por outro lado, a importância de ser a primeira ou uma das primeiras, não é assim tão relevante, salvo em termos simbólicos e nas vantagens que esses símbolos, efetivamente, representam – a análise objetiva das origens das universidades. Curioso é que a Declaração de Bolonha foi antecedida, de um ano, pela Declaração da Sorbonne (Allegre et al., 1998), subscrita em Paris, mas apenas por quatro dos Ministros da Educação da União Europeia – Alemanha, França, Itália e Reino Unido – sendo que a grande controvérsia que se tem gerado entre os historiadores está, precisamente, em conceder o título de primeira universidade a Paris ou a Bolonha. De qualquer modo, e mesmo antes da Declaração e do Processo de Bolonha – em 18 de setembro de 1998 – 388 reitores de universidades de todo o Mundo reunidos em Bolonha, por ocasião do nono centenário da mais antiga das universidades – como expressamente reconhecem – assinaram a '*Magna Charta Universitatum'*, onde proclamam os princípios fundamentais que devem sustentar, no presente e no futuro, a vocação da universidade (Magna Charta, 1988; Universidade de Aveiro, 2019).

Como já vimos, no século XIX, por razões políticas – suporte à unificação da Itália, que não estava ainda completamente consolidada, através do peso de uma tradição nacional de liberdade de ensino e de investigação e do valor simbólico de precursora na criação de uma ideia institucional, muito prestigiada internacionalmente – e por razões de conveniência social – ano de grande jubileu a ser realizado na presença da família real e com a participação de reitores de universidades vindos de todo o mundo – convencionou-se ter sido 1088, o ano do seu nascimento, sem que exista qualquer fundamento para o efeito (Rüegg, 1996b, p. 4). Celebrou-se, assim, em 1888, o oitavo centenário da existência da universidade de Bolonha, por escolha – por uma comissão presidida pelo poeta Giosué Carducci – como data convencional de nascimento desta universidade (Rüegg, 1996b, p. 4).

No atual sítio informático da Universidade de Bolonha, começa por se referir que as suas origens são muito antigas e que é considerada a mais antiga universidade do mundo ocidental, acrescentando, depois, que tem 9 séculos e que está convencionado que foi em 1088 que o '*Studium'* de Bolonha foi fundado (University of Bologna, 2022).

2.4.1 - Antecedentes

Mas comecemos pela Antiguidade Clássica. Apesar de ter havido quem quisesse remontar as origens da Universidade à Grécia antiga (Walden, 1909), a ideia já não é aceite. Por um lado, porque não há correspondência entre o programa cultural de Platão, inscrito no Livro VII da República (Platão, 2012, pp. 315-359) e aquilo que é a essência da universidade medieval

(Serrão, 1983, p. 11); por outro lado, *na Grécia antiga, houve ensino superior e muito do seu ensino em direito, retórica e filosofia era difícil de superar, mas não estava organizado em forma de organizações permanentes de ensino e não concediam graus ou diplomas, que atestavam a obtenção da respetiva formação* (Haskins, 1990, p. 1). Outros autores, reconhecem a existência de ensino superior em civilizações ainda mais antigas que a grega. Para Olaf Pedersen e Maria Ángeles Galino, por exemplo, no antigo Egito e na Babilónia existem provas documentais da existência de escolas e do desenvolvimento de disciplinas de base intelectual destinadas a responder às necessidades económicas e administrativas da sociedade (Galino, 1982, p. 99; Pedersen, 1997, p. 28). Com a perda de poder político por Atenas, na sequência das expedições de Alexandre - o Grande, emerge, em termos educativos, a notoriedade de Alexandria, onde são criadas prestigiadas Academias, dotadas de importantes bibliotecas – que procuravam reunir toda a literatura grega – a que se atribuem uma natureza marcadamente livreira, mas não podemos esquecer que, no entanto, foi aqui a casa da maior autoridade da antiguidade em matemática aplicada, Ptolomeu (c. 100-c. 160 AD) (Pedersen, 1997, pp. 16-19). *O conjunto das várias instituições existentes em Alexandria constituíram um centro de ensino e investigação, que se pode considerar um precursor das universidades medievais* (Pederson, 1997, p. 19). Em Roma, por sua vez, no início do século VI, Cassiodoro, antigo ministro de Teodorico, animou uma instituição de ensino, de índole religiosa, integrada por componentes de artes, letras e medicina, que é considerada *um esboço das futuras universidades* (Bayen, 1973, p. 10). Em síntese, reconhece-se que, nos primeiros séculos da era cristã, houve escolas superiores que prolongaram a sua ação docente na época medieval, tanto em Constantinopla, Beirute e Alexandria, como na região europeia dominada fortemente pela civilização romana (Serrão, 1983, pp. 11-12) e que, numa forma mais simples, *encontram-se momentos preparatórios da ideia de universidade em Atenas, Alexandria e Roma* (Pombo, 2002, p. 305). Mas, apesar destas influências e destes desenvolvimentos formativos de nível superior, *o mundo antigo não conheceu instituição análoga. A universidade é criação original da Idade Média* (Carvalho, 1989, p. 415).

Como antecedentes das universidades medievais surgem, também, referências históricas na Índia antiga e no mundo árabe, reivindicando-se, inclusivamente, a precedência na criação das atuais universidades. No caso da Índia, ainda recentemente (23/12/2021), um professor universitário português – Eugénio Viassa Monteiro autor do livro *The Rise of India* – escrevia, num artigo no Diário de Notícias, que *as primeiras universidades do mundo surgiram na Índia, do século V a.c. até ao século XII d.c.* (Monteiro, 2021, p. 21). Num sítio da internet dedicado ao hinduísmo, à cultura *Vedic* e à história antiga (Detechter), encontramos a referência que as duas mais famosas antigas universidades da Índia e "*as mais antigas universidades do mundo*" são Takshashila e Nalanda. De acordo com a informação contida neste sítio, Takshashila era um antigo centro de ensino que remonta, pelo menos, ao século V a.c. e que atraía estudantes de todo o mundo até à destruição, no século V d.c., da cidade com o mesmo nome, onde estava instalado; Nalanda, referida como das mais conhecidas universidades da Índia antiga, foi um centro budista de ensino de 427 até 1197 d.c. e que na sua época mais próspera atraiu académicos e alunos da China, Grécia e Pérsia (Aayush, n.d., pp. 1-5). Tal como aconteceu noutros locais do mundo – Grécia antiga, Egito, Babilónia, Alexandria e Roma – também aqui existiram centros de ensino e aprendizagem de nível superior, mas tal não os permite qualificar

como universidades, porque o conceito, como veremos, é próprio das instituições criadas na Europa medieval, com características específicas e muito próprias.

No caso do mundo árabe e como referia Sultan Abu-Orabi – secretário-geral da associação das universidades árabes – *após o século VII, com a islamização do mundo árabe, as escolas religiosas locais, conhecidas como 'madrassas', tornaram-se as principais instituições de ensino superior no Médio Oriente*. Elas estabeleceram e disseminaram critérios educativos que são ainda hoje aplicados nas universidades, tais como a separação entre os programas de mestrado e de doutoramento, a cátedra de nomeação definitiva ('*tenure*') e a proteção da liberdade académica. Na área geográfica do '*El-Andalus*', durante os séculos VIII e X, foram estabelecidas '*madrassas*' – para além de outras instituições de ensino superior – como a *Al Zaytounah* (Tunísia, 734 d. c.), *Qarawiyyun,* em Fez (Marrocos, 859 d.c.), *Al-Azhar,* no Cairo (Egito, 970 d.c.) e *Al Mustansiryah,* no Iraque (984 d.c.), que terão originado movimentos intelectuais como o humanismo e a escolástica – que constituem os valores e a pedagogia que presidiram e integraram o movimento de criação das universidades na Europa medieval – que inspiraram o subsequente desenvolvimento académico no mundo ocidental, depois do século XII. Estas instituições são também consideradas como as primeiras universidades criadas no mundo, sendo financiadas por uma dotação ('*endowment*') islâmica ('*Vaqf*') (Abu-Orabi, 2013, pp. 3-5). Voltando também aqui a ser pertinentes os comentários atrás referidos para outras civilizações, que reivindicam o primado do aparecimento das universidades há, neste caso, algumas especificidades que carecem de uma análise mais cuidada.

Walter Rüegg, por exemplo, afastando que tenha havido universidades antes das criadas na Europa no século XII – contestando, assim, os que defendem que é possível encontrar as raízes da sua forma organizacional na Antiguidade Clássica ou influências de Bizâncio – aponta, como sendo mais plausível, considerar o padrão organizacional da universidade medieval como proveniente das escolas islâmicas de cultura. Refere que *os estudiosos britânicos do Islamismo defendem que foram os árabes que inventaram a universidade, por ter sido nas suas instituições que nasceu a ideia de organizar os estudantes estrangeiros em nações* – como aconteceu nas primeiras universidades – e por também terem gerado a ideia da validade universal das qualificações de ensino, mas afasta essa hipótese porque – podendo haver afinidades – há tradições diferentes na sua adoção e cita o famoso islamista americano George Makdisi, que descobriu dezoito afinidades substanciais entre o padrão de organização do ensino superior no Islão e no Ocidente, entre a respetiva transmissão de conhecimento através de disposições institucionais semelhantes a universidades, mas em que conclui que, no entanto, *a universidade é um produto do Ocidente cristão do século XII, não só no que diz respeito à sua organização, mas também aos privilégios e proteção que recebia do Papa e do rei*. Já no caso dos colégios universitários, este autor norte-americano defende terem derivado dos modelos islâmicos (Makdisi, 1981, pp. 287-290; Rüegg, 1996b, pp. 7-8).

Maria Ángeles Galino (Galino, 1982, p. 463), dá voz ao grande arabista espanhol Juliá Ribera (Y Tarragó) (1858-1934), que defendia que as universidades europeias encontram as suas raízes no oriente muçulmano, que tinha fundado instituições muito parecidas na época da decadência do saber, para estimular, através do corporativismo, a falta de iniciativa privada no cultivo das

ciências e favorecer a defesa da teologia '*kalam'* (teologia escolástica islâmica). Ribera fundamenta a sua opinião nos seguintes três fenómenos:

(i) *a rapidez com que se propagam entre os cristãos as universidades, sem uma lenta e gradual transformação do regime de estudos;*

(ii) *a semelhança que, à primeira vista, se nota entre as isenções, privilégios e foros e o cosmopolitismo e a democracia que reina nos costumes e na organização das universidades, especialmente na de Bolonha, que é, talvez, a que mais denuncia a fusão;*

(iii) *e, o costume de emitir certificados ou títulos, sem precedentes na Idade Média cristã, nem em Roma ou na Grécia, quando os professores muçulmanos já os conferiam, três ou quatro séculos antes, da mesma forma que o fizeram – no princípio – os professores das universidades europeias* (Ribera, 1928).

Se a influência árabe se pode, eventualmente, ter sentido na organização dos estudos, nos costumes e na própria organização institucional, o último fenómeno, da outorga de diplomas e certificados – que servirá para caracterizar as universidades medievais, em comparação com outros estudos existentes à época na Europa cristã – parece ter uma grande importância e será uma das mais relevantes caraterísticas da forte influência (e só influência) árabe na criação de universidades.

A história dos títulos académicos entre os árabes está relacionada com os meios utilizados para transmitir as '*Tradições'* religiosas e o conceito que, com mais fundamento, se poderá aproximar dos nossos '*graus'* é a '*ichaza'* ou licença, que representa um visto válido que o professor concede a um discípulo para poder ensinar uma doutrina. A '*ichaza'* só era outorgada quando se concluíam os estudos e era um título a que a sociedade conferia uma vigência indiscutível como direito de poder ensinar. *Há documentos que provam que já no século IX eles eram outorgados em Córdova, materializados em ricos diplomas de pele de vitela, para acreditar quaisquer cursos superiores que se tivessem concluído* (Galino, 1982, p. 460; Ribera, 1928, p. 334).

2.4.2. – As primeiras universidades.

Vistos os antecedentes da criação das universidades na Europa medieval, cabe agora verificar como se processou o nascimento das universidades e quais os elementos constitutivos que as identificam como tal e que as caracterizam e distinguem de outras formas institucionais de ministrar o ensino.

A universidade é uma instituição criada na Europa medieval (Europa da cristandade papal):

- como comunidade de professores e alunos, que defendiam interesses comuns;
- à qual eram conferidos certos privilégios económicos e legais para os professores e estudantes e direitos institucionais como autonomia administrativa, conceção e cumprimento dos planos de estudos (curricula), definição dos objetivos de investigação; e,

- que tinha capacidade para atribuir graus académicos, reconhecidos publicamente pela autoridade fundadora – o Papa ou, com menos frequência, o Imperador ou o Rei – com validade universal, que titulavam profissionais preparados para a docência ou para atividades profissionais úteis à sociedade ou à igreja (Galino, 1982, p. 527; Rüegg, 1996a, p. XVII; p. 19; Verger, 1996, pp. 33-34).

O direito de ensinar em qualquer parte, o '*jus ubique docendi',* era considerado o mais precioso privilégio da universidade medieval e foi a base, na Europa ocidental, para um sistema de educação à cristandade como um todo (Pedersen, 1997, p. 269). A estas características há, ainda, que acrescentar o espírito ecuménico, que se traduziu em centros de estudos que atraíam mestres e estudantes de outras regiões, que se organizavam em nações ou províncias (Galino, 1982, p. 539; Serrão, 1983, pp. 15-16).

Herdado da Antiguidade clássica e dos teóricos do início da Idade Média, o método de ensino e aprendizagem adotado nas primeiras universidades foi a escolástica (com grande influência tomista), que perdurou nestas instituições durante vários séculos, salientando-se uma prática pedagógica baseada na memorização e na repetição (Verger, 1996, pp. 39-42). Para evitar confusões que são frequentes, convém esclarecer que o conceito medieval de universidade não coincide com o conceito moderno. A '*Universitas scholarum et magistrorum*' era sinónimo de grémio constituído por mestres e estudantes, não exprimindo rigorosamente a fixação num determinado local (Carvalho, 1982, p. 146).

> *O nome que primitivamente se empregava para designar este grémio ou corporação era o de 'studium generale', isto é, a comunidade de mestres e escolares de várias partes, gozando de alguns privilégios (foro), os quais se congregavam num local para professar regularmente as disciplinas menores e maiores. Mais tarde, os juristas atribuíram ao 'studium generale' ou 'universitas' um significado por assim dizer técnico, entendendo que a sua essência consistia no privilégio do 'jus ubique docendi', isto é, o reconhecimento universal dos graus conferidos, o qual só podia ser expressamente conferido por uma bula ou édito real, ou por ambos os poderes conjugadamente* (Carvalho, 1982, pp. 146-147).

Recorrendo a esta definição do grande académico de Coimbra, verificamos que integram o conceito de universidade, nos seus primórdios:

- a comunidade de mestres e escolares vindos de várias partes (espírito ecuménico);
- a sua congregação num local;
- o ensino e a aprendizagem regular de disciplinas;
- o gozo de privilégios por parte dos membros da comunidade;
- e, a concessão de graus, com reconhecimento universal por uma bula papal ou édito real, ou por uma conjugação dos dois.

Como referia, em 1923, o académico norte-americano Charles H. Haskins:

> *(…) é difícil, mesmo para o mundo moderno, perceber que muitas coisas não têm fundador ou data fixa de começo, mas que, em vez disso, apenas cresceram, surgindo lentamente e*

> *silenciosamente sem um registo definitivo. Isto explica que, apesar de todas as investigações do padre Denifle, de Hastings Rashdall e de estudiosos locais de antiguidades, o começo das mais antigas universidades seja obscuro e frequentemente incerto, de forma que, muitas vezes, nos devamos contentar com afirmações muito gerais* (Haskins, 1990, pp. 3-4).

A situação expressa, há quase cem anos, por este renomado especialista na cultura medieval – apesar de grandes avanços se terem, entretanto, produzido com a realização de inúmeros estudos sobre as universidades medievais, que revelaram mais conhecimento sobre a criação dessas universidades – não é diferente da que ainda hoje se vive e espelha bem as dificuldades que se sentem no estudo desta realidade.

Para Haskins, seguindo o que antes dele tinha defendido Rashdall, *a glória da universidade medieval é a consagração da aprendizagem e esta instituição foi a escola do espírito moderno* (Haskins, 1990, p. 25). Nos anos seguintes, abriu-se a discussão – que subsiste em aberto – sobre a explicação sobre a razão da criação das universidades medievais. A controvérsia abrange dúvidas como as de saber se elas são um resultado da sociedade ou um fator na formação dessa sociedade? Se elas foram criadas para responder às necessidades formativas da sociedade (do governo, da igreja e da economia) ou se corresponderam apenas ao interesse erudito e científico, ao desejo de aprender e saber – o '*amor sciendi*'? (Rüegg, 1996b, pp. 8-10). Como, muito bem refere Rüegg, em resposta a estas questões, *as universidades não surgiram por acaso, de geração espontânea, nem corresponderam a uma resposta, pura e simples, às necessidades das forças de produção*. Há uma interação e uma influência mútua entre a universidade e a sociedade, pelo que, sem o estímulo intelectual da procura racionalmente controlada do conhecimento não existiria universidade, mas não basta só o espírito para criar o seu corpo, por isso, a universidade apenas poderia ter surgido nas circunstâncias económicas, políticas e sociais particulares de certas cidades europeias no início da Idade Média (Rüegg, 1996b, pp. 10-11). Maria Ángeles Galino sintetiza bem esta ideia – seguindo a linguagem aristotélica – dizendo que as universidades tiveram uma causa material: o aumento do caudal do saber humano durante o século XII; e uma causa formal: *o desenvolvimento do espírito de corporação, com a finalidade de defender os interesses comuns* (Galino, 1982, 527). No mesmo sentido vai Olaf Pedersen, ao reconhecer que o aparecimento das universidades medievais se deveu, por um lado, ao rápido crescimento do conhecimento científico – que representou um enorme desafio intelectual para a ciência e o ensino do século XII, a que as tradicionais escolas conventuais, nos mosteiros e nas catedrais, já não podiam dar, por si só, resposta –; e, por outro lado, a especialização que o ensino nas universidades promoveu, respondendo às crescentes necessidades da sociedade, naquelas áreas em que eram mais necessárias, como as de professores, médicos, juristas e teólogos (Pedersen, 1997, pp. 122-134). O aumento do conhecimento verificado na Baixa Idade Média – a que se chamou *a explosão do saber* (Pedersen, 1997, p. 131) – provocou um importante interesse por aprender e saber mais e, simultaneamente, procurou-se dar resposta às necessidades formativas sentidas na sociedade da época. As universidades serviram estes objetivos e, em relação ao segundo, não devemos esquecer a importância de que se revestiu – na configuração das universidades medievais – a atribuição de diplomas e graus conferentes da conclusão de estudos ('*licentia docendi*' ou '*licentia ubique docendi*'). Mas para além destes dois elementos – o aumento do conhecimento

e a resposta às necessidades governativas – há um terceiro, bem importante, que não pode ser escamoteado e a que Joaquim de Carvalho, alude:

> *A génese da instituição universitária coincide, sociologicamente, com o incremento das atividades económicas e sociais das cidades e com a expansão da organização corporativa de ofícios e mesteres, e radica, historicamente, no desenvolvimento da cultura e correlativo alargamento das atividades docentes, na necessidade da preparação para o exercício das funções dirigentes da Igreja e do Estado e na política pontifícia de unidade religiosa e cultural da 'respublica christiana'* (Carvalho, 1989, p. 417).

Para além das razões científicas e da resposta às crescentes e mais complexas necessidades formativas, há que considerar, também, as razões políticas da Igreja no sentido de alargar e consolidar a unidade religiosa e cultural cristã, que foram inegáveis. Estas razões políticas foram ultrapassadas no final da Idade Média – com o Grande Cisma – mas foram substituídas por outras razões políticas, de natureza nacional e agora também, de novo, supranacionais, se considerarmos o modelo de governação europeu. A universidade, sendo uma instituição bem conseguida – que resistiu ao longo de muitos séculos da sua existência – consegue impor-se, não esquecendo que teve um começo, um nascimento – evitando o que habitualmente se designa por '*amnésia da génese*' – sem que isso, contudo, implicasse uma inércia e um imobilismo – que seria ridículo e desajustado e ameaçaria a sua perenidade – que a impedisse de se adaptar às novas circunstâncias que, ao longo dos anos, teve de enfrentar. Mas esse nascimento não deixa de a marcar e subsistem, por isso, as razões iniciais, de desenvolvimento da cultura e da ciência, de resposta às necessidades formativas da sociedade e de corresponder – ao desenvolver as duas valências anteriores – ao cumprimento de relevantes políticas públicas no quadro do Estado-nação ou de uma entidade supranacional, se e quando for caso disso.

A criação das primeiras universidades na Europa medieval no século XII, influenciadas pelo reaparecimento das principais obras científicas produzidas na Antiguidade Clássica – trazidas para a Europa principalmente pela tradução dos académicos árabes – e, ainda, pela produção científica realizada por estes académicos, sobretudo nas áreas da matemática, da filosofia e da medicina, terá sido antecedida pelo aparecimento, pelo menos desde meados do século XI, da escola médica de Salerno – situada ao sul de Nápoles, num território inicialmente lombardo e mais tarde normando, mas mantendo um estreito contacto com o leste da Grécia. Durante cerca de 200 anos foi considerado o mais renomado centro médico da Europa, usando e desenvolvendo os textos médicos dos gregos da Antiguidade e promovendo um ensino de assinalável qualidade (Haskins, 1990, pp. 5-6). Havia uma tradição – que não era mais do que uma lenda – que atribuía a fundação desta escola de Salerno que, efetivamente, procedeu à transmissão para a Europa medieval dos conhecimentos médicos da Antiguidade, a um cristão ocidental, um grego, um judeu e um árabe, procurando-se, assim, explicar por que razão ela agrupava diversos saberes.

Durante os séculos X e XI, os médicos de Salerno gozavam já de um grande prestígio, mas a instituição onde eram formados não constituía verdadeiramente uma escola, no sentido formal do termo, por não existir um ensino ministrado de forma sistemática e por aí os conhecimentos serem transmitidos individualmente. Como vimos, na segunda metade do século XI, esta

instituição recebeu a incorporação dos conhecimentos médicos dos árabes, que haviam traduzido e comentado muitas das obras gregas (Galino, 1982, p. 538). O assinalável aumento de pesquisa histórica que se tem desenvolvido sobre a história das universidades, desde os finais do século passado – permitindo prestar uma atenção séria à procura de fontes credíveis – tem permitido corrigir alguns mitos e fábulas que, durante muitos anos, obscureceram as origens das universidades, designadamente em termos da sua fundação ou sobre a real natureza de algumas das instituições (Haskins, 1990, p. 3). Tal é o caso da escola médica de Salerno, que perdeu a reputação de mais antiga universidade europeia, passando a ser considerada, na melhor das hipóteses, uma 'proto universidade', sem que tenha ficado diminuída a sua importância científica como escola de físicos no século XI, como centro médico no século XII – período em que alcançou o seu maior esplendor – e como modelo de ensino e pesquisa científica no século XIII, quando se assinala o início da sua decadência (Galino, 1982, p. 538; Rüegg, 1996b, pp. 5-6). Aliás, até 1231, nada se sabe ainda hoje sobre a organização académica em Salerno, porque só nessa ocasião, pela mão normalizadora de Frederico II, se procedeu à regulação dos seus graus académicos. Conclui-se, por isso, que Salerno foi importante para a história da medicina – cumpriu a importante missão de compilar, elaborar e adaptar às necessidades académicas a medicina antiga clássica e pálio-árabe – mas não terá tido a importância que se considerou no passado para o desenvolvimento das universidades na Europa medieval (Galino, 1982, p. 538; Haskins, 1990, p. 6).

Salerno, em contraposição com as primeiras universidades, era uma escola monotemática (dedicada exclusivamente à medicina). Bolonha e Paris, por exemplo, desenvolveram privilegiadamente uma área científica – direito, no primeiro caso e teologia, no segundo – mas sempre ministraram, desde a sua fundação, os saberes de outras áreas científicas (as universidades medievais organizavam-se em quatro faculdades: Artes – com designação variável – Direito, Medicina e Teologia) (Rüegg, 1996a, p. XVII). Não deixa, no entanto, de ser curioso que em algumas obras de referência sobre a história das universidades na Europa, Salerno ainda apareça como uma das universidades europeias, com a indicação de fundação no século XII e os estatutos concedidos pelo imperador Frederico II, em 1231, embora com a ressalva de ser um dos '*studia'* cujo estatuto de universidade gera controvérsia (Verger, 1996, p. 59).

Afastada Salerno da classificação de primeira universidade – face à informação documentada hoje disponível – as três primeiras universidades criadas foram as de Bolonha, Paris e Oxford. Apesar de Bolonha ser hoje, muito generalizadamente, reconhecida como a primeira universidade, pelas razões já expostas, continuam a suscitar-se legítimas dúvidas sobre a atribuição de precedência a esta universidade ou à de Paris. Tendo em consideração aquilo que hoje se conhece – e é bem mais do que há algumas décadas atrás – julgo que a solução adotada por Rüegg (1996b, p. 6) é, por agora, a mais adequada e fundamentada. Reconhecendo que se trata de um processo muito complexo, argumenta que *se considerarmos a existência de uma entidade corporativa como único critério, é Bolonha a mais antiga, ainda que por pequena margem – foi nesta universidade que, nos finais do século XII, os estudantes estrangeiros de direito se agruparam em nações, desenvolvendo, a partir daí, uma forma de organização básica, própria das universidades europeias medievais. Mas Paris tem a precedência se considerarmos, como o critério decisivo, a associação de professores e estudantes de várias disciplinas numa corporação, que remonta nesta instituição a 1208.*

A criação das universidades medievais obedeceu a três diferentes modelos: '*ex consuetudine'*, no âmbito de uma tradição escolar mais recente ou mais antiga (Paris, Bolonha, Oxford); '*ex privilegio'*, por iniciativa eclesiástica, régia ou senhorial (Salamanca, Nápoles, Toulouse, Lisboa); e '*ex secessione'*, por desmembramento de uma outra universidade ou para satisfazer a ambição de terras rivais (Cambridge, Pádua) (Cruz, 1964; Rüegg, 1996b, p. 6; Serrão, 1983, p. 17). Também a origem das corporações que fundaram as universidades tem diferenças. Nuns casos, como Paris e Oxford, a universidade foi fundada por uma corporação de professores; noutros casos, como Bolonha e Pádua, foi uma corporação de estudantes que procedeu à respetiva fundação; e ainda noutros casos, em que a iniciativa de fundação foi externa, vigorou um regime misto com partilha de responsabilidades entre os professores e os alunos, como no Sul de França, na Península Ibérica e na Europa de leste (Serrão, 1983, p. 15, Verger, 1996, pp. 36-37).

As formas de organização das universidades medievais são muito variadas, sendo difícil detetar um padrão comum. De qualquer modo, podem salientar-se alguns aspetos convergentes. Assim, *as diferentes comunidades universitárias tinham subdivisões, tais como faculdades, nações e colégios, com direitos e organizações coletivas semelhantes* (Gieysztor, 1996, p. 108).

A organização em faculdades corresponde ao modelo da Universidade de Paris e de outras destas instituições que seguiam o modelo parisiense. Nestes casos, a maior parte da administração da universidade estava a cargo das faculdades. Como qualquer outra corporação, uma faculdade tinha o seu próprio chefe, geralmente designado por decano, um tesoureiro, bedéis, um selo comum e estatutos. O decano presidia à congregação formada pelos mestres da faculdade e era o responsável pela administração e pelo ensino, pelos debates e pelos exames. Nas universidades-faculdades italianas, o reitor desempenhava as mesmas funções que o decano. As habilitações necessárias para ser reitor, os métodos de eleição e a duração do seu mandato, variavam de universidade para universidade (Gieysztor, 1996, pp. 108-112). *Em Bolonha, dada a supremacia do corpo escolar, os reitores eram, de facto, o símbolo da corporação universitária e nenhuma outra escola, incluindo Paris, concedeu tamanha relevância ao cargo reitoral* (Serrão, 1983, p. 22). No século XIII, impôs-se a figura do chanceler, a quem incumbia receber o juramento dos escolares e outorgar a licenciatura. Este cargo teve a maior prerrogativa em Oxford e em Montpellier, onde o chanceler fazia parte do corpo docente e era, ao mesmo tempo, diretor do ensino, sendo o cargo de nomeação pelo bispo local. Durante o século XIV, com a constante ascensão das ordens mendicantes no corpo das universidades, o papel do chanceler foi-se tornando menos relevante (Serrão, 1983, p. 23).

As nações são outro dos órgãos das universidades medievais, que emergiram nas universidades de estudantes, mas que cedo se generalizaram a todas as universidades. As nações correspondem a divisão por regiões (países ou províncias) geográficas dos estudantes e dos mestres. Frequentemente, os seus chefes (os procuradores ou conservadores) elegiam os reitores e eram, eles próprios, membros da direção da universidade. No seu início as nações eram corporações independentes e o seu poder e influência variava de universidade para universidade. Os procuradores ou conservadores chefiavam as nações, tinham poderes administrativos e financeiros e, em certa medida, de jurisdição. Cada nação tinha o seu próprio tesoureiro e os seus bedéis (Gieysztor, 1996, pp. 113-114).

Os colégios, por sua vez, foram surgindo nas universidades medievais e acabaram por ultrapassar as nações em importância. Em algumas universidades, no final da Idade Média, os colégios determinavam a estrutura e gestão da universidade ou faculdade. O colégio começou por ser um internato para estudantes pobres, mas tornou-se depois uma comunidade académica autónoma ou semiautónoma de professores e alunos que viviam e estudavam juntos num edifício doado. Esta comunidade podia ser originária de uma região específica ou estudar a mesma disciplina. Um colégio era gerido por uma comissão de dignitários da Igreja e da universidade e administrado por um diretor – que era nomeado – por um '*prior*' ou '*lator rotuli*' – eleito todos os anos pelos membros do colégio e que tinha por função registar os seus deveres – e por quatro procuradores. No sul da Europa, os colégios nunca foram tão importantes como foram no Noroeste do continente e continuam, ainda hoje, a ser, no Reino Unido (Gieysztor, 1996, pp. 115-116).

Ao abordar as relações das universidades com as autoridades, temos de distinguir as relações com a Igreja e as relações com as autoridades seculares. No que respeita às relações com a Igreja, não podemos esquecer que *o nascimento das universidades está ligado à ação cultural da Igreja nas zonas da Europa mais fortemente marcadas pelo Cristianismo* (Serrão, 1983, p. 17) e era aos papas que cabia atribuir os privilégios concedidos às universidades e aos seus membros – professores e estudantes. Neste sentido, verifica-se que, durante os pontificados de Inocêncio III e Honório III (século XIII), a Igreja, tomando consciência de que estavam a aparecer as universidades nos mais importantes centros intelectuais da Europa, decretou normas cada vez mais pormenorizadas sobre o ensino superior com a intenção de efetuar reformas e melhoramentos nas escolas de maior reputação. Estas normas não se limitavam a regular as relações com as nascentes corporações de professores e estudantes, mas destinavam-se, também, a cobrir cada pormenor da organização dos estudos, o que revela uma importante dependência destas novas instituições em relação ao papado. Estes papas e os que se lhe seguiram tiveram, ainda, que dirimir conflitos entre algumas universidades e imperadores e reis, que exerciam o poder civil nos territórios onde estavam instaladas essas universidades. A intervenção dos papas, nestas circunstâncias, visou sempre evitar a hegemonia do poder secular na governação das universidades e permitir que elas pudessem gozar de autonomia em relação a esses poderes (Nardi, 1996, pp. 84-89).

No que respeita às autoridades seculares, cabe, desde logo, referir que os privilégios concedidos pelos papas no século XIII nunca teriam tido efeito se não fosse a colaboração constante das autoridades seculares, tanto ao nível central como local. De qualquer modo, assistiu-se, nos séculos XII e inícios do século XIII, a violentas disputas entre as universidades e as autoridades laicas por, eventualmente, estas não estarem interessadas em encorajar a formação de uma classe governante instruída – nessa altura era muito reduzido o número de funcionários régios com qualificações académicas – embora a situação fosse diferente de país para país. No caso da Inglaterra e dos países da Península Ibérica verificou-se o apoio, quase constante, dos reis às suas universidades. Mas a situação foi evoluindo e, no final do século XIII, o poder central, de forma generalizada, passou a revelar maior interesse em ter administradores com formação superior ao seu serviço. Este maior interesse generalizado das autoridades laicas pelo papel das universidades também originou uma maior interferência destes poderes no funcionamento das universidades, com a consequente diminuição da sua autonomia. Convém registar que, a partir

do século XIV, se verifica um crescente apoio das autoridades seculares às universidades, que se tornou importante, quer em termos de apoio financeiro, quer na proteção nos inúmeros casos de conflitos verificados ao nível local. Com as graves controvérsias entre as autoridades religiosas, geradas pelo Grande Cisma verificado na Igreja em 1380, assiste-se a um acentuado enfraquecimento desta importante instituição religiosa, que tem consequências nas universidades. Daqui resultou que as universidades passaram a ficar completamente dependentes das autoridades seculares, tanto no que respeita à sua administração como ao seu funcionamento (Nardi, 1996, pp. 84-103).

No que respeita às finanças das universidades, verifica-se que as necessidades e recursos financeiros variavam e tornaram-se cada vez mais importantes com o decurso do tempo. Nos primeiros tempos de vida das universidades, cada órgão tinha o seu próprio orçamento, mas a contabilidade medieval era rudimentar e as finanças eram mantidas em patamares mínimos, assim como as infraestruturas materiais. Apesar da escassez de elementos sobre as contas das universidades, sabe-se que os seus rendimentos provinham de fontes internas e de fontes externas. Nas fontes internas, incluem-se as propinas de matrícula e de concessão de graus, os perdões de atos (dispensa de condições estatutárias necessárias para a obtenção de graus académicos) e de outras dispensas, o dinheiro cobrado às nações, diversas coletas (estas coletas eram cobradas aos estudantes uma ou duas vezes por ano, destinadas a pagar a alguns funcionários das universidades, aos professores e algumas despesas comuns da universidade) e as multas impostas pelo tribunal universitário por violação dos estatutos universitários, de medidas disciplinares, de violação de deveres, etc.. As coletas, por volta dos finais da Idade Média, custavam pouco aos estudantes, mas as propinas de exame e formatura e as ofertas em género aos professores e aos bedéis, constituíam um encargo pesado para os candidatos. Os estatutos universitários, a partir da segunda metade do século XV, passaram a regular e a delimitar as propinas exigidas. As fontes externas, por sua vez, eram os benefícios eclesiásticos, os salários pagos pelo rei, pelo duque, pela cidade ou pelas paróquias, ofertas e legados, concessões e doações atribuídas para apoio permanente à universidade (Gieysztor, 1996, pp. 131-132).

Até aos finais do século XV, as universidades viveram com crescentes limitações financeiras, o que limitava seriamente a sua autonomia e as obrigava a recorrer, com frequência, à generosidade dos seus membros e a contribuições adicionais de fontes externas. No caso das universidades criadas e rigorosamente controladas pela coroa, estas não tinham qualquer independência financeira. Regra geral, qualquer que fosse o modelo da sua universidade, a cidade estava sempre atenta e dava-lhe assistência financeira de vários tipos, com a contrapartida de as universidades estarem obrigadas a aceitar o controlo financeiro por parte do governo da cidade. Regra geral, o reitor tinha muito pouco dinheiro à sua disposição, o que o forçava a organizar uma coleta, para cada despesa. O poder central, com o crescimento gradual do valor dos subsídios que concediam, envolvia-se, cada vez mais, na governação financeira das suas universidades e estas não tinham alternativa. Nos finais da Idade Média, as universidades não eram autossuficientes. Os seus rendimentos tradicionais revelavam-se totalmente insuficientes para cobrir os elevados custos de aquisição e manutenção de edifícios académicos (Gieysztor, 1996, pp. 134-135).

O método de ensino utilizado era o escolástico, que corresponde à expressão da cultura filosófico-teológica e ao sentido da atividade docente das escolas medievais, da época de Carlos Magno ao Renascimento e revestia dois processos fundamentais, que mutuamente se implicavam – a '*lectio*' e a '*disputatio*' – para além de trazer consigo a sucessão de frequentes provas de exame (Carvalho, 1989, pp. 430-431).

> *O ensino medieval foi essencialmente livresco, para empregar o termo afortunadamente posto a correr por Montaigne, pois assentava em textos como que oficialmente estabelecidos ou aprovados. Considerava-se que o saber se achava condensado ou exposto em certos livros reconhecidos como fundamentais, cumprindo ao mestre expor, explicar e explicitar o que neles se continha. Consequentemente, o ensino adquiriu metodologia própria, diferente, senão oposta, da metodologia socrática, dado não encaminhar o espírito para a indagação precisa e consistente dos factos e da respetiva explicação, mas para assimilação e sistematização coerente de um saber já constituído* (Carvalho, 1989, p. 430).

2.4.3. – O período moderno.

Foi analisado com algum detalhe a génese das universidades porque uma instituição bem-sucedida, como é o caso da universidade, não deve esquecer nem fazer esquecer, que teve um nascimento, que teve um começo com características específicas – que mostra a sua carga genética – que ajuda a explicar a sua evolução histórica. Mas, a abordagem dos períodos posteriores é mais sintética, por não ser esse o propósito nem o objeto deste projeto de pesquisa e por não querer, por isso, perder-me nos meandros da história da universidade. Neste sentido, irei limitar-me, de modo sucinto, a identificar as características mais importantes das universidades nas suas diversas fases, procurando mencionar a evolução da governação destas instituições e das suas relações com as autoridades. Ao caso português – e à governação das suas universidades e da relação destas com as autoridades – é, no entanto, concedida uma atenção especial, por corresponder aos antecedentes do modelo de governação objeto do presente estudo e por permitir analisar a evolução dessa situação em diversas fases desse desenvolvimento.

No período moderno, que medeia entre 1500 e 1800, assiste-se à generalizada expansão do humanismo, que tinha emergido no período final da época medieval e que exerce uma influência pesada nas universidades. *O humanismo redescobriu os autores antigos, que haviam caído no esquecimento como representantes da antiguidade pagã. A ressurreição dos modelos greco-latinos inundou de euforia o ambiente europeu* (Serrão, 1983, p. 69). Mas mais do que isto, que já se tinha verificado também na época medieval, o mais importante neste novo período foi a consciência de que uma nova época se estava a abrir, uma época em que a literatura e a arte – que tinham permanecido num estado letárgico durante séculos – emergiam, com vigor, para uma vida nova, marcando historicamente a diferença entre o passado e o futuro (Rüegg, 1996c, pp. 446-447).

Também é relevante referir, pelo efeito que isso teve nas universidades, que a ascensão do humanismo ocorreu num período de graves crises políticas e económicas como o Grande Cisma

na Igreja, a Guerra dos Cem Anos no Ocidente, o declínio da casa imperial e o conflito pela supremacia entre os vários poderes territoriais no próprio Império, na Borgonha e na Itália e, ainda, a ameaça turca no Oriente (Rüegg, 1996c, pp. 447-448). A perspetiva humanista foi ganhando crescente reconhecimento social e, em paralelo, foi ganhando influência nas universidades, assumindo destaque a polémica contra a filosofia escolástica e os seus métodos de ensino dentro da própria universidade – entre faculdades – e entre os próprios humanistas (Rüegg, 1996c, p. 458). A tradição escolástica era demasiado forte nas universidades e foi difícil elas aceitarem transformações tão radicais, por isso, a maior parte delas não acolheu de braços abertos o movimento humanista. A Reforma luterana, que teve aspetos bem positivos na mudança de funcionamento das universidades, também não ajudou no triunfo das novas ideias, porque os mais destacados humanistas perfilhavam simpatias pelas teses de Lutero e, em especial, as fortes críticas que formulara contra a Igreja romana. *Lutero trouxe a ideia da humanização do divino que, em paralelo com a divinização do humano, trazido por Erasmo, constituem as duas grandes ideias fortes deste novo período* (Serrão, 1983, pp. 70-71)

Um grande aliado da expansão do humanismo foi a impressão dos livros, que cresceu rapidamente e permitiu o acesso mais fácil ao conhecimento e às novas ideias e o ensino nas universidades transformou-se da transmissão do conhecimento, exclusivamente, pela oralidade, para uma predominância da palavra escrita. A Revolução Científica, que tem o seu início no século XVI, não teria tido sucesso sem a ajuda da imprensa. Foram os livros impressos os grandes meios de difusão do conhecimento científico (Fiolhais, 2013, p. 32). Esta Revolução Científica trouxe aquilo que se designou chamar *a ciência moderna e que se baseava no método observacional e experimental, que permitiram alcançar os conhecimentos que foram surgindo no século XVI e que atingiram pontos altos no século XVII, com a descrição do mundo físico empreendida por Galileu e Newton* (Fiolhais, 2013, p. 43).

À medida que os humanistas passaram a colocar no centro dos seus interesses intelectuais a compreensão que os seres humanos têm de si próprios e do mundo – o novo ideal de valorização do homem (Serrão, 1983, p. 70) – abriram, também, uma nova época na história das universidades (Rüegg, 1996c, pp. 467-468). *O movimento com as novas ideias acabou por triunfar, pela ação de letrados e de reformistas que procuraram, nos respetivos domínios de atuação, afastar a influência da escolástica e conferir um espírito renascentista à universidade* (Serrão, 1983, p. 69).

Com as graves crises políticas e económicas que se registaram neste período e a que se fez alusão supra, assiste-se a um enfraquecimento da universidade de tipo ecuménico, que caracterizou a universidade na sua origem.

> *O Grande Cisma do Ocidente, que enfraqueceu a unidade espiritual da Igreja romana, e a Guerra dos Cem Anos, que conduziu à política centralizadora de Luís XI, tiveram consequências para a universidade «internacional», que na França e na Itália acolhia mestres e escolares de toda a Europa* (Serrão, 1983, p. 67).

O ensino ministrado perde o seu valor universal. Deixa de ser relevante pedir uma bula papal para garantir a universalidade dos graus e diplomas. Os diplomas atribuídos deixam de ser reconhecidos por outras universidades (Bayen, 1973, p. 52).

No que respeita ao debate resultante das ideias do humanismo, as universidades não ficaram alheias dele e foram um palco de lutas pessoais e de debates ideológicos mais ativos na França, na Inglaterra e na Alemanha e menos intensos na Itália e na Península Ibérica, onde a tradição religiosa prevalecia contra todas as formas de heterodoxia. Tivemos, por isso, *um humanismo de expressão reformista e outro de marca cristã, salientando-se, nesta última corrente, Erasmo de Roterdão – que culpou Lutero pela decadência a que conduzira o ensino das diversas disciplinas, quando, no seu início, este movimento provocou uma diminuição notável da frequência das universidades alemãs* (Carvalho, 1989, p. 495) – e grande parte dos seus colegas e discípulos (Serrão, 1983, p. 71). *O movimento da reforma protestante, cujo desenvolvimento influiu na organização escolar e na didática, é contemporâneo da expansão do humanismo e, sob certos pontos de vista, há um relacionamento entre ambos* (Carvalho, 1989, p. 495). No ensino superior – cuja situação os teóricos deste movimento religioso criticaram – a sua influência também se fez sentir,

> *(…) mormente na introdução das humanidades e da erudição clássica nas universidades que aderiram à reforma, notadamente Witenberg, Heidelberg e Tubinga, e na organização das novas universidades de Marburgo, de Konisberga e de Iena (…). Em todas estas universidades se produziram modificações de estrutura e se introduziram novas disciplinas e textos, com particular acolhimento da erudição clássica (…)* (Carvalho, 1989, p. 500).

Em reação ao movimento da Reforma luterana e calvinista surge o movimento da contrarreforma, que tem repercussões nas universidades e em que os jesuítas assumem um papel importante, criando um vasto conjunto de universidades e colégios universitários, sobretudo na Itália e na Península Ibérica, mas também em França, na Bélgica e na própria Alemanha (Bayen, 1973, pp. 57-58).

O concílio de Trento (1545-1563) é o mais marcante acontecimento da contrarreforma. Reuniu-se «*para a extirpação das heresias*» e «*para a reforma do clero e do povo cristão*» e no que respeita ao campo da educação, destacam-se as determinações para o fortalecimento da ortodoxia no ensino, o cultivo dos estudos teológicos e a proibição da publicação anónima de escritos de doutrina religiosa. Nos referidos países, mais zelosos e fervorosos na ortodoxia, realizou-se a reorganização das universidades, no sentido da unidade confessional. Nos termos de orientações pontifícias – bula de Pio IV, '*In sacrossanta Beati Petri*', de 1564 – cumpria aos professores das universidades católicas e aos que nelas se graduavam, a prestação de profissão de fé ortodoxa. Em termos doutrinários, singularizaram-se algumas universidades pelo desenvolvimento de estudos teológicos e pela renovação da temática filosófica da escolástica. Na atividade educativa da contrarreforma, evidenciou-se, pela sua influência e significado, a Companhia de Jesus (Carvalho, 1989, pp. 509-511).

Durante os séculos XVII e XVIII, graças ao fortalecimento do espírito nacional, surgiram novas universidades que apoiaram, de acordo com os condicionalismos de cada país, os grandes movimentos científicos, quer o racionalismo filosófico, quer o empirismo de feição experimental (Serrão, 1983, p. 117).

Até há pouco tempo e com base nos escritos dos pensadores dos séculos XVII, a universidade era acusada, de forma devastadora, de estrondoso falhanço na Revolução Científica, defendendo-se que a história desta Revolução está quase inteiramente fora das universidades e que elas não podem, de forma nenhuma, ser consideradas impulsionadoras dessa Revolução, antes sendo consideradas um obstáculo absoluto (Porter, 2002, pp. 511-513). Continuando a seguir o artigo de Porter (2002), uma análise mais cuidada da documentação disponível afasta uma visão tão radical da ausência de papel das universidades na Revolução Científica (p. 513):

- *em primeiro lugar, constata-se que a esmagadora maioria dos que, segundo quaisquer critérios, contribuíram para essa revolução, frequentaram a universidade* (p. 521);
- *em segundo lugar, durante os séculos XVI e XVII foram as universidades que proporcionaram os meios de subsistência – cargos remunerados, apesar de raramente bem pagos, e razoavelmente seguros – sem os quais seria difícil imaginar ser sustentada uma comunidade científica estável* (p. 524);
- *finalmente, as universidades também forneceram materiais vitais para pesquisas científicas, que de outra forma não se encontrariam disponíveis ou que seriam demasiado dispendiosos para cada indivíduo* (pp. 525-526).

De qualquer modo, as universidades não foram os locais perfeitos para o desenvolvimento da ciência. Por isso mesmo, foram sendo criadas na Europa, a partir do século XVII, instituições científicas mais especializadas, autónomas e independentes, fora das universidades, que *deram origem a academias científicas, que reuniram muitos cientistas, livres de responsabilidades pedagógicas – e, muitas vezes, protegidos dos requisitos da ortodoxia teológica – que proporcionavam ambientes científicos mais estimulantes e seguros do que as universidades* (Porter, 2002, p. 527). Estas academias reuniram no início especialistas dos meios literários e artísticos, mas dos cenáculos das humanidades passou-se para as academias científicas que rapidamente se espalharam na Europa (Serrão, 1983, pp. 121-122). A disseminação das academias por toda a Europa demonstra a ideia de que uma sociedade erudita independente da universidade deverá ter concretizado uma necessidade real da sociedade contemporânea. Estas academias trouxeram vários benefícios, sobretudo para os Estados:

(i) passaram a ter acesso a um corpo de peritos ao qual podiam ser confiadas tarefas públicas demasiado grandiosas, que não podiam ser levadas a cabo por uma única faculdade universitária;

(ii) o envolvimento no desenvolvimento técnico e económico do Estado levantou novos problemas que estimularam a investigação científica e, em alguns casos, conduziram a uma investigação comissionada como nova característica da vida pública;

(iii) as academias eram grandes promotoras de comunicação académica e científica, tanto a nível local como internacional;

(iv) e, finalmente, introduziram as revistas científicas ou eruditas, que aumentaram grandemente a disseminação e a disponibilidade de novos conhecimentos (Pedersen, 2002, pp. 467-468).

Veríssimo Serrão rejeita a ideia de que estes cenáculos se fizeram contra as universidades – que se opunham ao novo espírito científico e continuavam fiéis ao saber dogmático e livresco – com o argumento que *os professores das universidades não estavam afastados deste convívio e que muitos deles nele participavam com livros e descobertas* (Serrão, 1983, p. 122). Não creio que a participação de professores universitários nestas academias, que está, no entanto, devidamente documentada, afaste a ideia de que as universidades eram, neste período que perdurou até ao início do século XIX, locais pouco propícios ao desenvolvimento da ciência. Durante mais de um século a universidade deixou de ser o local apropriado para a produção científica, até que surgiram os modelos de Gotinga e de Berlim e, ligado a este último, o conceito humboldtiano de universidade (Porter, 2002, p. 527).

Neste longo período, que começa no início do século XVI e que se prolonga até ao início do século XIX, pelas razões suprarreferidas, as universidades secularizam-se, nacionalizam-se e não são as instituições que asseguram a produção científica. Testemunhou-se, neste período, uma separação crescente entre o ensino e a investigação. As universidades continuaram a ensinar, enquanto a investigação se concentrava, cada vez mais, noutras instituições e sociedades. Daqui resultou *que aumentou a demora entre a descoberta de um novo facto ou teoria científica e a sua introdução no currículo do ensino; e também isolou o investigador permanente das mentes ativas dos jovens estudantes, o que conduziu à perda de muitas ideias inovadoras* (Pedersen, 2002, p. 469). Esta situação negativa conduziu a um declínio do prestígio da universidade, que só será retomado com a designada reforma humboldtiana durante o século XIX.

Neste período, a estrutura e organização interna das universidades podem ver-se nos estatutos universitários, que foram sendo outorgados pelos príncipes e soberanos a todas as instituições universitárias. Como regra geral, a autoridade representativa, legislativa e administrativa da universidade era a assembleia geral, '*concilium generale*', '*congregatio generalis*' ou '*plena*' e que, a partir do século XVI, se passou a designar, em muitos casos, como '*senatus*', por influência do latim humanista, cuja composição variava de universidade para universidade. Para a gestão quotidiana da universidade nomeava-se um senado reduzido, que era uma comissão executiva, que variava quanto à composição, mas que podia ser formada pelo reitor e pelos delegados, pelo reitor e pelos decanos, pelo reitor e por mais um ou mais professores por faculdade, ou ainda ter qualquer outra composição. As faculdades tinham, também, os seus próprios conselhos, presididos pelos respetivos decanos. O governo externo, no início das universidades, era assegurado por uma alta autoridade episcopal, o chanceler. Nos países protestantes este cargo foi ocupado por um senhor soberano ou pelo seu representante (Ridder-Symoens, 2002, pp. 156-171).

No que respeita às relações das universidades com as autoridades, houve, na Idade Moderna, alterações significativas. Os príncipes e os soberanos aumentaram o seu poder e influência e

generalizaram-se as práticas absolutistas de governo, o que conduziu ao crescimento da influência e da responsabilidade relativamente às universidades e ao ensino em geral. Apesar de tudo, o Estado nunca conseguiu jurisdição exclusiva sobre as universidades, mesmo quando tentativas nesse sentido eram solicitadas e promovidas. A exigência dessa jurisdição exclusiva nunca foi capaz de eliminar a jurisdição exercida pelas igrejas. Nem mesmo na Europa do século XVIII – ainda ligada à influência da Igreja – se renunciou à teologia dogmática como ciência universitária. O papel que as universidades desempenharam neste período não era considerado, no entanto, muito significativo – o desenvolvimento da ciência, num período de importantes descobertas científicas e de grande dinamismo deste setor, não passava pelas universidades, apesar de alguns dos cientistas da época terem ligações às universidades, como docentes – e, na segunda metade do século XVIII, para as mentes iluministas da época, parecia ser uma questão de tempo até o Estado as abolir, substituindo-as por novas instituições. Isto viria mesmo a acontecer em França, durante a Revolução Francesa (em 1793, foram suprimidas todas as universidades francesas e só em 1806 o imperador – Napoleão Bonaparte – mandou reorganizar a universidade francesa), embora este exemplo não viesse a ser seguido noutros países. Mas a partir dessa altura – o Estado – o poder secular, por oposição ao poder eclesiástico, tornou-se responsável exclusivo pela organização das instituições universitárias (Hammerstein, 2002a, pp. 113-115; Serrão, 1983, pp. 170-171).

2.4.4. – Das ideias iluministas ao processo de Bolonha.

Com o triunfo das ideias iluministas, associado à euforia do conhecimento científico assiste-se, no mundo ocidental, nos fins do século XVIII, à reforma do sistema universitário, que assenta em duas vertentes importantes, que sendo de feição divergente quanto à ideia de universidade, acabaram ambas por ser incorporadas no modelo de universidade que foi construído a partir de então e que chegaram até hoje: por um lado, as instituições universitárias abrem-se às vantagens do saber utilitário, em detrimento do labor puramente especulativo; por outro lado, passam a incorporar vários institutos científicos e tornam-se centros abertos à investigação como componente complementar ou autónoma da docência (é pioneira deste movimento a Universidade de Berlim, criada em 1809, e que se organiza deste modo inovador por influência de Alexander von Humboldt, que inicia uma nova era na história da universidade em geral). Uma das grandes inovações desta época, tanto na universidade Humboldtiana como na Napoleónica, foi o aparecimento do doutoramento baseado em investigação original.

O primeiro aspeto, que procura promover a globalidade do saber, traduziu-se no aparecimento nas universidades de escolas de cariz técnico, em múltiplos domínios, que, em muitos casos, granjearam renome pela qualidade da sua formação. Neste contexto, surgiram também escolas politécnicas. Este tipo de reorganização do ensino universitário foi, sobretudo, levado a cabo em França (embora se tenha espalhado para outros países), por Napoleão, que atribuía um significado científico limitado às instituições de ensino superior – em detrimento do que foi a reforma da Universidade de Berlim – e que, ao garantir a formação especializada correspondia a velhas exigências dos proponentes do iluminismo, para os quais a ciência e o ensino superior genuínos deviam ser assegurados por instituições especializadas. Estas escolas especializadas cobriam apenas um campo limitado do saber e ensinavam mais a aplicação prática desse saber e a instrução vocacional do que a investigação científica e a educação geral. Estas escolas

surgiram um pouco por toda a Europa, com especializações em cirurgia, artilharia, administração, medicina veterinária, engenharia, agricultura, minas, línguas orientais e comércio, entre outras. Este movimento foi considerado por alguns como uma séria ameaça ao conceito de universidade, como centro em evolução, que adota novas disciplinas. (Frijhoff, 2002, pp. 52-53; Hammerstein, 2002b, p. 605; Serrão, 1983, pp. 163-167, p. 174). A introdução destas disciplinas técnicas nas universidades fez-se por razões funcionais. Com o tempo, foram construindo o seu estatuto como disciplinas académicas e começaram a dominar o debate público e político sobre as universidades modernas, especialmente por serem crescentemente vistas como forma de justificar a relevância universitária, por reforçar o seu significado económico e, por isso, a sua importância social (Jónasson, 2008, pp. 46-47).

A segunda vertente, baseada na ideia de Humboldt sobre universidade, assenta em considerar que a sociedade precisa de instituições que se dediquem à procura da verdade e da compreensão, centros académicos em que os professores e alunos trabalham em conjunto para alcançar o conhecimento, de forma que a luz da sabedoria possa iluminar o mundo. É a tarefa de relacionar o conhecimento com o seu contexto e a dinâmica da combinação dos dois torna a universidade uma comunidade especial, única e específica (Jónasson, 2008, pp. 40-41). Esta ideia do desenvolvimento do conhecimento não é muito exterior ao legado clássico de universidade – ao contrário do que acontece com a inclusão das áreas técnicas – mas corresponde, à época, a um importante contributo para o rejuvenescimento das instituições universitárias, que estavam em profunda decadência e em que o desenvolvimento da ciência se fazia no seu exterior. Ele trouxe a produção científica para dentro da universidade.

A universidade moderna organizou-se, na Europa, em três diferentes modelos, todos originados no início do século XIX:

(i) A universidade francesa (Napoleónica), cujo modelo se espalhou, foi concebida por Napoleão como uma instituição sob controle do Estado (Serrão, 1983, p. 164). Ela destinava-se a servir o Estado e a sua estrutura de governo era fortemente centralizada, sendo o Estado, em princípio, responsável por todas as questões práticas.

(ii) Na Alemanha, as universidades organizaram-se, sob influência de Humboldt, e permaneceram, principalmente, como uma instituição educativa, mas com a combinação do ensino e da investigação. Eram instituições públicas, mas com uma considerável independência em relação ao Estado no que respeita à liberdade académica embora houvesse limitações quanto à autonomia institucional (a contratação de docentes, por exemplo, era exterior à universidade). A liberdade académica no ensino e na investigação eram as características centrais do sistema, podendo os investigadores escolher o que investigar e ensinar e os estudantes o que aprender e onde.

(iii) O terceiro modelo, refere-se às universidades inglesas, que se organizaram de acordo com os ideais do cardeal Newman, que defendia a educação da mente humana, cabendo às universidades preparar os estudantes para uma existência digna e meritória. Os estudantes não eram preparados para um determinado

perfil profissional, porque esse não era o papel da universidade. As universidades organizavam-se em colégios não baseados em disciplinas, mas em comunidades gerais de aprendizagem encorajadas a usar tutorias de forma a assegurar a educação pessoal de cada um dos estudantes (Jónasson, 2008, pp. 49-51).

O cardeal Newman, que influenciou o modelo inglês, defendia os seguintes pontos de vista:

(i) A universidade deve oferecer o mais adequado ambiente para a aprendizagem garantindo, em especial, uma estreita relação entre os estudantes e os tutores;

(ii) A universidade deve, principalmente, garantir uma educação que favoreça a formação do carácter e da mente do estudante, de forma que ele possa orientar o processo intelectual necessário para uma vida de sucesso;

(iii) A universidade deve ser governada pelos próprios académicos, que percebem melhor os interesses e as necessidades de uma comunidade académica de aprendizagem (Jónassan, 2008, p. 52).

Um quarto modelo surgiu nos EUA e corresponde a uma mistura das ideias dos modelos britânico e alemão, com um aditamento importante que são as universidades '*land-grant*', criadas na segunda metade do século XIX. Deste modo, nos EUA, a educação, a investigação e a extensão eram vistas, desde cedo, como diferentes papéis da universidade, embora unidas sob o mesmo teto institucional, como um conjunto harmonioso. As principais características das universidades nos EUA são:

(i) A universidade deve ter como missão básica servir a comunidade a que pertence;

(ii) A universidade deve fazer uma distinção clara entre ensino pré-graduado ('*undergraduate*') e ensino pós-graduado ('*graduate*') – inspirando Newman o ensino pré-graduado e Humboldt os programas pós-graduados;

(iii) A universidade deve ser dirigida por duas categorias de pessoas: os gestores profissionais, que organizam a universidade como um negócio; e os académicos, responsáveis pelos programas de estudo e pela organização da investigação (Jónasson, 2008, p. 54).

Identificados estes quatro diferentes modelos, que fizeram o seu caminho, praticamente até aos nossos dias, aprofundando, separadamente, as suas características, cabe agora mencionar, pela sua importância, a '*Magna Charta Universitatum*', assinada em Bolonha por 388 reitores de universidades de todo o Mundo, reunidos em Bolonha em 1998, em que se proclamam os princípios fundamentais que devem sustentar, no presente e no futuro, a vocação da universidade, do seguinte modo:

(i) A Universidade é, no seio de sociedades diversamente organizadas e em virtude das condições geográficas e do peso da história, uma instituição autónoma que,

de modo crítico, produz e transmite a cultura através da investigação e do ensino. Para se abrir às necessidades do mundo contemporâneo, ela deve ser, no seu esforço de investigação e de ensino, independente de qualquer poder político, económico e ideológico.

(ii) Nas Universidades, a atividade didática é indissociável da atividade de investigação, a fim de que o próprio ensino possa acompanhar a evolução das necessidades e as exigências da sociedade e dos conhecimentos científicos.

(iii) Sendo a liberdade de investigação, de ensino e de formação princípio fundamental da vida das Universidades, os poderes públicos e as mesmas Universidades, cada um no seu domínio de competência, devem garantir e promover o respeito dessa exigência fundamental. Na recusa da intolerância e no diálogo permanente, a Universidade é um local de encontro privilegiado entre os professores, capazes de transmitirem o saber e os meios de o desenvolver através da investigação e da inovação, e os estudantes, que têm o direito, a vontade e a capacidade de com isso se enriquecerem.

(iv) Depositária da tradição do humanismo europeu, mas com a preocupação constante de alcançar o saber universal, a Universidade, para assumir as suas missões, ignora as fronteiras geográficas ou políticas e afirma a necessidade imperiosa do conhecimento recíproco e da interação das culturas (Magna Charta, 1988; Rectors of European Universities, 1998, pp. 1-2).

Este manifesto, cuja importância resulta de ter sido subscrito por um vasto número de reitores de universidades de todo o Mundo, representa um significativo compromisso sobre o que devem ser os princípios a orientar a vida e o funcionamento das universidades. Aqui se reforçam os princípios da autonomia universitária, da liberdade académica, da internacionalização institucional, da necessidade imperiosa do reforço da relação entre o ensino e a investigação e se remetem as universidades para a tradição humanista europeia, reconhecendo que se torna necessário, para formar as pessoas, existir uma educação liberal que se distinga da aprendizagem teórica, da formação operacional e da informação geral. Esta declaração foi alterada em 2020, *mas sem que tenham sido substituídos os valores fundamentais inscritos na declaração inicial, que mantêm todo o seu valor agora e sempre*. As alterações introduzidas consideram as recentes transformações na sociedade e reconhecem a natureza mais global do que as universidades fazem, bem como a mais vasta amplitude das responsabilidades locais que assumem (Magna Charta, 2020).

No princípio deste século deu-se início ao designado processo de Bolonha (PB) que, pela sua dinâmica, tem vindo a influenciar a organização e o funcionamento das universidades europeias e que tem provocado, de certo modo, uma relativa harmonização (termo constante da declaração da Sorbonne, em 1988, mas substituído por convergência na declaração de Bolonha, com aceitação generalizada) dos diversos sistemas de ensino superior, orientando-se, crescentemente, para os referidos modelos britânicos e norte-americanos.

A referida declaração de Bolonha visa a tomada de ações conjuntas para com o ensino superior dos países pertencentes à região europeia (e não apenas para a União Europeia), com o objetivo principal de:

> *(…) elevar a competitividade internacional do sistema europeu do ensino superior*. Para *assegurar que o sistema europeu do ensino superior consiga adquirir um grau de atração mundial semelhante ao das suas extraordinárias tradições cultural e científica* (Education, 1999)

e, no seu âmbito delinearam-se alguns objetivos a serem atingidos na primeira década do terceiro milénio.

Para Neave e Amaral, a política de convergência – em que assenta o PB – produziu uma profunda transformação no papel e no estatuto do nível nacional em todo o processo de decisão política em geral e, em especial, quando se trata de construir um sistema multinacional de ensino superior. *A política de ensino superior deixou de ser um ato de soberania do Estado-nação, passando este a agir como executor da política desenhada e acordada a nível europeu* (2012, p. 13). Em grande parte, isto é bem verdade – até pela enorme capacidade técnica e financeira que a Comissão Europeia detém e usa na condução deste processo – mas os países têm algum papel a desempenhar, na configuração e desenvolvimento do processo, nas reuniões ministeriais, com periodicidade que era bienal até ao aparecimento da pandemia, apesar de se registarem dificuldades para alcançar a convergência.

O PB desempenha um muito importante papel na agenda dos sistemas de ensino superior europeus e na generalidade das suas instituições de ensino superior, em paralelo com os processos de reforma de âmbito nacional. O PB é um processo de reforma intergovernamental a nível europeu, que foi colonizado pelos objetivos da Estratégia de Lisboa e que deu origem à concretização do Espaço Europeu de Ensino Superior (BFUG, 2022; EUr- Lex, 2017), unindo hoje 47 países signatários, da Convenção Cultural Europeia, que cooperam de modo flexível, envolvendo também organizações internacionais e associações europeias que representam instituições de ensino superior, estudantes, pessoal especializado e empregadores (os docentes não estiveram representados até recentemente). A primeira reunião de Ministros do PB realizou-se em Praga em 2001.

A este propósito convirá recordar que a política educativa não se inscreve no quadro das políticas europeias e, por isso, o tratado do funcionamento da União Europeia no n.º 1 do seu artigo 165º dispõe que: *A União deve contribuir para o desenvolvimento da qualidade da educação estimulando a cooperação entre os Estados-membros e, se necessário, apoiando e complementando a sua ação embora respeitando completamente a responsabilidade dos Estados-membros pelo conteúdo do ensino e a organização dos seus sistemas educativos e a sua diversidade cultural e linguística* (EU, 2012, p. 120). Neste sentido, o PB só é suscetível de ser conduzido com a aprovação das suas medidas pelos Estados europeus envolvidos, que não são só da UE (embora as suas decisões não tenham que respeitar a regra da unanimidade). No quadro comunitário, a UE recorre, desde os anos 90, ao chamado método aberto de

coordenação – definido como instrumento da Estratégia de Lisboa – destinado a fazer convergir políticas nacionais não comunitárias, com o acordo dos Estados-membros.

Durante o seu percurso de funcionamento, o PB estabeleceu o seguinte conjunto de prioridades para o ensino superior e para as suas instituições:

- **Dimensão social**, traduzido num acesso equitativo e em sucesso educativo, concretizado através da melhoria do ambiente de ensino, do afastamento de todos os obstáculos para quem quer estudar e na criação de condições económicas apropriadas para os estudantes, de modo que possam beneficiar de oportunidades de estudo a todos os níveis;
- ***Aprendizagem ao longo da vida**, o que significa obter qualificações e conhecimentos, garantir aptidões e competências e enriquecer o desenvolvimento pessoal;*
- ***Empregabilidade**, que representa melhorar os serviços de aconselhamento sobre emprego e saídas profissionais dos estudantes e ex-estudantes. Esta tarefa deve ser executada pelas instituições de ensino superior em colaboração com o governo, agências governamentais e empregadores;*
- ***Ensino centrado no estudante**, o que implica reforçar a capacidade individual de cada estudante, adotar novos métodos de ensino e aprendizagem e desenhar um curriculum focado mais claramente no estudante;*
- ***Educação, investigação e inovação**, o que significa que o ensino superior, em todos os seus níveis, se baseie nos resultados da investigação e desenvolvimento, desse modo promovendo a inovação e a criatividade na sociedade;*
- ***Internacionalização** das instituições de ensino superior, através do alargamento internacional das suas atividades e do seu envolvimento num processo de colaboração global, no sentido do desenvolvimento sustentável; e*
- ***Mobilidade**, que corresponde à referência principal do Espaço Europeu de Ensino Superior e que aponta para uma mobilidade de 20% de todos os estudantes deste Espaço Europeu em 2020. Esta mobilidade académica deve, também, ser reforçada no mesmo período para os professores e pessoal não docente* (BFUG, 2009).

Este é um processo político que, como se vê por este conjunto de prioridades, é muito exigente e o seu sucesso resulta da forte e empenhada liderança dos ministros subscritores da Declaração, que criaram órgãos políticos e técnicos de apoio ao acompanhamento do Processo e que promovem e executam estudos sobre o progresso que se vai alcançando por país e sobre o tratamento de temas pertinentes ao desenvolvimento deste processo. Como vimos, a Comissão Europeia tem, no entanto, um importante papel na condução deste processo, que condiciona, regra geral, o papel formalmente atribuído aos ministros.

O PB traduz-se no reconhecimento, por parte de todos os governos que nele participam, da enorme importância das instituições de ensino superior no efetivo desenvolvimento dos seus países e na indispensabilidade da sua modernização para a concretização das necessárias soluções que resultam da transição para as designadas sociedades da informação e para a economia do conhecimento. As instituições de ensino superior têm uma missão, um papel e responsabilidades que não estão hoje a ser bem desempenhados e que só elas podem realizar

nas sociedades atuais. Elas são as instituições capazes de responder às necessidades sociais de uma vasta, diversificada e multidisciplinar formação graduada, pós-graduada e técnica não conferente de graus e de criar e consolidar conhecimento através do desenvolvimento de atividades de investigação científica. São também instituições sociais de reconhecido interesse público a quem cabe a responsabilidade de participar ativamente nos desafios provocados pelos novos e diferentes desenvolvimentos da sociedade contemporânea, a todos os seus níveis.

> *Este processo desencadeou um conjunto amplo de reformas no ensino superior de muitos países, muito para além de mudanças na duração e organização dos ciclos de estudos. Com o processo de criação das áreas europeias de ensino e de investigação, intensificou-se a integração das instituições de ensino superior, reforçando ainda mais a relevância da questão da internacionalização no ensino superior português* (Pedrosa, et al., 2017, p. 191).

O Espaço Europeu de Ensino Superior (EEES) – estabelecido em 2010 – é um espaço aberto que permite aos estudantes, aos graduados e ao pessoal especializado que trabalha na área do ensino superior, beneficiar de uma mobilidade e de um acesso equitativo, sem obstáculos – a falta de equidade é, no entanto, um dos principais problemas registado no EEES – a um ensino superior de alta qualidade. As bases essenciais em que este espaço assenta são o reconhecimento mútuo de graus e outras qualificações do ensino superior, a transparência (graus legíveis e comparáveis organizados numa estrutura de três ciclos) e a cooperação europeia na garantia da qualidade (BFUG, 2022; EUr- Lex, 2017). Após a criação deste importante espaço, o grande objetivo do PB tem sido o de consolidar e reforçar a sua organização e funcionamento.

A questão da equidade, que se assume como objetivo do EEES, corresponde a um objetivo partilhado por muitas políticas educativas nacionais que procuram eliminar ou, pelo menos, atenuar as desigualdades no acesso ao ensino superior. Mas, como refere Alberto Amaral:

> *A natureza do estatuto do ensino superior torna este objetivo muito difícil de alcançar e, mesmo quando os sistemas se massificam ou se tornam universais, as desigualdades persistem, embora mudem as suas características: a questão deixa de ser entrar no ensino superior, mas entrar numa determinada instituição ou num certo programa de estudos. Com a massificação dos sistemas de ensino superior, registou-se um aumento do número de estudantes de origens carenciadas a entrar no ensino superior, contudo, a diversificação dos sistemas, normalmente com a criação de oportunidades de baixo nível (programas vocacionais, ciclos curtos, instituições não universitárias, etc.), mudou a natureza da situação. A competição deixou de ser por entrar no ensino superior, mas por entrar nas melhores instituições e nos melhores programas* (Amaral, 2022, pp. 39-40)

O PB, através do seu espaço de diálogo e cooperação tem, também, um importante impacto em outras partes do mundo, para lá das fronteiras da Europa, e tem-se tornado visível no mapa global pela sua influência, em maior ou menor grau, na generalidade dos sistemas de ensino superior. A sua dinâmica é muito forte, o que torna compreensível o grande interesse que existe em estabelecer laços de cooperação com o EEES.

2.4.5. – A primeira universidade em Portugal.

No quadro do movimento europeu de criação de universidades na Europa medieval, em Portugal foi criada, em 1290 (1 de março), pelo rei D. Dinis – ao assinar o '*Scientiae thesaurus mirabilis*' – uma universidade em Lisboa, confirmada pela bula do papa Nicolau IV, de 9 de agosto desse mesmo ano, que autoriza o pagamento dos salários, concede privilégios aos docentes e escolares, confirma o ensino de Cânones, Leis, Medicina e Artes (não foi autorizado o ensino de Teologia – como aconteceu em outras universidades – cujo magistério era assegurado pela ordem dominicana, o que só se alterou em meados do século XV, completando- se, então, o quadro tradicional das matérias de ensino) (Serrão, 1983, p. 58). A data de 1 de março de 1290 está consagrada e consolidada como sendo a data de fundação da universidade portuguesa e é, em conformidade, essa a data celebrada pela própria Universidade de Coimbra. Contudo, J. Veríssimo Serrão – seguindo o já defendido por Teófilo Braga, (Braga, 1892, p. 80) – entende que a data da fundação da universidade se deve reportar a 12 de novembro de 1288, por ter sido essa a ocasião em que foi dirigida ao papa Nicolau IV a solicitação de criação de um estudo geral no reino, assinada pelo abade de Alcobaça, pelos priores de Santa Cruz de Coimbra, de S. Vicente de Lisboa, de Santa Maria de Guimarães e da Colegiada de Nossa Senhora das Alcáçovas, em Santarém e ainda 21 párocos. Comprometiam-se estes signatários a pagar, das rendas dos seus mosteiros e igrejas, o que era devido aos mestres e doutores do '*Studium*' a criar em Lisboa. Baseia Serrão a sua tese no facto de *a referida carta de D. Dinis ampliar os privilégios do Estudo, o que pressupõe uma fundação anterior* (Serrão, 1983, p. 58). Não creio, no entanto, que isto seja argumento forte para alterar a data da fundação da universidade, que terá tido um eventual funcionamento anterior à sua fundação, sem que tivesse sido formalizada a sua efetiva criação, o que se processou com a carta de D. Dinis. A bula papal de Nicolau IV – essa sim – confirma a sua criação.

Antes da universidade, nos séculos XII e XIII, existiram em Portugal as escolas conventuais de Santa Cruz, Alcobaça e, provavelmente, outras, que eram frequentadas, principalmente, por futuros eclesiásticos. Muitos dos estudiosos portugueses já se formavam, nessa época, em universidades estrangeiras. Mas o ensino, para além da sua utilidade para a atividade religiosa ia-se tornando, cada vez mais, indispensável para a atividade jurídica – fruto de um Estado cada vez mais centralizado e de uma economia crescentemente mercantil – assim como para a medicina, que alargava a sua intervenção face às necessidades crescentes que a população sentia. Aumentava, por isso, de forma crescente, a procura de profissionais qualificados nas áreas da teologia, jurídica e médica, a que aquelas escolas conventuais não podiam dar resposta. Só estudos de ensino superior podiam dar essa resposta, o que implicava a criação de uma universidade (Saraiva, 1998, p. 109). Em conformidade com esta tese, Joaquim de Carvalho, por sua vez, refere que havia na capital uma população académica e o Estado, em franca desorganização, carecia de juristas e altos funcionários esclarecidos, compreendendo-se que o rei atenuasse as deficiências do ensino, conquistando a autonomia docente da nação e libertando os escolares dos dispendiosos estágios em Paris, Bolonha ou Montpellier e conclui dizendo *O estabelecimento duma universidade impunha-se, assim, como o termo natural destas aspirações* (Carvalho, 1982, p. 129).

A peregrinação académica de estudiosos portugueses no período que antecedeu a criação da universidade em 1290, dirigiu-se, sobretudo, para as Universidades de Paris, Bolonha, Montpellier e Salamanca, com variações em termos dos ritmos de frequência, das observâncias religiosas dos escolares e das áreas preferenciais de estudos (Norte & Oliveira-Leitão, 2016, p. 51), sendo certo que em Paris – a mais frequentada nesse período, de acordo com a documentação disponível – a procura era, sobretudo, por estudos de teologia, mas também por artes liberais; em Bolonha, a procura foi, especialmente, para a sua área dominante de especialidade, os estudos jurídicos, tal como aconteceu com Salamanca (que seguiu, em grande parte, na sua orgânica, o modelo de Bolonha). A procura da Universidade de Montpellier, cuja qualidade dos estudos médicos aí desenvolvidos era reconhecida, centrou-se sobretudo nesta área formativa. Em qualquer dos casos, a procura destas universidades por letrados portugueses na época em apreço, não se destinou, exclusivamente, às áreas científicas principais destas universidades, registando-se a procura, embora em menor número, de outras áreas disponíveis (Norte & Oliveira-Leitão, 2016, p. 56).

No período que antecedeu a criação da universidade portuguesa, os letrados que procuravam estudar no estrangeiro estavam, invariavelmente, ligados à Igreja – esta situação só se viria a alterar no século XIV, com a chegada ao estudo de leigos (Norte & Oliveira-Leitão, 2016, p. 49) – e assim:

- a Paris rumaram, sobretudo, monges – na maioria ligados à regra de Sto. Agostinho – mas, também, membros de cabidos portugueses, em particular os elementos vinculados à sé de Coimbra;
- para Bolonha, deslocaram-se, especialmente, indivíduos ligados ao clero secular e com envolvimento, a diferentes níveis, com o serviço da Coroa, todos invariavelmente na busca de preparação jurídica;
- no caso de Montpellier, sendo o interesse prioritário pela medicina, o perfil é um pouco diferenciado dos anteriores, embora também se caracterizassem por uma filiação diocesana;
- finalmente, no caso de Salamanca, rumaram outros clérigos ligados a instituições do reino, essencialmente, pertencentes ao clero secular com interesse, sobretudo, em reunir formação legal – este estudo afigurou-se, desde o início, como alternativa ao bolonhês, na perspetiva dos escolares portugueses interessados em fazer estudos jurídicos (Norte & Oliveira-Leitão, 2016, pp. 52-54).

Registava-se, assim, uma apreciável peregrinação académica de estudiosos portugueses para universidades estrangeiras, nos séculos XII e XIII, mas estas deslocações apresentavam grandes inconvenientes:

- *importantes despesas;*
- *a fadiga de longas viagens;*
- *e perigos a que ficavam sujeitos os escolares em terras estranhas* (Brandão & D' Almeida, 1937, p.12).

As pesadas despesas envolvidas estavam associadas com deslocações, estadias, aquisição de manuais de estudo, pagamento de taxas e propinas, para além de outros encargos (Norte & Oliveira-Leitão, 2016, p. 52; Schwinges, 1996, pp. 234-238). Para obviar a estes inconvenientes urgia criar em Portugal uma universidade, o que se concretizou, como se disse, no final do século XIII, em 1290. Esta universidade poderia, eventualmente, ter sido criada mais cedo, mas as prioridades políticas que se concentraram na reconquista e povoamento do território e na necessidade de defender o país contra as investidas dos vizinhos, para além de o meio social não ser propício à formação espontânea de uma escola, como em Paris, Bolonha ou Oxford – que emergiram como iniciativas da sociedade – e, ainda pelas gravíssimas discórdias entre a nobreza, o alto clero e a coroa, que bloqueavam a criação de uma instituição dessa natureza por um ato soberano da vontade do monarca – como tinha acontecido em Castela e Leão – atrasaram o aparecimento desta instituição (Brandão & D' Almeida, 1937, p. 13). Ela é, no entanto, uma das primeiras universidades europeias – de acordo com um registo de Deniffle, até ao fim do século XIII, fundaram-se apenas 46 universidades onde, naturalmente, ela está incluída (Saraiva, 1998, p. 111) – e, atualmente, é uma das 10 mais antigas universidades do mundo que funcionam desde a sua fundação.

A universidade portuguesa teve a particularidade de ser um caso único de itinerância nas universidades medievais, porque se sujeitou, entre a data da sua fundação e 1537 (quase 250 anos), a cinco transferências entre Coimbra e Lisboa, fixando-se, definitivamente em Coimbra, na última data referida. Assim, esteve instalada em Lisboa até 1308, transferindo-se nesta data para Coimbra, por bula do papa Clemente V, com a invocação de existirem escândalos e conflitos entre os habitantes da cidade de Lisboa e os estudantes. Permanece em Coimbra 30 anos, transferindo-se, de novo, para Lisboa em 1338, por decisão do rei D. Afonso IV, que invoca que é nesta cidade que residia a corte (os mestres queriam estar perto da corte, por nela exercerem funções, ou por quaisquer outros interesses). No entanto, o mesmo rei D. Afonso IV, manda retransferir a Universidade para Coimbra em 1354, por causas não especificadas – eventualmente, mais uma vez, por distúrbios entre a população e os estudantes – onde permanece até 1377. Nesta última data, o rei D. Fernando fundamenta a sua decisão de regresso da universidade a Lisboa com a alegação de que só nesta cidade queriam ensinar os mestres de fora do reino. O rei pede também ao papa Clemente VII, uma nova bula, que é aprovada em 1380 e onde este determina que a universidade se instale na cidade de Lisboa, para todo o sempre (Brandão & D' Almeida, 1937, p. 42; Saraiva, 1998, pp. 118-119; Serrão, 1983, p. 59). Mas a deliberação papal não foi mantida, porque com a grande reforma de D. João III, a universidade transfere-se em 1537 para Coimbra, agora sim, em definitivo.

O processo de reforma da universidade – que vivia num estado de decadência – encetado por D. João III, arrasta-se durante alguns anos e culmina com a transferência da universidade para Coimbra. André de Resende, a quem coube proferir, em 1 de outubro de 1534, a oração de sapiência na abertura do ano letivo de 1534-1535 da Universidade de Lisboa – '*Oratio pro Rostris*' (Resende, 1956) – propõe a transferência da universidade para um local mais tranquilo. Lisboa tornara-se uma cidade cosmopolita e perdera a calma necessária para os estudos. Já em 1531, D. João III, tinha pensado colocar as escolas em Torres Vedras, mas o município local declarou-se profundamente pobre e totalmente incapaz de sustentar a instituição. Também Évora, por proposta de Garcia de Resende, manifestou a pretensão de acolher a universidade,

com a finalidade de a cidade se povoar. Mas o monarca decide-se pelo seu regresso a Coimbra, ignorando os protestos do reitor e de professores da universidade lisboeta – que se opunham à mudança – tornando-se, mesmo, necessário demitir alguns deles (Boxer, 2002; Brandão & D' Almeida, 1937, pp. 174-175; Serrão, 1983, p. 63).

Com a fixação definitiva em Coimbra, põe-se termo ao período medieval da universidade, iniciando-se o período moderno que vigorou até à reforma pombalina (Serrão, 1983, p. 64). Este primeiro período da universidade portuguesa não foi muito auspicioso. Na síntese de António José Saraiva:

> *(...) a universidade de Lisboa era uma universidade vagabunda, que até ao século XV não tinha sede fixa, nem instalações próprias, nem mestres prestigiados e cujos diplomas valiam pouco, mesmo dentro das fronteiras do Reino* (Saraiva, 1998, p. 120).

Já André de Resende, na sua referida oração de sapiência, de 1534, referia que a Europa inteira estava a renascer – sob a euforia do humanismo no seu auge – e exortava Portugal a seguir o exemplo da Itália – '*a mãe da sabedoria*' – da França, da Inglaterra, da Alemanha e da Espanha, porque todas essas nações nos ultrapassaram, não pelo génio natural nem pelo clima melhor, mas somente e com certeza, pelo cuidado e paciência que dedicam aos estudos. Acrescentava, que era por isso que elas produziam figuras eruditas, que ganham glória e imortalidade para o seu povo e concluía dizendo que, quando lemos os seus escritos nos devíamos sentir envergonhados da nossa ignorância crassa e da nossa preguiça (Boxer, 2002; Resende, 1956). Também Carlos Fiolhais partilha uma opinião semelhante:

> *A universidade medieval portuguesa foi pequena e não ficou célebre: nunca teve muitos alunos e os seus professores, com uma ou outra exceção, não ficaram famosos* (Fiolhais, 2013, p. 31).

O valor dos mestres da universidade não era famoso e os créditos dos seus graus também tinham pouco valor, como o atesta a queixa que a universidade faz nas cortes em 1400, de que alguns dos seus escolares, depois de estudarem em Lisboa, vão tomar grau fora do Reino (Saraiva, 1998, p. 119). Durante a segunda metade do século XV, muitos portugueses dirigiram-se para as universidades italianas de Bolonha, Siena, Florença e Pádua e alguns outros rumaram para Paris e Oxford. Durante as primeiras décadas do século XVI foi crescendo o êxodo de portugueses para universidades estrangeiras – incluindo as de Espanha – destacando-se a Universidade de Salamanca, que era a mais frequentada. Isto acontecia porque a única universidade portuguesa, nessa altura situada em Lisboa, era uma instituição demasiado antiquada e sem qualquer prestígio internacional (Boxer, 2002). E se os itinerários académicos são, como se sabe, uma das características essenciais da universidade medieval, isso poderia justificar esta mobilidade de estudiosos portugueses para centros universitários na Europa. Mas o que, lamentavelmente, se constata é que a universidade medieval portuguesa não tinha prestígio suficiente para atrair escolares da Europa e de outras partes do mundo em número significativo – ao longo da Idade Média, há registos da vinda de alguns franceses, espanhóis e até alemães, mas não são em número relevante (Costa, 2000, pp. 459-468). Nesta conformidade, um dos principais motivos invocados para a criação da universidade portuguesa – obviar aos incómodos e perigos de

deslocações para o estrangeiro para fazer estudos superiores – não foi devidamente concretizada, por falta de qualidade do ensino ministrado.

Continuando a seguir a pesquisa realizada por Armando Norte e André de Oliveira-Leitão sobre a peregrinação académica de escolares portugueses no estrangeiro, baseada, essencialmente, nos documentos contidos no *Chartularium Universitatis Portugalensis (1288-1537)* (CUP), no século XIV, *revela-se a presença de portugueses em pelo menos sete estudos gerais – Bolonha, Cambridge, Montpellier, Oxford, Paris, Salamanca e Toulouse* (Norte & Oliveira-Leitão, 2016, p. 71). No século XV, por sua vez, octuplica o número de estudantes portugueses em *peregrinatio,* na documentação do CUP. Face às sete universidades mencionadas para o século XIV naquela compilação, os portuguesam alargam a sua presença a quinze estudos gerais, situados, na sua maioria, em Itália (Ferrara, Pádua, Pavia, Perugia, Pisa, Roma e Siena). Deixa de haver referência a universidades inglesas neste período, mas registam-se ainda presenças portuguesas nos estudos de Valladolid (em Castela), de Lleida (em Aragão) e de Aix (em França), além de algumas menções sumárias a estudantes nas partes da Hispânia e da Itália. Dos 123 nomes inventariados para esta centúria como tendo frequentado uma universidade fora de Portugal, 31 (praticamente ¼ dos estudantes) aparecem claramente atestados como tendo frequentado mais do que um estudo geral, o que corresponde a uma das características da vasta mobilidade académica deste período (Norte & Oliveira-Leitão, 2016, p. 77).

Antes da fixação definitiva em Coimbra, a universidade manuelina tinha uma organização pesada e dispendiosa: um reitor, que era a sua cabeça, um conselho pedagógico, uma junta administrativa, um conservador (exercia a jurisdição cível e criminal sobre os escolares), um síndico (catedrático de Vésperas de Leis), um chanceler (catedrático de Prima de Leis), um recebedor (recebia as rendas da universidade e pagava aos lentes e funcionários), um bedel e escrivão (com funções administrativas), dois taxadores das casas (fixavam o preço das rendas das casas alugadas aos estudantes), dois escrivães, ajudantes do conservador, um sacador do recebedor, um inquiridor, um solicitador e guarda das escolas e um capelão do Estudo (Carvalho, 1982, pp. 194-197)

2.4.6. – O período moderno em Portugal.

Em Portugal, como já vimos, durante as primeiras décadas do século XVI foi crescendo o êxodo de portugueses para as universidades estrangeiras – Bolonha, Siena, Florença, Pádua, Paris, Oxford – incluindo as de Espanha, destacando-se a Universidade de Salamanca, que era a mais frequentada. Alguns destes peregrinos portugueses dos principais centros da vida cultural da Europa Ocidental fixaram-se definitivamente nestes espaços, mas a maioria acabaria por, mais cedo ou mais tarde, regressar a Portugal e muitos destes terão engrossado as fileiras do corpo docente da Universidade portuguesa (Boxer, 2002). Reconhecendo a falta de prestígio da universidade portuguesa, o rei D. Manuel estabeleceu bolsas de estudo permitindo que portugueses frequentassem as universidades estrangeiras. O rei D. João III também reconhecia a pouca qualidade da universidade portuguesa, mas tendo uma grande vontade de renovar e melhorar a qualidade da universidade, foi ainda mais generoso que o seu antecessor e consagrou fundos para apoiar cinquenta estudantes portugueses no colégio parisiense de Sta. Bárbara. O seu principal objetivo com este apoio era o de preparar um núcleo de professores

altamente qualificado, sobretudo teólogos, capaz de melhorar o nível da educação em Portugal, quando regressassem ao país. (Boxer, 2002; Serrão, 1983, pp. 109-111).

No início do século XVI, assiste-se a uma interferência régia cada vez maior no funcionamento da universidade – sem prejuízo do respeito pelos estatutos e privilégios da instituição. As atas do estudo geral mostram o rei (D. Manuel I) a impor-se na nomeação e contrato dos mestres, na equivalência de títulos para os doutores vindos do estrangeiro e na atribuição de leituras ao pessoal docente (Serrão, 1983, p. 62). Quando a universidade foi reorganizada em Coimbra, em 1537, mantiveram-se as cinco faculdades principais de teologia, direito canónico, direito civil, medicina e artes (esta última incluía gramática, retórica e matemática), mas foram sendo acrescentados outros cursos e introduziram-se alguns melhoramentos curriculares. Apesar destas reformas, a Universidade de Coimbra continuou a ser um baluarte importante da neoescolástica e do obscurantismo. Ficou também colocada diretamente sob o controle régio, sendo reforçado o poder régio no funcionamento da universidade, que já era forte no início do século. O reitor já não era eleito, mas era nomeado pelo rei. A universidade chegou a ter uma grande influência na educação superior do país, quando o número dos bolseiros da coroa no estrangeiro foi reduzido após 1550, desaparecendo inteiramente após a morte de D. João III. A Universidade de Coimbra abraçou o ideal da contrarreforma, pelo que no ensino da teologia se manteve fiel à ortodoxia da Igreja, renovando a doutrina tomista, na linha de uma nova escolástica, em que se evidenciou o magistério dos designados conimbricenses, cujos comentários a Aristóteles, publicados em Coimbra, haveriam de ser preponderantes no ensino jesuítico no mundo (Boxer, 2002; Fiolhais, 2013, p. 61; Serrão, 1983, pp. 109-111).

Em 1559, criou-se em Évora a segunda universidade portuguesa, por iniciativa do cardeal D. Henrique. Para obstar à falta de teólogos no reino e procurando evitar a fixação de escolares alentejanos em Coimbra, aquele prelado obteve de Roma – através da bula '*Cum a nobis*', do papa Paulo IV, de 15 de abril de 1559 – a transformação do colégio dos jesuítas, que funcionava nessa cidade, numa pequena universidade destinada ao ensino das artes, da teologia e da parte não contenciosa do direito canónico. A direção desta nova universidade pertenceu aos jesuítas e ela tinha por cúpula o reitor, que era auxiliado pelos chefes de ensino: o chanceler para a teologia e o prefeito para a filosofia e as artes. Esta universidade foi um dos polos mais importantes da contrarreforma em Portugal (Serrão, 1983, pp. 111-112). *Foi extinta em 1759, no âmbito da perseguição movida aos jesuítas e na mesma ocasião em que a sua ordem foi extinta em Portugal* (Serrão, 1983, p. 147).

A ação científica dos jesuítas em Portugal, apesar de notável, não pode ser considerada uniforme no espaço e no tempo. Nas Universidades de Coimbra e de Évora, com exceções, a Ordem, no final do século XVI e nos séculos XVII e XVIII, regressou à escolástica, num movimento que se inseriu na corrente mais vasta da contrarreforma. Mas, por outro lado, foram eles que fizeram chegar a revolução científica a Portugal. Instalaram-se em Portugal em 1540, onde criaram diversos colégios e desempenharam um papel determinante na ciência e cultura, não só no território português, mas também no vasto Império e fora dele, ao longo de muito tempo, até a Ordem ser extinta em Portugal, em 1759, por ordem do Marquês de Pombal. Os jesuítas que ensinavam na Aula da Esfera no Colégio de Santo Antão, em Lisboa, por exemplo, foram os

principais responsáveis pela receção de Galileu em Portugal, pouco tempo depois das suas primeiras observações (Fiolhais, 2013, pp. 60-61).

O movimento que se espalhou na Europa a partir do final do século XVI/inícios do século XVII, de criação de academias, fora da universidade, também abrangeu Portugal, embora, como de costume, mais tardiamente. No século XVIII, fundaram-se duas instituições régias, que muito contribuíram para o progresso do iluminismo no nosso país: a Academia Real da História Portuguesa, criada em 1720, por D. João V; e, com maior projeção e relevo no tempo, a Academia Real das Ciências, fundada em 1779, pela Rainha D. Maria I, com a seguinte finalidade:

> *para adiantamento da Instrução Nacional, perfeição das Sciencias e das Artes e augmento da Industria popular*.

Em Lisboa, tal como em Londres e Paris, a sua Academia das Ciências veio contribuir para o progresso da ciência nacional, desempenhando um importante papel que, nessa época, não estava atribuído à universidade (Fiolhais, 2013, pp. 97-98, Serrão, 1983, p. 123).

Na Universidade de Coimbra, o reitor era quem superiormente governava a universidade, como verdadeiro delegado da autoridade real – sendo o rei o protetor da universidade, ao qual estava sujeita e obrigada a acatar, com veneração, as resoluções da sua vontade, podendo apenas representar, com moderação, contra o que lhe parecesse contrário aos seus privilégios, interesses ou direitos tradicionais – a quem cumpria a fiscalização dos estatutos, a representação académica, o cumprimento das deliberações dos conselhos. Por disposição dos estatutos filipinos a autoridade do reitor ficava dependente da presença de um visitador ou reformador, aos quais eram concedidos poderes especiais por um limitado período de tempo. Mas as atribuições do reitor eram vastas e o seu nome saía de uma lista tríplice escolhida pelo claustro universitário, sendo o seu mandato por três anos, embora as circunstâncias impusessem, algumas vezes, a sua permanência por mais tempo no cargo. A função do reitor era, de certo modo, de coordenação, porque o governo efetivo da universidade repartia-se pelo conselho de conselheiros – a quem cabia o governo escolástico, função pedagógica – o conselho de deputados – a quem pertencia a administração da fazenda – o claustro e o claustro pleno. Este modelo de governação subsistiu até à reforma pombalina (Brandão & D' Almeida, 1937, pp. 29-32).

A reforma pombalina inscreve-se num processo histórico em que o despotismo iluminado teve um papel determinante. A reforma procura transformar a universidade, que se encontrava num adiantado estado de decadência. As causas dessa decadência são atribuídas à obra nefasta da Companhia de Jesus no governo da universidade – que foi extinta em Portugal neste período – e ao facto de não terem sido observadas, de imediato, as novas correntes da física e da matemática – dando-se, por inteiro, ao ensino das ciências sagradas e humanas – que, a partir do século XVII, criaram as bases de rigor nas ciências experimentais. O texto-base da reforma está nos estatutos da universidade, entregues pelo Marquês de Pombal à universidade, em 1772. A reforma determinava as condições em que se faria o ensino da física, da química e das ciências naturais, assim como a utilização dos novos centros de trabalho (que permitiam promover o ensino experimental): o gabinete de física, o laboratório de química, o observatório

astronómico e o jardim botânico. Seguindo um esquema tradicional, o ensino desdobrava-se nos cursos de teologia, de direito, de medicina, de matemática e de filosofia, alterando-se, no entanto, os conteúdos e os métodos de ensino – objeto de rigoroso detalhe nos estatutos. As faculdades de medicina, de matemática e de filosofia foram as que requereram uma maior atenção do reformador. Promoveram-se alterações no corpo docente e mestres portugueses e estrangeiros, de boa qualidade científica, entraram como docentes. A universidade, contudo, não perdeu a sua feição tradicional, pois tanto o visitador como o reitor eram muito zelosos dos privilégios universitários e nunca deixaram que qualquer pessoa os atropelasse. A modificação profunda foi na distribuição dos estudos, nos métodos de ensino e de exames e no governo privativo das faculdades. A reforma pombalina não terminou com o governo de Pombal e muitas medidas, com a mesma orientação e de grande utilidade, se promulgaram após o seu desaparecimento da vida pública portuguesa, mas, a partir dessa ocasião, começaram a desenhar-se alguns ataques contra a universidade reformada, considerada ser centro de doutrinas perigosas por sedutoramente novas (Brandão & D' Almeida, 1937, pp. 89-112; Serrão, 1983, pp. 143-145).

A importância da reforma da Universidade de Coimbra é salientada pela generalidade dos historiadores da universidade em Portugal considerando, por exemplo, Carlos Fiolhais, que depois do declínio que se seguiu à época dos descobrimentos, só no século XVIII se verificou um ressurgimento da ciência em Portugal, tendo o pico sido, justamente, a reforma da universidade de Coimbra, realizada pelo Marquês de Pombal (2013, pp. 76-77). Muitos outros contributos se podem mencionar, mas escolhemos apenas alguns, que julgamos serem significativos. É reconhecido, no que respeita à atividade educativa, que os primeiros anos da reforma foram verdadeiramente notáveis, pelo cuidado e pela atividade postos ao serviço do seu estabelecimento pedagógico e ainda mais de efetivar o ensino e o seu progresso (Brandão & D' Almeida, 1937, p. 110). Mas também no domínio científico se reconhece que se pôs a universidade em contacto com as mais recentes conquistas da ciência naturalística e se habilitava o novo professorado com os métodos da ciência estrangeira (Brandão & D' Almeida, 1937, p. 118). Por sua vez, Luís de Oliveira Ramos faz um paralelismo com a reforma de D. João III, que conduziu à transferência, em definitivo, da universidade portuguesa para Coimbra:

> *A Universidade chega, outra vez, a um ponto de viragem por obra exclusiva da Coroa, via Pombal, de acordo com as necessidades decorrentes das transformações que o país sofrera nos omnímodos sectores do seu viver coletivo. Trata-se de evento de alcance idêntico ao que resultou da sua transferência para a cidade beirã com D. João III e das exigências da conjuntura de então* (Ramos, 1997, p. 393).

Também Rómulo de Carvalho se refere, muito elogiosamente, à reforma pombalina da universidade, registando que:

> *(…) é uma obra de grande merecimento na sua estruturação, e os estatutos que a definem colocam-nos numa posição digna na Europa do tempo* (Carvalho, 1986, p. 465).

Mesmo em contexto internacional se reconhece o enorme mérito da reforma pombalina:

(…) o notável ministro português, marquês de Pombal, decretou de cima o esclarecimento e o progresso do seu país" que levou *"(…) a cabo uma reforma cujas linhas normativas estavam consignadas nos Estatutos de 1772, de inspiração iluminista e redirecionando as ciências para o empirismo e para a aplicação prática. Portugal parecia estar na vanguarda das sociedades católicas iluminadas. Tudo isto se passou muito antes das reformas da universidade francesa no século XIX"* (Hammerstein, 2002b, p. 609).

Este aspeto pioneiro da universidade portuguesa, após a reforma pombalina, e que antecede as reformas da mesma natureza, que só no século XIX se promovem, especialmente em França – em que o tipo de modelo tem semelhanças – é particularmente relevante.

2.4.7. – Do iluminismo aos nossos dias em Portugal

Em Portugal, a reforma pombalina de 1772 conduziu a Universidade de Coimbra a uma época de grande fulgor na vida universitária, marcada por um espírito inovador que agitou a instituição, não só com a docência por parte de grandes mestres – nacionais e estrangeiros – como com a qualidade da investigação em várias áreas do saber (Serrão, 1983, p. 183). Foi uma reforma fortemente inspirada pelas ideias do iluminismo, quer no ensino ministrado, quer na pesquisa científica, colocando a instituição universitária portuguesa – Universidade de Coimbra – na vanguarda dos modelos universitários vigentes na Europa. O modelo de governação era fortemente centralizado, com dependência do poder real e antecipou aquilo que viria a ser o modelo napoleónico de reforma da universidade. Este modelo, excessivamente centralizador e de organização vertical, caracterizou a universidade portuguesa até 1974 e manteve algumas das suas características, mesmo para além disso.

Mas o período de fulgor, de rejuvenescimento e de prestígio, alcançado pela Universidade de Coimbra com a reforma pombalina, foi curto. O país foi afetado pelo condicionalismo político dos finais do século XVIII e pela tragédia de três invasões francesas, iniciadas a partir de 1807, que dizimaram os recursos do país e, praticamente, paralisaram a atividade da universidade – muitos estudantes alistaram-se no batalhão académico, para colaborar na libertação do país do jugo externo (Brandão & D' Almeida, 1937, pp. 111-118; Serrão, 1983, p. 184). A perturbação da vida da universidade prolongou-se com o flagelo da guerra civil (1832-1834) – onde o batalhão académico voltou a estar muito ativo – e houve, por isso, quem chegasse a propor o fecho da universidade, enviando, quem quisesse, a ir para Paris ou Salamanca estudar (Brandão & D' Almeida, 1937, p. 123; Serrão, 1983, p. 184). Mas tal não se concretizou.

Na esteira das tendências verificadas na Europa e nos EUA, já anteriormente referidas, em 1837 foram criadas escolas politécnicas em Lisboa e no Porto e a escola do exército em Lisboa, as primeiras destinadas ao ensino das designadas ciências naturais e a última à formação de militares e engenheiros que quisessem dedicar-se ao estudo da ciência da guerra e das suas vastíssimas aplicações. Neste período e durante os anos seguintes, foram criadas escolas para o ensino da veterinária, de agronomia e da silvicultura, todas em Lisboa. Também na medicina se criaram escolas médico-cirúrgicas em Lisboa e no Porto, perdendo Coimbra o seu monopólio neste domínio (Serrão, 1983, pp. 184-185).

A partir de 1911, após a implantação da República (1910), são criadas as Universidades de Lisboa e do Porto, incorporando algumas das escolas anteriormente criadas e sendo criadas outras durante os seus primeiros anos de funcionamento. Esta medida visava introduzir profundas reformas na universidade e também reduzir o predomínio cultural de Coimbra, que era alvo – desde a segunda metade do século XIX – de profundas críticas. Criticavam-se as lições magistrais e a erudição livresca; e a universidade era vista como repositório de uma ciência desligada dos avanços científicos e técnicos que se espalhavam pela Europa e como fábrica de homens políticos, que cobiçavam os graus para obter situações proeminentes. Merece realce, neste contexto, a forma como Antero de Quental – ele próprio, na ocasião, estudante de Coimbra – no seu manifesto sobre a questão coimbrã, atacou com grande violência a velha escola, que se mantinha arcaica na preparação dos seus alunos (Serrão, 1983, pp. 185-187).

Em 1931, na vigência da ditadura militar (1926-1933), foi criada a Universidade Técnica de Lisboa – depois de, no ano anterior, se ter previsto, em diploma legal, o seu estabelecimento – que incorporou, na ocasião, os Institutos Superiores de Agronomia, Técnico e de Ciências Económicas e Financeiras e ainda a Escola Superior de Medicina Veterinária. Mais tarde vieram também a integrar-se nesta universidade o Instituto Superior de Ciências Sociais e Política Ultramarina – herdeiro da velha escola colonial –, o Instituto Superior de Educação Física e a Faculdade de Arquitetura (Serrão, 1980, pp. 202-204; 1983, p. 188).

No final do período da ditadura do Estado Novo (1933-1974), sendo Ministro da Educação José Veiga Simão, iniciou-se, sob a liderança deste governante, uma importante reforma do sistema de ensino superior em Portugal, condicionada pelo contexto autocrático em que então se vivia e que limitava o normal funcionamento das instituições universitárias – o próprio ministro reconhecia as pressões a que estava sujeito para que os seus projetos não avançassem (Carvalho, 1986, p. 811) – constantemente alvo de medidas repressivas. Para este ministro, o grau de ensino mais carenciado de reforma era o universitário. Considerava ele que a universidade portuguesa estava, nessa altura, reduzida a desempenhar o papel de uma escola cuja missão principal era a de preparar, e mal, professores do ensino secundário, quando a sua missão específica era a formação de cientistas e técnicos (Carvalho, 1986, p. 808). Apresentou, assim, ao país, para discussão pública, um projeto de reforma intitulado 'Linhas Gerais da Reforma do Ensino Superior' e, em 1973, foi aprovada uma lei com as bases a que deveria obedecer a reforma do sistema educativo. Em relação ao ensino superior, prevê-se a sua expansão e diversificação e a criação de cursos de pós-graduação. Previa-se que este nível de ensino se passasse a organizar em ensino de curta duração, de longa duração e de pós-graduação, assegurados por universidades, institutos politécnicos, escolas normais superiores (ministrando cursos de ensino superior de curta duração destinados à formação de professores) e outros estabelecimentos equiparados (Carvalho, 1986, pp. 808-809). Na sequência destas medidas foram criadas, em 1973, três novas universidades (Aveiro, Minho e Nova de Lisboa), um instituto universitário (Évora) e dois institutos politécnicos (Covilhã e Vila Real). Estava prevista uma rede regionalizada de onze institutos politécnicos e nove escolas normais superiores (Carvalho, 1986, p. 812; Rosa, 1993, p. 145).

Como instituições privadas funcionaram, antes de 1974, um pequeno conjunto de escolas superiores – Instituto Superior de Línguas e Administração (ISLA), Instituto Superior de

Psicologia Aplicada (ISPA), Institutos Superiores de Serviço Social (ISSS) – e surgiu, em 1967, sob a égide da igreja católica, a Universidade Católica portuguesa (UCP) – apenas reconhecida pelo Estado em 1971. Esta universidade teve como antecedente a Faculdade de Filosofia, que a Companhia de Jesus fundara em Braga, em 1945 – os primeiros cursos começaram a funcionar em 1947 –, que foi integrada na UCP em 1967 (Serrão, 1983, p. 190). Esta universidade funciona hoje em Lisboa, Braga, Porto e Viseu. O segundo caso de criação de uma universidade privada verifica-se apenas em 1979, com a criação da Universidade Livre, em Lisboa. O crescimento da oferta privada de ensino superior acontece, sobretudo, durante os anos 80 e 90, com a criação progressiva de mais instituições, que deram origem a uma rede, com expressão nacional de instituições de ensino superior privadas. Com as limitações da oferta no setor público – que conduziram à introdução de um sistema de '*numerus clausus*' – criou-se uma conjuntura propícia ao crescimento rápido da rede privada de ensino superior, levando mesmo o poder político a promover condições favoráveis ao desenvolvimento deste setor, designadamente, através do relaxamento das condições de acesso e de uma regulação pouco rígida. Esta situação só se alterou no final da década de 90, quando se verifica a evolução crescente do número de vagas no setor público (Pedrosa et al., 2017, pp. 60-61).

Após a revolução de 1974 – que travou a reforma Veiga Simão – a rede de estabelecimentos de ensino superior público sofreu diversas alterações:

- o Instituto Universitário de Évora transformou-se em Universidade de Évora (1979);
- os Institutos Politécnicos da Covilhã e de Vila Real, transformaram-se, respetivamente, em Universidade da Beira Interior (1986) e Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro (1986) – ambas as instituições se tinham transformado em institutos universitários em 1979;
- foram criadas as Universidades dos Açores (1976), da Madeira (1988), do Algarve (1979) e Aberta (1988) e o ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa (2007 – embora o ISCTE tenha sido criado em 1972);
- a Universidade de Lisboa sofreu um processo de fusão com a Universidade Técnica de Lisboa (2013) e mantem a designação Universidade de Lisboa;
- e verificou-se, a partir de 1977, um processo de diversificação do ensino superior com a criação do ensino superior de curta duração, que em 1979 se passou a designar ensino superior politécnico, e conduziu ao estabelecimento de uma rede regionalizada de institutos politécnicos e de escolas superiores não integradas em institutos politécnicos (DGESup, 2022; Rosa, 1993).

Desde 1974 e até ao presente, foram aprovadas algumas significativas medidas de política com impacto na área do ensino superior universitário, de que cabe salientar:

- A Constituição da República Portuguesa, em 1976 (CRP);
- Decreto-lei n.º 781-A/76, de 28 de outubro, de gestão dos estabelecimentos do ensino superior (1976);
- Lei de Bases do Sistema Educativo (1986);
- Lei de Autonomia Universitária; e

- Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior – RJIES (2007).

Atualmente, existem em Portugal 101 instituições de ensino superior, sendo 14 de ensino universitário público (13 universidades e 1 instituto universitário), 2 de ensino universitário público militar e policial, 21 de ensino universitário privado (9 universidades, 4 institutos universitários e 8 escolas e institutos não integrados em universidades), 20 do ensino politécnico público (15 institutos politécnicos e 5 escolas não integradas), 1 de ensino politécnico público militar e policial e 43 do ensino politécnico privado - ver *quadro I*.

Verifica-se que existem, ainda, 7 universidades públicas e 2 universidades privadas, que ministram cursos de ensino politécnico.

No ano letivo de 2020/2021, frequentavam o ensino superior em Portugal 411.995 estudantes, sendo 261.229 no ensino universitário (DGEEC, 2022). No quadro II apresenta-se a evolução do número de estudantes no ensino superior em Portugal entre os anos letivos de 2000/2001 e 2020/2021, desagregado por ensino público e privado, ensino universitário e ensino politécnico.

Quadro I

Ensino Superior em Portugal – Instituições e Cursos

			Instituições			
	Cursos	*Instituições e Unidades orgânicas de ensino*	*Ensino Público*	*Ensino Público Militar e Policial*	*Ensino Privado*	*Total de instituições*
Ensino Universitário	*3534*	*129*	*14*	*2*	*21*	*37*
Ensino Politécnico	*2575*	*162*	*20*	*1*	*43*	*64*
Total	*6109*	*291*	*34*	*3*	*64*	*101*

Fonte: DGESup., 2022

A tendência verificada foi a de um crescimento nos três primeiros anos considerados (2000/2001 a 2002/2003), um decréscimo até 2015/2016, com crescimentos em alguns anos deste intervalo (designadamente em 2010/2011, com o segundo valor mais elevado) e um crescimento constante nos últimos seis anos da amostra, alcançando-se um valor máximo no último ano, que ultrapassa todos os valores de inscritos até ao presente. No caso da frequência no ensino universitário não há uma tendência sobreposta à anterior, embora se verifiquem algumas convergências. Assim, verifica-se um ligeiro crescimento entre 2000/2001 e 2001/2002, um decréscimo a partir desse ano letivo e até 2006/2007, cresce com alguma irregularidade (tem ligeiro decréscimo em 2008/2009) até 2010/2011, volta a descer até 2015/2016 e cresce sustentadamente desde essa altura até 2020/2021. Este crescimento assinalável entre 2000/2001 e 2020/2021 merece grande realce quando o país está a passar por uma crise demográfica de alguma dimensão, com um evidente envelhecimento da população – de acordo com os resultados (ainda provisórios) do censo realizado em 2021 – entre 2011 e essa data, a população com mais de 65 anos cresce 20,6%, apesar da população total, no mesmo período, ter decrescido 12,1%, cifrando-se, agora, em cerca de 9.261.000 pessoas.

De qualquer modo, regista-se que, ao longo do tempo, tem havido um importante crescimento do número de alunos a frequentar o ensino superior em Portugal e, neste âmbito, também e sobretudo, no ensino universitário com realce para o sector público, o que corresponde a um desafio, com evidente impacto no seu funcionamento, a que estas instituições vão ter de continuar a dar resposta nos próximos anos.

Por sua vez, no que respeita à população em idade escolar e a sua evolução futura, constata-se o seguinte:

> *Entre 1960 e 2011, os jovens (0-14 anos) tiveram uma quebra significativa do seu peso relativo no total da população, passando de 29,2% para 14,9%. Esta redução, embora já visível desde o princípio do século passado, evidencia-se, de forma significativa após a década de 1970 quando o declínio dos níveis de fecundidade se agrava. De salientar que, entre 2001 e 2011, houve um decréscimo dos jovens, entre os 15 e os 24 anos (…). Se em 1960 este grupo representava 16,3% da população residente, em 2011 era apenas 10,9% dos residentes* (Pedrosa et al., 2017, p. 29).

QUADRO II

Inscritos em estabelecimentos de ensino superior português por tipo de ensino/natureza de estabelecimento e tipo de ensino – 2000/2001 a 2020/2021

Ano letivo	***Ens. Sup. Público***	***Ens. Sup. Privado***	***Universitário***	***Politécnico***	***TOTAL***
2000/2001	*273 530*	*114 173*	*253 279*	*132 424*	*387 703*
2001/2002	*284 789*	*111 812*	*254 895*	*141 706*	*396 601*
2002/2003	*290 532*	*110 299*	*253 993*	*146 838*	*400 831*
2003/2004	*288 309*	*106 754*	*249 601*	*145 462*	*395 063*
2004/2005	*282 273*	*98 664*	*240 375*	*140 562*	*380 937*
2005/2006	*275 521*	*91 791*	*232 772*	*134 540*	*367 312*
2006/2007	*275 321*	*91 408*	*229 543*	*137 186*	*366 729*
2007/2008	*284 333*	*92 584*	*236 730*	*140 187*	*376 917*
2008/2009	*282 438*	*90 564*	*235 695*	*137 307*	*373 002*
2009/2010	*293 828*	*89 799*	*243 980*	*139 647*	*383 627*
2010/2011	*307 978*	*88 290*	*253 558*	*142 710*	*396 268*
2011/2012	*311 574*	*78 699*	*253 059*	*137 214*	*390 273*
2012/2013	*303 710*	*67 290*	*245 752*	*125 248*	*371 000*
2013/2014	*301 654*	*60 546*	*242 875*	*119 325*	*362 200*
2014/2015	*292 359*	*57 299*	*234 373*	*115 285*	*349 658*
2015/2016	*297 884*	*58 515*	*234 614*	*121 785*	*356 399*
2016/2017	*302 596*	*59 347*	*235 214*	*126 729*	*361 943*
2017/2018	*308 489*	*64 264*	*241 235*	*131 518*	*372 753*
2018/2019	*316 189*	*69 058*	*247 867*	*137 380*	*385 247*
2019/2020	*323 754*	*73 155*	*253 460*	*143 449*	*396 909*
2020/2021	*335 139*	*76 856*	*261 299*	*150 696*	*411 995*

Fonte: Inquérito ao Registo de Alunos Inscritos e Diplomados do Ensino Superior, DGEEC

Utilizando os valores provisórios do censo de 2021, a população entre os 15 e os 64 anos, que já tinha decrescido 0,4% entre 2001 e 2011, decresceu agora (entre 2011 e 2021) 5,6% e a

população com menos de 15 anos também decresceu 15,3%, no mesmo período (Pordata, 2021).

Significa isto que, apesar da diminuição da população e do seu crescente envelhecimento, assente numa crescente contração da taxa de natalidade, não compensada pelos movimentos migratórios – desde 2001 que se regista, a nível nacional, um número superior de idosos, 102, por cada 100 jovens e a tendência tem-se agravado e alargado regionalmente pelo país (Pedrosa et al., 2017, p.28) – a procura de ensino superior tem crescido o que pode encontrar justificação no baixo nível médio de qualificação da população portuguesa, mas, também, no alargamento da escolaridade obrigatória, na diminuição das taxas de abandono precoce e no aumento dos estudantes estrangeiros. Na população adulta existe um grande potencial para expansão das taxas de participação no ensino superior – em 2011, mais de 70% da população com mais de 25 anos de idade tinha menos do que o ensino secundário como nível máximo de escolaridade completo – e mesmo nos grupos etários mais jovens existe ainda capacidade substancial de progressão e expansão das taxas de qualificação ao nível do ensino superior, que poderá ser concretizada com um aumento de frequência e conclusão do ensino secundário e a consequente diversificação da oferta no ensino superior, de forma a acolher estudantes com diferentes perfis e interesses formativos (Pedrosa et al., 2017, pp. 34, 56).

Para concluir este tipo de análise, outro dado importante a referir, é o da taxa de escolaridade no ensino superior na faixa etária dos 30-34 anos. Numa nota do gabinete do Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (MCTES), de final de 2021, este vem congratular-se com o facto da taxa de escolaridade do ensino superior da população residente entre os 30 e os 34 anos, ter atingido, no 3º trimestre de 2021, 45%, reforçando a tendência crescente dos últimos anos, e mantendo-se acima da meta europeia de 40%, assumida no âmbito da Estratégia Europa 2020.

Na mesma nota refere-se, ainda, que em 2019/20, Portugal registou um novo máximo histórico no número de diplomados, com os estabelecimentos de ensino superior a emitirem 85.799 diplomas, mais 4.661 do que no ano letivo anterior.

Sobre o número de admissões no ensino superior público, é referido que, em 2021-2022, foram admitidos 50.859 estudantes, salientando, como já referido supra, que consideradas todas as vias de ingresso, o número total de colocados no ensino superior público e privado em 2021-2022 será superior a 100 mil estudantes, permitindo manter o crescimento do número de estudantes no ensino superior, que se verifica desde 2015 e atinge mais de 400 mil estudantes em 2020/21, enquanto eram 358 mil estudantes nos sectores público e privado em 2015 (MCTES, 2021, pp 1-5).

A taxa de escolarização bruta no ensino superior da população residente, entre os 25 e os 29 anos, tem tido, no entanto, nos últimos anos, uma variação que não revela constância de crescimento, sendo o valor registado em 2020 de 51,5%, o que é avassalador quando comparado com o valor de 1978 – 11,8%. Mas esta taxa já teve valores superiores ao de 2020 entre 2003 e 2014 (com variações a flutuarem entre 56,6% (2008) e 52% (2014) (Pordata, 2021). Martin Trow, analista político norte-americano, num estudo realizado em 1974 e citado por Neave e Amaral

(2012, pp. 20-21), classificando os sistemas de ensino superior em função da percentagem do grupo etário correspondente que frequenta o ensino superior, considera que há um sistema elitista, quando o valor é inferior a 15% – situação verificada, em Portugal, em 1978 –; há um sistema de massas, quando varia entre 15% e 40%; e há um acesso universal quando o valor é superior a 40%. Nesta conformidade, estaremos a passar – de acordo com esta classificação – de um sistema de ensino superior massificado, para um sistema de acesso universal.

2.5. – O modelo de governação nas universidades públicas portuguesas. Sua evolução no passado recente.

Nesta parte do trabalho, não caberá ainda fazer a análise dos modelos de governação contidos no RJIES e, em especial, o modelo fundacional nele previsto. Eles serão tratados, com detalhe, no capítulo III, não cabendo, por isso, fazê-lo nesta parte deste capítulo.

Esta análise vai iniciar-se em 1911, ocasião em que, após a implantação da República em Portugal, este novo regime adota medidas importantes no domínio do ensino superior, como a criação de novas universidades em Lisboa e no Porto, agregando escolas de ensino superior já em funcionamento nessas cidades – e criando outras – e fazendo cessar o monopólio da Universidade de Coimbra – que se mantinha como a única universidade portuguesa, desde a extinção da Universidade de Évora, em 1759.

Os modelos de governação das universidades públicas portuguesas encontram-se plasmados nos textos legais que enquadram e estruturam o desenvolvimento universitário no nosso país, como sejam os diversos Estatutos de Instrução Universitária e diplomas de natureza semelhante, ou as leis de bases do sistema educativo, ou ainda a Lei de Autonomia Universitária (LAU). A Constituição da República Portuguesa (CRP), aprovada em 1976 e sujeita a revisões, também contem normas que são importantes para o sistema universitário português, sobretudo pela sua proeminência na hierarquia das leis em Portugal. Aproveita-se para também fazer referência a algumas propostas e projetos de lei que, não tendo chegado a ser aprovados merecem, pela sua importância, que aqui sejam mencionados. Estes textos técnicos serão analisados tendo em atenção o contexto histórico em que foram produzidos, respeitando-se, por isso, o respetivo enquadramento histórico (Rosa, 1993, pp. 127-128).

Com a preocupação de situar as reformas em análise no seu contexto e com o objetivo de sistematizar, de uma forma coerente, o presente estudo, adota-se uma divisão em quatro períodos: o período da vigência da 1.ª República (1910-1926); o período do Estado Novo (1926-1974) – onde, por questões práticas, se está a considerar todo o período da ditadura que, numa primeira fase (1926-1933) se designou de ditadura militar e, apenas, a partir dessa altura (aprovação da constituição de 1933) se designa de Estado Novo; o período de transição dos governos provisórios (1974-1976); e o período constitucional (1976 em diante) (Rosa, 1993, p. 128).

Previamente à análise a fazer nos referidos períodos, caberá proceder a algumas abordagens genéricas a alguns temas da governação das universidades e do sistema universitário em Portugal, bem como a matérias que lhe estão estreitamente relacionadas, entre 1911 e a entrada em vigor do RJIES.

Em todo este período (tal como em períodos anteriores), o reitor assume-se como a figura central da governação da universidade e será interessante verificar o desenvolvimento do seu processo de escolha.[7] Efetivamente, a eleição do reitor, não representando a complexidade do conceito de autonomia universitária é, verdadeiramente, um símbolo do que é a capacidade da universidade se autogovernar.

Em 1911, estatui-se que o reitor seja nomeado pelo governo, de entre os nomes apresentados, em lista tríplice, após eleição em assembleia de universidade. Este regime manteve-se até 1919, ocasião em que se retira às universidades o direito de, por eleição, submeter três nomes ao governo para que ele nomeasse um deles. Logo após a revolução de maio de 1926, e por um curtíssimo período – por iniciativa do ministro Mendes dos Remédios – o reitor voltou a poder ser eleito pela universidade (Torgal, 1999, p. 184). O estatuto de 1926 – no início da ditadura militar, que deu origem ao Estado Novo – consagra, de novo, o regime anterior – nomeação do governo, condicionada à escolha em lista tríplice, por eleição da universidade – mas este regime dura pouco tempo. Em 1929, com alterações produzidas no estatuto, eliminam-se quaisquer eleições na universidade para este cargo. Só a partir de 1982, num movimento concertado entre o governo e as universidades, se retoma o processo de eleição do reitor – de novo, para escolha do governo em lista tríplice – e, apenas a partir da entrada em vigor da LAU (1988), ele é livremente eleito pela universidade sem qualquer condicionante de escolha pelo governo. Também foi a LAU que veio introduzir a novidade de considerar, expressamente, que o reitor não representa o governo na universidade, como se verificava há longa data – se não desde sempre. O RJIES, determina que o reitor é escolhido pelo conselho geral da universidade – quer nas universidades com estatuto de instituto público, quer nas que estão em regime fundacional (o conselho de curadores não é envolvido nesse processo de seleção, cabendo-lhe, apenas, homologar a escolha) – onde participam representantes de professores e investigadores, dos estudantes e, pela primeira vez, personalidades externas (GERU-ULM, 1970; LAU, 1988; RJIES, 2007; Rosa, 1993, p. 155).

A participação estudantil no governo das universidades estava consagrada na lei de 1911 e subsistiu até ao estatuto de 1930 – onde ainda mereceu consagração, mas deixou de ser efetiva, na prática, por desinteresse dos estudantes. Durante a vigência deste estatuto, foi revogada, formalmente, essa participação e assim permaneceu até 1974. A partir desta ocasião, estabelecem-se, como primeiras medidas a aplicar às universidades, a gestão participada nos diversos estabelecimentos de ensino. Este processo foi-se desenvolvendo com o tempo, surgindo uma regulamentação mais disciplinadora da situação, a partir de 1976 e na LAU a regulamentação sobre a matéria é exaustiva. (GERU-ULM, 1970; LAU, 1988; Rosa, 1993, p. 155).

Quanto aos órgãos de governo das universidades, para além do reitor, que como se disse, tem sido sempre a figura principal na governação das universidades, a lei de 1911 prevê o senado, a assembleia geral dos professores, conselhos das faculdades e escolas e diretor das faculdades e

[7]Já em 1907, Sobral Cid, lente catedrático da Faculdade de Medicina da Universidade de Coimbra, na oração de sapiência que proferiu na sala grande dos atos, desta universidade – consagrada, em grande parte, à questão da autonomia da universidade e à enorme aspiração que ela representava para a instituição, dentro das normas gerais que definem as suas relações com o poder político, como instituição do Estado – sublinhou: *Elejamos o nosso reitor. O reitor eleito é o símbolo visível da independência corporativa da universidade* (Torgal, 1999, pp. 183-184).

escolas. O estatuto de 1918 introduz algumas alterações, passando a prever a assembleia geral, o senado, o conselho académico, a junta administrativa e os diretores das faculdades e escolas. O estatuto de 1926 reduz o número de órgãos passando a prever-se a assembleia geral, o senado e mantendo a figura dos diretores. O estatuto de 1930 mantem os mesmos órgãos e a situação subsiste até 1974, apenas com o aparecimento do conselho administrativo, em 1952. A partir dessa altura, no período que imediatamente se seguiu à revolução, a principal preocupação esteve com o funcionamento dos estabelecimentos de ensino superior – onde se verificava a natural agitação resultante da libertação do jugo ditatorial – tendo-se, inicialmente e de modo transitório, atribuído a direção desses estabelecimentos a comissões democraticamente eleitas, às quais cabiam as atribuições dos anteriores órgãos de gestão – estas comissões eram eleitas em reuniões plenárias de escola ou faculdade, com participação, francamente maioritária, de estudantes. No que respeita às universidades, mantendo-se o órgão reitor – todos os seus titulares foram substituídos após a revolução – determinou-se que os senados ou conselhos universitários poderiam ser substituídos por comissões presididas pelo reitor e por delegados das comissões eleitas nos estabelecimentos de ensino. Passados oito meses sobre a revolução, procede-se a uma institucionalização da gestão democrática dos estabelecimentos de ensino – o governo das universidades continuou alheio a este processo, mantendo-se o regime de nomeação dos reitores pelo governo – e estabelecendo-se como órgãos dessas unidades educativas, a assembleia de escola ou assembleia de representantes, o conselho diretivo e o conselho pedagógico e científico, com representantes dos estudantes em todos eles. Será de registar que, perante uma certa indefinição e confusão que persistia na vida dos estabelecimentos de ensino superior, em março de 1975 foi publicado um despacho ministerial a determinar que o conselho diretivo era constituído por cinco docentes, cinco estudantes e três trabalhadores não docentes, que não conseguiu, no entanto, afastar o grande peso real dos estudantes na gestão das escolas e faculdades (GERU-ULM, 1970; Leite, 1972, pp. 37-74; Leite, 1983, pp. 249, 261-270, 392).

Em resultado da forma pouco típica e original do exercício do poder neste período transitório, surge, em julho de 1975, um diploma legal aprovado pelo conselho da revolução – e não pelo governo – mas promulgado pelo Presidente da República, contendo umas bases programáticas para a reforma do ensino superior. Neste diploma prevê-se, na sua base II, que nos órgãos de governo das universidades devam ter assento – em termos que lhes garantam um peso decisivo nas tomadas de decisão – representantes de interesses sociais extrauniversitários, designados pelas organizações sindicais, pelos órgãos de administração regional e pelos departamentos estaduais responsáveis pelo planeamento económico, social, científico e cultural (Leite, 1983, pp. 328-330). Esta medida, de natureza programática – que não teve qualquer aplicação prática – inscreve-se naquilo que Reis Torgal denominou como tentativa de instituição de uma universidade política, que é típica de estados totalitários, que subordinam totalmente a universidade a diretivas ideológicas de um determinado regime (Torgal, 2012, p. 68).

Quando em 1976, no período de governação do 1.º governo constitucional, se procura introduzir alguma ordem na situação vivida nas universidades, legisla-se, detalhadamente, sobre a gestão dos estabelecimentos de ensino superior – onde, de facto, se registavam problemas – deixando para a governação das universidades duas normas finais e transitórias determinando que o processo de designação dos reitores se continuaria a reger por um diploma de 1936 – que aprova

o regimento da junta nacional de educação, mas que contem uma disposição genérica determinando que os titulares de lugares de direção de todos os estabelecimentos de ensino público, dependentes do ministério da educação, são de livre escolha do ministro, que poderá substituí-los a todo o tempo (Leite, 1972, p. 145) – e que os poderes que competiam aos órgãos de governo das universidades até à revolução, seriam exercidos pelos reitores, que poderão constituir conselhos para os coadjuvar (Leite, 1985, p. 126). Sem curar de mais detalhes, a situação de governação das universidades só é verdadeiramente tratada em 1988, com a aprovação pela Assembleia da República da LAU. Neste diploma, que confere às universidades uma alargada autonomia estabelecem-se como órgãos de governo das universidades, a assembleia da universidade, o reitor, o senado universitário e o conselho administrativo, numa lógica de clara governação de natureza académica (colegial), que só viria a ser modificada pelo RJIES (LAU, 1988). É com o RJIES que, verdadeiramente, se instala a NGP no sistema de ensino superior, que começou a surgir na Europa ocidental nos anos 90. Até aí o papel de Portugal na NGP e no '*managerialismo'*, como componentes do neoliberalismo dentro do mundo académico, era mais retórico do que substancial (Amaral e Magalhães, 2001, pp. 7-20; Neave e Amaral, 2012, pp. 24, 26).

A LAU foi aprovada no parlamento, por unanimidade, após apresentação de projetos por todos os partidos e de uma proposta do governo – que revelavam diversidade – mas em que o debate foi conduzido numa atmosfera de diálogo e de entendimento mútuo, conduzindo à convergência de todas as iniciativas legislativas (Gonçalves, 2012, p. 163).

A governação das universidades não deve – nem pode – porém, ser vista em abstrato. A sua efetiva relevância está dependente da análise da realidade concreta dos poderes e atribuições que lhe cabem governar e gerir – e dos atos administrativos que podem praticar com natureza definitiva e executória (só suscetíveis de recurso contencioso), que configuram a real amplitude da autonomia administrativa. São eles que dão conteúdo a essa governação. Neste âmbito, é conveniente fazer um breve resumo do regime de autonomia que vigorou nas universidades portuguesas entre 1911 e a entrada em vigor do RJIES, tendo, no entanto, em consideração que, como muito bem refere Reis Torgal, *o problema da autonomia universitária é uma questão secular – ainda que só a partir do século XIX seja equacionada numa perspetiva 'moderna'* – e que suscitou e continua a suscitar, em Portugal, debates que acompanharam a elaboração e a aplicação da LAU (Torgal, 1999, p. 181).

A lei de 1911 atribui às universidades o seu governo económico e científico, o que, pelo conjunto de atribuições que lhe são cometidas, corresponderá ao conceito de autonomia administrativa, financeira, científica e pedagógica. Nele se prevê, ainda, que as escolas e faculdades que as integram possuam autonomia pedagógica e administrativa. Este regime jurídico manteve-se no estatuto de 1918, com a particularidade de nele melhor se explicitar o alcance do seu conteúdo e o próprio conceito, clarificando melhor as competências dos diversos órgãos, em consonância com o que já se previa na proposta de lei da reorganização universitária de 1914 (Sobral Cid) (Cid, 1984, pp. 403-415; GERU-ULM, 1970; Rosa, 1993, pp. 152-153).

No período do Estado Novo, a autonomia das universidades e das suas escolas e faculdades começa a ser restringida num processo que se inicia logo com o estatuto de 1926, o qual, ao

uniformizar a organização geral e fundamental da universidade, reduz, de forma importante, o grau de autonomia destas e das suas unidades educativas – este estatuto sofreu retificações em 1929, que conferem ao governo a nomeação direta dos reitores e lhe atribuem também poderes para nomeação de outros titulares de cargos universitários, que até então não lhe cabiam. No estatuto de 1930, mantêm-se, nestas matérias, os termos do estatuto anterior, com as retificações produzidas, não se modificando, por isso, a situação (GERU-ULM, 1970; Leite, 1972, pp. 37-74; Rosa, 1993, p. 153).

O estatuto da Universidade Técnica, de 1931, por sua vez prevê a mais ampla autonomia administrativa e pedagógica das suas escolas, de acordo com o modelo de gestão diferenciado que lhe foi atribuído (Rosa, 1993, p. 153).

Para as outras três universidades, durante o mandato do Ministro Pires de Lima, foi aprovado um diploma que veio retirar autonomia administrativa às escolas e faculdades integradas nas universidades. Este diploma criou, nas três universidades abrangidas pela sua regulamentação, um conselho administrativo, encarregue de gerir a autonomia administrativa, nos termos das leis gerais da contabilidade pública, o que lhe conferia poderes burocráticos limitadíssimos, de mera rotina administrativa. A Universidade Técnica – excecionada deste regime – garantiu um modelo de governo e gestão universitária mais motivador do desenvolvimento das suas unidades educativas face à própria universidade. Saliente-se ainda que, com a reforma das finanças públicas, já as universidades tinham deixado de possuir autonomia financeira e o controle apertado pelo ministério das finanças, que foi instituído para os serviços e estabelecimentos públicos em geral, tornou uma caricatura o próprio regime de autonomia administrativa que estava consagrado às universidades. A forte centralização de poderes no governo limitou, drasticamente, a capacidade administrativa e financeira das universidades numa situação que se manteve até à revolução de 1974 e que perdurou para além dela (Leite, 1972, pp. 183-192; Rosa, 1993, p. 153).

O projeto de estatuto de educação nacional de 1969 (Galvão Telles) era muito generoso ao prever que se concedesse autonomia cultural, científica, pedagógica, administrativa e financeira às universidades, embora nos termos que viessem a ser regulamentados por diploma posterior – este foi uma prática típica da ditadura do Estado Novo (conceder direitos generosos, mas condicionados na sua aplicação por iniciativas legislativas que nunca eram concretizadas e que inviabilizavam a sua aplicação). De qualquer modo, este projeto nunca foi aprovado, pelo que a situação se manteve sem alteração. Em 1973, no consulado de Veiga Simão como Ministro da Educação, surgiu, no entanto, uma situação nova, que abrangia, em exclusivo, as novas instituições de ensino superior – criadas nessa ocasião – enquanto estivessem em regime de instalação. Foi-lhes concedida autonomia administrativa e financeira para facilitar os procedimentos relacionados com o seu lançamento. E no projeto de diploma orientador do ensino superior, de 1974, da iniciativa deste mesmo ministro e que ficou na gaveta, pela queda, nesse ano, do longo regime ditatorial, previa-se que as universidades gozassem de autonomia pedagógica, científica, cultural, administrativa, financeira, patrimonial e disciplinar (Rosa, 1993, p. 154; Simão, 2003, p. 307).

Após a revolução, no período transitório de 1974 a 1976, é curioso referir que na lei de bases programáticas então aprovada, se determina que as universidades passarão a dispor de autonomia pedagógica, científica, administrativa e financeira, mas, apenas, na medida em que o for permitindo a sua organização interna e de acordo com as limitações constantes da lei e dos planos globais da ação económica, social, cultural, científica e educativa – ou seja, ainda não era, nessa ocasião, que as universidades passavam a gozar de autonomia.

E mesmo no período subsequente – o dos governos constitucionais – o processo foi mais lento do que o desejável, embora se tivesse retomado o movimento tendente a conceder autonomia às universidades. Por legislação ordinária foi-se procedendo à transferência – através de um processo de mera desconcentração (delegação de competências) – de algumas competências avulsas para os reitores das universidades, mas a efetiva descentralização, com a atribuição de competências próprias às universidades no quadro da consagração de uma ampla autonomia institucional, só se concretiza em 1988, com a aprovação da LAU, que lhes atribuiu autonomia estatutária, científica, pedagógica, administrativa, financeira e disciplinar e conferiu, ainda, autonomia científica, pedagógica, administrativa e financeira às suas unidades orgânicas. O processo de delegação de competências referido e que vigorou a partir de 1978 e durante alguns anos é tecnicamente absurdo. Corresponde a estabelecer uma relação hierárquica entre a administração central e institutos públicos (as universidades públicas) que, teoricamente, estão apenas sujeitos a relação de tutela face ao Estado. De qualquer modo, enquanto não se efetivou a prevista reestruturação das universidades – o que só aconteceu em 1988 – e porque era conveniente atribuir aos reitores determinadas competências, para garantir uma maior eficiência e operacionalidade dos serviços centrais, aprovou-se, em 1978, um diploma que permitiu que o diretor-geral do ensino superior delegasse, nos titulares daqueles órgãos, competências para a prática de atos relativos às funções específicas dos serviços, às funções de administração geral e à autorização de despesas. Não havendo condições políticas nem, sobretudo, vontade, para atribuir a autonomia constitucionalmente prevista às universidades, esta medida – tecnicamente disparatada – correspondeu a um estratagema para procurar remediar uma situação de gestão das universidades, que se começava a revelar materialmente insustentável. Este foi, também, um procedimento sinuoso e complicado, porque a delegação é pessoal e cada vez que mudava o ministro, o diretor-geral ou cada um dos reitores, era necessário voltar a renovar o ato de delegação. Por aqui se pode verificar como era tão limitado o âmbito de atuação dos reitores e como era tão forte a dependência das universidades em relação ao Estado. (LAU, 1988; Neves, 1988, p. 25; Rosa, 1993, pp. 152, 154).

Em termos constitucionais, na primeira revisão da Constituição de 1976, realizada em 1982, estabelece-se que as universidades gozam de autonomia pedagógica, científica, administrativa e financeira. Em 1989, na segunda revisão constitucional – já depois de aprovada pelo parlamento a LAU – foi acrescentada a autonomia estatutária, mas "*sem prejuízo de adequada avaliação da qualidade do ensino*" (CRP, 2005; Rosa, 1993, p. 154).

2.5.1. – O Período da 1.ª República (1910-1926).

O regime republicano concedeu uma especial atenção à educação e, em particular, ao ensino superior – que, juntamente com o ensino primário, foi um dos níveis educativos objeto de um

tratamento mais cuidado. Este cuidado é indicador da importância que este regime conferiu à promoção do nível educativo da população e à formação dos seus quadros superiores. As principais linhas de força que se podem destacar do modo como a universidade foi encarada neste período, quanto à missão que lhe incumbe e à forma de a exercer, são as seguintes:

(i) a expansão institucional do ensino universitário, através da criação das Universidades de Lisboa e do Porto;
(ii) o desenvolvimento da ciência, que corresponde – desde o diploma aprovado em 1911 pelo governo provisório, contendo as bases da nova constituição universitária – a uma das finalidades a prosseguir pelas universidades e que se traduz numa inovação face à situação precedente;
(iii) o desenvolvimento do ensino profissional, que corresponde igualmente a uma inovação relativamente ao passado e que mereceu, no diploma de 1911, a referência à necessidade de se dar a preparação indispensável às carreiras que exigem uma habilitação científica e técnica;
(iv) a organização das unidades orgânicas das universidades (escolas e faculdades) em núcleos de ensino puramente científicos (faculdades de ciências e letras), em unidades destinadas a ministrar habilitações profissionais (faculdades de direito e medicina) e em escolas de aplicação (escolas de farmácia, normais superiores e de medicina veterinária);
(v) a difusão da alta cultura, através de processos de extensão universitária;
(vi) a aceitação de princípios de autonomia universitária, que são relevantes no contexto jurídico-administrativo da época, pelo carácter especial que se reconhece ao estabelecimento público universidade, mas que sofreu algumas inflexões, como as que resultaram de se ter adotado, a partir de 1919, a livre nomeação dos reitores pelo governo, revogando o princípio de apresentação pela universidade de uma lista tríplice;
(vii) a concessão de autonomia própria às escolas e faculdades, no quadro da autonomia universitária, que lhes permitia desenvolver livremente, dentro da universidade e sob a sua tutela, as suas atividades de ensino e científicas e algumas atividades de gestão;
(viii) a procura da dignificação da carreira docente, aprovando em 1918 um estatuto remuneratório condizente com a função desempenhada e procurando estimular, por essa via, um regime de maior dedicação dos docentes à sua instituição de ensino superior; e
(ix) uma grande preocupação em inovar nos métodos pedagógicos a utilizar nos diversos ramos de ensino, conforme se constata nos diplomas jurídicos que procederam à reforma dos diversos estudos, num processo logo encetado em 1911 (GERU-ULM, 1970; Rosa, 1993, pp. 128-130).

De qualquer modo, o regime republicano, apesar da generosidade dos princípios que o enformou, não ficou alheio a aspetos profundamente negativos na gestão das universidades, traduzidos nas perseguições movidas a docentes e estudantes não afetos ao regime e, ainda, na exigência de uma declaração de fidelidade ao regime, aprovado por um diploma de 1913, prática que, mais tarde, se repetiria no Estado Novo (Rosa, 1993, p. 130).

Neste período, há dois momentos importantes referentes à aprovação de diplomas legais que procederam à estruturação do ensino universitário em Portugal. O primeiro, situa-se em 1911 e consubstancia-se na aprovação da nova constituição universitária, menos de um mês depois do diploma que aprovou a criação das Universidades de Lisboa e Porto. O segundo momento, situa-se em 1918, com a aprovação do Estatuto da Instrução Universitária. Para além destes dois momentos, são ainda de considerar, pela importância dos seus conteúdos – se bem que nunca tenham chegado a assumir a forma de lei, como se pretendia – a proposta de lei da reorganização universitária apresentada ao parlamento pelo Ministro da Instrução Pública, José de Matos Sobral Cid (Cid, 1984, pp. 403-415) e o projeto de estatuto da educação pública que, em 1923, o Ministro da Instrução Pública João José Camoesas fez elaborar, segundo se diz, com grande contributo de Faria de Vasconcelos (Carvalho, 1986, p. 697; Marques, 2006, p. XI, 2011, pp. XII-XIV).

No diploma de 1911 – que aprova as bases da nova constituição universitária – procede-se à caracterização das universidades, conferindo-lhes uma natureza exclusivamente pública e um âmbito nacional e atribuem-se-lhes as finalidades de promover o ensino, a investigação científica e a prestação de serviços à comunidade, através da designada extensão universitária. Registe- se que, pela primeira vez, se consagra formalmente em Portugal o progresso da ciência entre as funções da universidade e como obrigação dos seus docentes. Este princípio, que tinha sido adotado em 1809, com a fundação da Universidade de Berlim e fora rapidamente espalhado pelas universidades germânicas, só obteve aceitação universal no princípio do século XX. Consagra-se, também, a missão das universidades ministrarem habilitações profissionais – o que não sendo diretamente assumido no preceito que sintetiza as finalidades da universidade (como acontece nos diplomas que lhe sucederam), surge já no âmbito da organização das próprias universidades. Este estatuto consagra uma muito ampla autonomia às universidades e às suas faculdades, conferindo-lhes autonomia administrativa, financeira, científica e pedagógica, determinando-lhes «o seu próprio governo económico e científico», a capacidade jurídica para adquirir os bens que lhe forem transmitidos e para os administrar no desenvolvimento da ciência e usos de ensino, a isenção fiscal nas referidas aquisições, a posse dos edifícios e material escolar afetos ao ensino, a existência de receitas próprias, a competência para deliberar sobre a organização do quadro de estudos e a liberdade de as faculdades organizarem o programa geral dos seus estudos e de os docentes desenvolverem o ensino que lhes for confiado (Carvalho, 1986, pp. 688-689; GERU-ULM, 1970).

Em 1914, o Ministro da Instrução Pública, Sobral Cid, apresentou ao parlamento uma proposta de lei da reorganização universitária, que tem como principal objetivo complementar o diploma de 1911, reputado como notável diploma e causa de enormes progressos realizados em pouco mais de três anos (Cid, 1984, p. 403; Rosa, 1993, p. 132). Esta proposta (que nunca passou disso, dadas as vicissitudes políticas da época) de diploma trata, fundamentalmente, do seguinte:

- da questão dos vencimentos dos professores universitários – que classifica de uma modéstia excessiva – e que foram problema adiado pelo diploma do governo provisório;
- preconiza a integração, na Universidade de Lisboa, da Escola de Medicina Veterinária, do Instituto Superior Técnico, do Instituto Superior do Comércio (que deu origem ao

Instituto Superior de Ciências Económicas e Financeiras, hoje Instituto Superior de Economia e Gestão) e do Instituto Superior de Agronomia (integração que, como vimos, se concretizou apenas em 2013, com a fusão entre a Universidade de Lisboa e a Universidade Técnica de Lisboa) – a incorporação da primeira e da última das unidades orgânicas referidas já estava prevista no diploma de 1911, mas nunca foi concretizada por essas instituições estarem na dependência do Ministério da Fazenda;

- visa clarificar a autonomia das escolas e faculdades face à universidade onde se integram, distinguindo o que pertence e o que compete a cada uma destas instâncias;
- e, propõe alterações no quadro geral das disciplinas, com diferente arrumação que, no seu entendimento, proporcionaria sensíveis economias de tempo e de dinheiro (Carvalho, 1986, p. 693; Cid, 1984, pp. 404-415).

No que respeita a aspetos mais diretamente relacionados com a governação, a proposta retoma o conceito de universidade como estabelecimento público, determina que a tutela passa a ser exercida pelo Ministério da Instrução Pública, de novo criado – até então a tutela era exercida pelo Ministério da Fazenda – e explicita-lhe a missão de se constituir como centro nacional de investigação científica, de ensino profissional e de difusão de alta cultura (Cid, 1984, p. 411).

Em 1918, durante a presidência de Sidónio Pais, é aprovado pelo governo um Estatuto de Instrução Universitária. Este estatuto visou proceder à regularização do funcionamento das três universidades, com a principal intenção de «imprimir às Universidades um rigoroso impulso, fortalecê-las, dar-lhes todas as regalias legítimas, para que em breve prazo se tornem, não só verdadeiros centros de investigação científica, mas possam, também, cooperar na solução dos mais instantes problemas da vida nacional». Este diploma reflete e responde a algumas preocupações manifestadas por Sobral Cid em 1914. Assim, procede à atualização dos vencimentos dos professores universitários, adota a redação dessa proposta quanto à finalidade das universidades e procede à eliminação da categoria de professor extraordinário que, naquela ocasião, se tinha considerado inútil. Clarifica, também, o modelo de autonomia das escolas e faculdades face às respetivas universidades (Carvalho, 1986, p. 693; GERU-ULM, 1970).

Este estatuto mantém o âmbito nacional e a natureza exclusivamente pública das universidades – agora apresentadas como ente agregador de estabelecimentos públicos de ensino superior – cujas finalidades são ministrar o ensino profissional, desenvolver a investigação científica e difundir a alta cultura, adotando quanto a estas finalidades – conforme já se disse – o conteúdo da proposta de lei de Sobral Cid. Os princípios de autonomia administrativa, financeira, científica e pedagógica, anteriormente expressos, são aqui mantidos com maior explicitação técnica, maior clareza e maior rigor, na definição dos seus contornos. Aqui fica consagrado que «*O governo das Universidades pertence à Assembleia Geral, ao Senado, ao Conselho Académico, à Junta Administrativa e ao Reitor*», que «*O governo das Faculdades e Escolas pertence aos respetivos Conselhos e Diretores*» e que «*É confiado às Universidades o seu próprio governo económico*» (Carvalho, 1986, p. 693; GERU-ULM, 1970).

Em 1923, quando João Camoesas se torna Ministro da Instrução Pública, verifica-se da sua parte uma preocupação em dar uma ordem coerente e profícua à organização e funcionamento do sistema escolar, substituindo a complexa e dispersa amálgama de leis, decretos e portarias,

constantemente aprovados, suspensos alterados e acrescentados. Preocupa-se, por isso, em redigir um documento que se designou '*Estatuto da Educação Pública'*. O projeto foi elaborado após uma vasta consulta pública, que se iniciou por um «*largo inquérito ao professorado*», a que se seguiu a consulta de «*individualidades eminentes do ambiente pedagógico nacional*» e «*a colaboração de homens experimentados, com um passado profissional que os eleva ao plano superior das verdadeiras atividades*». Conforme já se referiu, grande parte da autoria deste documento é atribuído a Faria de Vasconcelos, do grupo da Seara Nova, e mereceu comentários entusiásticos de conhecidas figuras – também ligadas ao mesmo grupo – como António Sérgio e Jaime Cortesão (Carvalho, 1986, p. 697). No que às universidades respeita, este projeto procura:

(i) responder à necessidade de assegurar a representação dos interesses sociais e profissionais, nestas instituições, para evitar que tendam a fechar-se em si «*e a não entrar em contacto com a vida social para que deviam plenamente preparar*»;
(ii) introduzir a generalização do princípio da elegibilidade dos titulares dos diferentes órgãos universitários;
(iii) fomentar a articulação orgânica entre as diferentes faculdades e escolas superiores;
(iv) organizar o ensino em profissional e de doutoramento;
(v) aumentar o rendimento da atividade universitária;
(vi) promover e estimular a criação de institutos anexos de investigação; e
(vii) aprovar umas normas básicas de uma estrutura de carreira de pessoal docente universitário (Rosa, 1993, p. 134).

Mas o governo de que Camoesas era ministro caiu, poucos meses depois de entrar em funções – o período da Primeira República caracterizou-se por uma enorme instabilidade política e por mudanças sucessivas de governo – e este importante Estatuto ficou, apenas, para a história da educação em Portugal (Carvalho, 1986, p. 703).

2.5.2. – O Período do Estado Novo (1926-1974).

Durante o longo período de duração do regime ditatorial nascido em 1926, verifica-se a existência de uma matriz comum caracterizadora da postura do regime face às universidades, mas o seu entendimento, durante todo este período, não foi, naturalmente, uniforme, tendo evoluído ao longo do tempo e variado conforme a própria capacidade dos titulares da pasta da Instrução Pública que, durante este regime, se passou a designar por Educação Nacional – em 1936 (Leite, 1972, 131). Em termos políticos, que condicionam e determinam a posição, sempre autoritária e repressiva, do regime perante as universidades, podemos distinguir quatro fases de evolução: a 1.ª, que medeia entre 1926 e a nomeação de Salazar como Presidente do Conselho de Ministros em 1932, corresponde a uma fase de alguma instabilidade e de procura de um rumo para o regime implantado pela revolução de maio; a 2.ª, relativa ao período entre 1932 e o final da 2.ª Grande Guerra (1945), que inclui a aprovação da Constituição Política em 1933, corresponde à clara consolidação do regime ditatorial e ao período de expressão mais pura dos seus princípios; a 3.ª, que decorre entre 1945 e o abandono do poder por Oliveira Salazar em 1968, corresponde a um período de alguma perda gradual de fulgor do regime, causada pelas consequências da vitória dos aliados na Grande Guerra e por diversas

perturbações, que foram desgastando o poder; e a 4.ª, que corresponde ao período marcelista (1968-1974), é marcada por uma certa pretensão de abertura política no seu início e pela subsequente agonia do regime, que culmina com a revolução dos cravos, em Abril de 1974 (Rosa, 1993, pp. 134-135).

No que respeita ao ensino universitário, poderão determinar-se fases diferentes, condicionadas pela política geral do governo, mas em que também é relevante o maior ou menor protagonismo dos responsáveis do setor educativo, as principais reformas concretizadas nas universidades (ou propostas e não aprovadas) e ainda os movimentos gerados nas próprias universidades, que originaram crises políticas. Relativamente à atividade desenvolvida pelos titulares da pasta da educação, destacam-se, pelo seu especial protagonismo, Gustavo Cordeiro Ramos (exerceu funções entre os finais dos anos 20 e inícios dos anos 30, de forma intercalar), Carneiro Pacheco (1936-1939), Pires de Lima (1947-1955), Leite Pinto (1955-1961), Inocêncio Galvão Telles (1962-1968) e Veiga Simão (1970 até ao fim do regime). O protagonismo político demonstrado por estes Ministros não significa, porém, que todos se tenham evidenciado relativamente à governação das universidades (Rosa, 1993, pp. 135-136).

Ao nível das reformas produzidas, ou propostas e não concretizadas, onde assume relevância a caraterização das universidades e o seu modelo de funcionamento, deverão ser considerados os seguintes documentos:

(i) os estatutos de instrução universitária de 1926 e 1930;
(ii) a criação da Universidade Técnica e a aprovação do seu estatuto, respetivamente, em 1930 e 1931;
(iii) o diploma que regulamenta a autonomia administrativa das universidades, de 1952;
(iv) o projeto de estatuto de educação nacional de Inocêncio Galvão Telles;
(v) o conjunto de documentos e diplomas, que integram a reforma de ensino realizada e prevista por Veiga Simão, no que às universidades diz respeito (Rosa, 1993, p. 136).

De entre os movimentos gerados na própria universidade, merece um realce especial o acentuar da contestação estudantil a partir dos anos 60 (gerada em torno da proibição da comemoração do Dia do Estudante, em 1962, mas iniciada com a contestação a um diploma, de finais de 1956, que se propunha tutelar pelo governo a atividade associativa académica dos estudantes) (Torgal, 1999, pp. 197-200) – sendo injusto esquecer toda a contestação estudantil que a antecedeu, em períodos muito ferozes da repressão governamental, como (a título meramente exemplificativo) a da direção Salgado Zenha na Associação Académica de Coimbra (1945) (AAC, 1945 pp. 25-62; Simões, 2002, pp. 18-21; Torgal, 1999, pp. 217-221), algumas outras direções dessa associação, eleitas pelos estudantes, que lhe sucederam (Simões, 2002, pp. 22-63) e a contestação ao aumento das propinas estabelecido em 1941 (Torgal, 1999, pp. 196-197) – que provocou a destituição de um Ministro (Lopes D' Almeida) e se tornou uma preocupação constante do governo e dos responsáveis pelo setor da educação, em particular, a partir dessa ocasião, como é manifesto em muitas das intervenções públicas que foram sendo produzidas sobre a universidade, nas medidas de carácter disciplinar que foram adotadas generalizadamente, nas intervenções policiais na universidade, na prisão/detenção arbitrária de

inúmeros estudantes universitários e de alguns professores e na própria institucionalização de um corpo de vigilantes especiais em algumas faculdades (Rosa, 1993, p. 136).

A primeira fase do regime – que em termos educativos se pode dizer que se prolonga até 1933, com o final do último mandato do Ministro Cordeiro Ramos – não correspondendo ainda à fase de maior ímpeto ideológico, foi muito marcada por uma postura de começar a destruir as principais medidas adotadas na Primeira República, tendentes a promover o desenvolvimento da educação. A orientação era a de não estimular o acesso à educação, na perspetiva de que ela não produz quaisquer benefícios e vantagens para a população. Dentro desta orientação, o setor mais afetado foi o do ensino primário e o dos seus docentes, que foram alvo de medidas que os desqualificaram (Rosa, 1993, p. 137).

No que respeita às universidades, o processo de influência autoritária e centralizador do governo foi-se desenvolvendo de modo gradual e cerceando a autonomia que as instituições gozavam, num processo que não tinha, necessariamente, uma relação direta com o enquadramento legislativo próprio das universidades (mas também o teve), mas antes aplicável por via de novos regimes dirigidos a toda a administração pública, em que as universidades e os seus agentes não eram excecionados. O facto das universidades, apesar de tudo, não terem sofrido um tratamento tão diretamente repressivo, numa primeira fase – subsequentemente, sobretudo por força da contestação estudantil, tornaram-se, na área educativa, o principal alvo da repressão governamental – como aquele que atingiu o ensino primário, poderá explicar-se por o pensamento salazarista privilegiar a constituição de elites, em detrimento de ensinar o povo a ler. Neste sentido, tornava-se conveniente influenciar fortemente o modo de formar essas elites, mas não de desqualificar, diretamente, a formação. Por outro lado, os níveis de frequência das universidades, apesar do crescimento que se tinha produzido durante o regime republicano, não tornava prioritária a atenção a conceder-lhe, restando o facto de vários governantes – e o próprio Presidente do Conselho – estarem ligados à universidade (Torgal, 1999, pp. 108-109), não lhes interessando, por isso, eventualmente, uma intervenção excessivamente perturbadora dessa instituição, onde a capacidade de reação seria, como é tradicional, mais forte (Rosa, 1993, pp. 137-138).

O pós-guerra, ao contrário da expetativa provocada pelos novos ventos da história, como resultado da vitória dos aliados, trouxe um acentuar da repressão política, que atingiu particularmente a universidade, devido ao novo afastamento compulsivo de vários professores e cientistas de nomeada, com o argumento de falta de cooperação com a política do regime (Torgal, 1999, pp. 222-225).

Leite Pinto, que sucedeu a Pires de Lima como Ministro da Educação, apresentou-se motivado para introduzir modernidade no sistema educativo. Trata-se de uma personalidade claramente diferente dos seus antecessores, desde logo pela sua formação académica (engenharia) e que reconhece, sem dificuldades, o deplorável atraso em que nos encontrávamos em relação aos países do ocidente. Preconiza como tarefa urgente a formação de uma mão de obra diversificada, de especialistas qualificados e de investigadores, para darem resposta aos desafios do desenvolvimento económico do país. Estimulou, por isso, durante o seu mandato e no que ao ensino universitário diz respeito, a formação técnica e especializada e o ensino e investigação

nas instituições que desenvolviam esse tipo de ensino. Com o intuito de prosseguir os objetivos que traçara, preparou um plano de desenvolvimento e promoveu, em colaboração com a OCDE – projeto regional do mediterrâneo (PRM) – estudos importantes sobre o desenvolvimento do sistema educativo e de formação, onde se faz uma análise da situação e se preconizam medidas a adotar. Não teve, no entanto, oportunidade de fazer aplicar o essencial das recomendações desses estudos (Carvalho, 1986, pp. 794-795; OCDE, 1963; Rosa, 1993, pp. 138-139).

Nos anos 60, período que foi marcado por sucessivas perturbações no ambiente universitário – a que o governo ia respondendo com medidas repressivas sobre os estudantes – salientou-se a gestão, na pasta da educação, de Inocêncio Galvão Telles. Em termos políticos, manifestou, em várias intervenções públicas, a posição do governo em relação à contestação estudantil, considerando-a – de modo ridículo e absurdo e sem ter necessidade de o demonstrar – integrada num movimento político generalizado, conduzido por países da Europa de leste e obediente à ideologia comunista. Acenar com o '*papão'* comunista correspondeu a uma constante deste regime, durante toda a sua vigência, por simplificar a mensagem centrada numa orientação anticomunista e por considerarem que produzia efeitos junto da população. Por isso, tudo o que se opunha ao regime, desde a leve divergência de opiniões até aos movimentos de oposição – com evidente, diversidade de posições ideológicas – era assim catalogado. No seu mandato, este ministro procurou dar continuidade à linha modernizadora encetada por Leite Pinto. A síntese da sua política educativa pode encontrar-se no projeto de estatuto da educação nacional que preparou, no final do seu mandato, e que já não chegou a ser aprovado. No preâmbulo deste documento é feita uma longa e detalhada análise do ensino universitário e defende-se, em síntese, que a universidade deve ser um centro de altos estudos, destinada a promover o desenvolvimento cultural, a investigação e a formação profissional a nível superior (Rosa, 1993, p. 139; Telles, 1969, pp. 62-90).

No início dos anos 70, é nomeado ministro Veiga Simão, até então reitor da Universidade de Lourenço Marques (instituição que dinamizou e qualificou, de forma assinalável), que veio disposto a introduzir profundas alterações no sistema educativo – para além de, no imediato, procurar resolver as sérias consequências da crise académica de 69, com profundas feridas no funcionamento das universidades, em especial na de Coimbra, que o seu antecessor tinha deixado abertas – no sentido de criar um sistema aberto, equitativo, diversificado, individualizado e inter-relacionado, de acordo com a síntese expressa em documentos da reforma (naturalmente que eram objetivos difíceis – ou impossíveis – de concretizar, num contexto fortemente autoritário e repressivo, em que se vivia). Relativamente ao ensino superior, Veiga Simão – que se rodeou de uma equipa que introduziu um inegável dinamismo à gestão do setor – também traz uma ideia do que pretende realizar e que consubstanciou num documento denominado «*Linhas Gerais da Reforma do Ensino Superior*»; na lei de bases do sistema educativo, aprovada em 1973; no diploma legal que, no mesmo ano, procedeu à criação de novos estabelecimentos do ensino superior; num projeto de diploma orientador do ensino superior, que, estando preparado numa das suas versões, em abril de 1974, nunca chegou a ser publicado; para além de outra legislação avulsa (Carvalho, 1986, p. 808; Rosa, 1993, pp. 139-140; Simão, 2003, pp. 294-327).

As principais facetas da reforma do ensino superior neste período de governação, caracterizam-se por:

- uma expansão institucional, através da criação de novas universidades e de uma rede de institutos politécnicos e de escolas normais superiores;
- uma diversificação das vias de ensino e das instituições, devidamente articuladas entre si;
- uma regionalização, com a disseminação de instituições pelo país, fundamentada em diversos estudos técnicos;
- um grande incentivo à formação, no exterior, de docentes universitários, aumentando substancialmente o número de bolsas de estudo concedidas e promovendo o reconhecimento das respetivas habilitações obtidas no estrangeiro;
- e, um aumento quantitativo da capacidade de oferta de ensino superior, não só pelo desenvolvimento das novas instituições, mas também pela expansão das antigas.

Neste período, foi formalmente criada, por diploma governamental, a Universidade Católica, como universidade não estadual (é a primeira, desta natureza, a surgir em Portugal), em resultado da concordata celebrada com a Santa Sé.

O processo de reforma Veiga Simão baseia-se numa importante abertura do sistema, preconizando a retoma de alguns princípios de dinamização das estruturas de gestão das universidades, através da participação académica em diversos órgãos e pela adoção de medidas que procuravam encaminhar o ensino superior para vias de modernização e de resposta aos prementes desafios de desenvolvimento social, cultural e económico do país (Rosa, 1993, p. 140).

Apesar dos constrangimentos do regime autoritário em que se vivia foram, nesta ocasião, aprovados diplomas que efetivamente dinamizaram o sistema e o modernizaram, regulando matérias que estavam esquecidas e que paralisavam o funcionamento das instituições. A título de exemplo podemos referir:

- a equiparação de doutoramentos realizados no estrangeiro aos efetuados nas universidades portuguesas (1970);
- a aprovação de um estatuto da carreira docente universitária (1970);
- a atualização do regime de doutoramento das universidades portuguesas (1970);
- a ampliação dos quadros de pessoal docente, técnico, administrativo e auxiliar (1970);
- a regulamentação do concurso de provas para recrutamento de professores extraordinários e catedráticos (1972);
- e a criação das novas universidades, institutos politécnicos e escolas normais superiores (1973).

Esta postura de cariz liberal da reforma educativa, no seio de um regime ditatorial, que se movia entre diversas contradições e convulsões, não foi facilitadora do seu desenvolvimento e tornou-se alvo privilegiado da contestação das suas forças mais conservadoras e reacionárias, sendo, pela própria natureza autocrática desse regime, incapaz de atingir os objetivos finais que se propunha alcançar (democratização da educação). Por outro lado, conquistadas as liberdades

com a revolução de 1974, na fase que se seguiu imediatamente à revolução, tudo o que provinha do anterior regime era, compreensivelmente e de forma pouco criteriosa, posto em causa, o que significou que algumas medidas modernizadoras do sistema de ensino superior, tenham sido, pura e simplesmente, travadas e contestadas (atendendo às suas origens) e só tenham sido recuperadas – com as necessárias adaptações – a partir dos governos constitucionais (Leite, 1972, pp. 434-436, 437-466, 471-484; Leite, 1983, pp. 92-97, 164-177; Rosa, 1993, pp. 140-141).

Passamos, agora, a uma análise mais detalhada dos principais documentos sobre as universidades, produzidos neste período e referidos supra. O estatuto de instrução universitária de 1926 é o primeiro desses documentos – Reis Torgal alude, no entanto, a um diploma de junho de 1926, que revoga a lei de 1919, que concedia ao governo a responsabilidade de nomear os reitores das universidades (e outros titulares de cargos públicos do setor educativo), por iniciativa do Ministro da Instrução Mendes dos Remédios (cargo que ocupou por brevíssimos dias), que considera um dos maiores defensores da autonomia universitária (Torgal, 1999, p. 184) – que corresponde, praticamente, ao início da sua governação, cujo conteúdo não é, como vimos, ainda, revelador da posição do Estado Novo em relação às universidades. Vivia-se, então, um período de transição e este documento, respeitando ainda uma certa autonomia das universidades, procurava – no seu critério – corrigir alguns abusos e excessos mais criticáveis. Trata-se de um documento de compromisso, face ao regime estabelecido no quadro legal anterior. Por um lado, retoma o processo de eleição em lista tríplice do reitor (revogando o tal diploma, de poucos meses antes, de Mendes dos Remédios) – que tinha sido revogado em 1919 – e, por outro lado, tem uma postura mais interventora do Estado, com o objetivo de uniformizar procedimentos de gestão e académicos. Ainda em 1926, o anterior Ministro da Instrução Pública da 1.ª República, Sobral Cid, elogia este novo estatuto (Torgal, 1999, p. 185). Marcando a posição que se acaba de exprimir, este estatuto – que não visa criar uma rutura com o quadro jurídico estabelecido na 1.ª República – abre o seu preâmbulo com um elogio ao estatuto anterior, que considera ter trazido novas e amplas vantagens ao ensino superior, embora careçam de ser apuradas e retificadas algumas das suas disposições (GERU-ULM, 1970; Rosa, 1993, p. 141).

Em termos de filosofia do modelo universitário, este diploma contesta a enorme diversidade e disparidade da organização nas três universidades, que vão dos seus órgãos aos atos praticados e do regime de matrículas, frequências e graus concedidos aos alunos até ao recrutamento e progressão na carreira dos docentes. Deste modo, não querendo impor uma absoluta uniformidade, apenas aceita a diferença quanto ao número de faculdades e ao tipo de escolas que integram cada universidade. Invoca-se, para o efeito, o exemplo das universidades germânicas que «*dentro ou fora da Alemanha, são todas talhadas por um molde comum e característico*». Ao proceder a uma certa uniformização administrativa e do funcionamento das universidades subtrai, necessariamente, importantes competências aos órgãos da universidade e diminui o nível de autonomia universitária. Nesta conformidade – contrariando a autonomia universitária, que seguindo um quadro orientador comum permitia que cada instituição se organizasse de acordo com o mais adequado à sua realização e às suas características próprias – estabelece-se um modelo único de organização para todas as universidades. Neste diploma não se cuida de estabelecer finalidades da universidade, estipulando-se, para os seus vários órgãos, competências pedagógicas, administrativas e disciplinares. A autonomia administrativa e financeira das universidades e das escolas e faculdades permanece com contornos semelhantes aos previstos no anterior estatuto (GERU-ULM, 1970; Rosa, 1993, pp. 141-142).

Pouco mais de um ano depois de se ter procedido a uma vasta alteração ao estatuto de 1926, procede-se à aprovação de um outro estatuto de instrução universitária. Este rápido suceder legislativo, sobre o mesmo tema e a mesma matéria, é sintoma evidente da transitoriedade que se vivia, com a instabilidade a ela inerente, e buscando uma qualquer linha de rumo para o governo e funcionamento de instituições tão importantes como são as universidades. Este novo estatuto teve, porém, uma longevidade pouco habitual dado que, embora com profundas alterações em alguns dos seus capítulos, se manteve em vigor até à aprovação da LAU. Este estatuto define as universidades como centros de alta cultura e de investigação científica e mantem, quanto à organização e administração das universidades, o essencial do previsto no estatuto anterior, com as significativas alterações introduzidas em 1929. Reconhece, também, a autonomia das escolas e faculdades e mantem o essencial da sua forma de organização e funcionamento, o mesmo sucedendo quanto ao regime de bens e rendimentos (Leite, 1972, pp. 37-74). Esta última situação alterou-se em 1952, suprimindo-se a autonomia administrativa das escolas, faculdades e outras unidades orgânicas, «*que prodigamente se atribuiu*», excecionando-se da aplicação deste diploma as instituições educativas da Universidade Técnica, que mantiveram a sua autonomia administrativa (Leite, 1972, pp. 183-192; Rosa, 1993, pp. 142- 143). Antes disso (1931), já se tinha estabelecido que «*seriam temporariamente afastados do serviço, reformados, aposentados ou demitidos, os magistrados, funcionários e empregados civis e militares do estado ou das autarquias locais, que por manifestações a que se tenham entregado, no exercício das suas funções ou fora dele, demonstrem espírito de oposição à política nacional, ordeira e reformadora do governo da república, não dando suficientes garantias de leal cumprimento dos deveres do seu cargo*», com o argumento de que «*o governo atraiçoaria a alta missão de que está incumbido se consentisse que políticos e comunistas de braço dado permanecessem dentro da sua função pública (…) a perturbar e empecer a política nacional ou a preparar revoluções, ou a entreter e fomentar o espírito público de rebelião e desordem*» (Leite, 1972, p. 97). Esta peça jurídica, que espelha, fielmente, a forma como foi exercido o poder durante todo este regime – sem quaisquer contemplações para com todos os que divergissem das orientações ideológicas do governo, catalogando-os a todos como comunistas, ou seus '*compagnons de route*' – foi ajustada, em 1935, após a aprovação da constituição política de 1933 – adaptando a redação a esse novo quadro jurídico – estabelecendo que «*serão aposentados ou reformados se a isso tiverem direito, ou demitidos em caso contrário*», os funcionários «*que tenham revelado ou revelem, espírito de oposição aos princípios fundamentais da constituição política, ou não deem garantia de cooperar na realização dos fins do estado*». Este enquadramento jurídico proporcionou as condições técnicas para, de forma arbitrária, demitir um vasto conjunto de professores universitários altamente prestigiados em termos académicos e científicos, nos anos de 1935 e 1947, que constituíram autênticas purgas políticas da universidade. Estes saneamentos foram precedidos pela extinção, em 1934, da Imprensa da Universidade de Coimbra, dirigida pelo Professor Joaquim de Carvalho, que se traduziu noutro ato de cariz político, que empobreceu a Universidade de Coimbra e atingiu o muito prestigiado académico, que a dirigia com notável qualidade (Carvalho, 1986, pp. 752, 784; Torgal, 1999, pp. 90-91, 189).

Também em finais de 1930, é criada a Universidade Técnica de Lisboa, que incorpora as escolas superiores técnicas a funcionar em Lisboa – que até então dependiam, dos Ministérios do Comércio e Comunicações e da Agricultura – que, como vimos, são os Institutos Superior de

Agronomia, Superior Técnico e Superior de Ciências Económicas e Financeiras (que até então se designava Instituto Superior do Comércio) e a Escola Superior de Medicina Veterinária. Esta universidade é definida como «*a associação de escolas e institutos superiores que pelo seu poder de investigação e cultura, além da preparação profissional a que são destinados, se propõem acentuar a finalidade superior económica do estado, estudando os seus problemas mais instantes e pondo consciência na sua ação*». Às escolas da Universidade Técnica é deixada a mais ampla autonomia, com exceção da definição do regime de provas de frequência, das épocas de exames finais e do recrutamento do pessoal docente. Os estatutos desta universidade foram publicados em 1931, desenvolvendo os princípios consagrados no diploma que a tinha recentemente criado (Carvalho, 1986, p. 747; Leite, 1972, pp. 77-83, 89-95; Rosa, 1993, p. 143).

Como já vimos, em finais do seu mandato como ministro (1969), Inocêncio Galvão Telles conclui o seu projeto de estatuto de educação nacional, que aqui tratamos por trazer aspetos inovadores que são interessantes, apesar do documento nunca ter passado da condição de projeto. No que respeita ao ensino superior, começa por se prever que, em paralelo com as universidades existam escolas não universitárias, embora no articulado não sejam caracterizadas nem se lhes faça qualquer identificação de objetivos específicos. Em termos de objetivos, comete-se às universidades:

- *a função de promover a formação para o exercício de profissões intelectuais, de mais alto nível;*
- *fomentar e realizar a investigação científica pura e aplicada;*
- *realizar cursos de aperfeiçoamento e especialização de licenciados; e,*
- *constituírem-se em centros nacionais de irradiação e difusão da cultura e da ciência, através de atividades de extensão universitária.*

Daqui, há que salientar alguns aspetos que são verdadeiramente inovadores em Portugal, em termos de políticas públicas para as universidades. Verificamos, assim, a previsão de um ensino superior não universitário – seguindo as orientações dos estudos realizados no âmbito do projeto regional do mediterrâneo (OCDE, 1963), a que Veiga Simão viria a dar corpo em 1973 e que foi, definitivamente, recriado em 1977; prevê-se, também, de forma inovadora, uma importante componente de educação de adultos, com atualização de conhecimentos para licenciados; e procura-se consolidar a hoje designada terceira missão da universidade. Neste documento é prevista a concessão às universidades de autonomia cultural, científica, pedagógica, administrativa e financeira, indicando-se alguns princípios no que respeita à autonomia cultural científica e pedagógica (menos controversa) e remetendo-se para um estatuto universitário, a aprovar, todo o respetivo regime de autonomia. Também como aspeto inovador, mas com alcance muito limitado, previa-se que o governo devesse ouvir as universidades sobre projetos de diplomas legais que lhes dissessem diretamente respeito, desde que não fosse considerado suficiente limitar-se a ouvir a secção correspondente da Junta Nacional de Educação. Esta audição das universidades corresponderia a uma faculdade discricionária do governo. Previa-se, também, que as autoridades académicas pudessem ouvir os alunos, em termos a definir, mas só quando essa audição se mostrasse vantajosa para as decisões a adotar. Mais uma vez se previa um mecanismo de audição de recurso totalmente discricionário, que condicionaria, drasticamente, a sua aplicação. Finalmente, colocava-se a

alternativa de as universidades integrarem escolas que podiam revestir a forma de departamentos (Rosa, 1993, p. 144; Telles, 1969, pp. 189-197).

A reforma de Veiga Simão procedeu, conforme se disse, a uma diversificação de cursos e de instituições e, simultaneamente, a uma expansão do sistema, de forma a absorver os contingentes de estudantes previstos (e para os quais as instituições existentes não teriam condições de dar resposta, face ao seu estado de saturação) e de corresponder às necessidades educativas da população portuguesa e do mercado de emprego. Neste contexto, justificava-se que a formação de nível superior se fizesse através de novos cursos e especializações mais diretamente relacionados com as necessidades do país e com vários níveis de estudos de diferente duração. Foi neste sentido que se criaram três novas universidades, um instituto universitário e uma rede regionalizada de institutos politécnicos e escolas normais superiores, estes últimos integrando o designado ensino superior de curta duração. A cada um destes tipos de instituições conferiram-se objetivos próprios, determinando-se que as universidades seriam instituições pluridisciplinares (o que as distinguia dos institutos universitários, que tinham uma vocação dominante ou um grau de pluridisciplinaridade limitado), que ministravam ensino superior de curta e longa duração e de pós-graduação, promoviam a investigação fundamental e aplicada e contribuíam para o estudo e resolução de problemas das comunidades onde se inserem e para o fomento da cultura portuguesa, numa perspetiva nacional e universalista. Para as novas instituições de ensino superior foi definido um regime especial de gestão, com autonomia administrativa, financeira e patrimonial, que lhes permitiu a rápida resolução dos problemas. As antigas universidades mantiveram-se com os seus regimes de mera autonomia pedagógica, científica e administrativa embora, no projeto de diploma orientador do ensino superior, se previsse que fossem concedidas ainda as autonomias financeira e disciplinar. De acordo com este projeto, as universidades podiam organizar-se em departamentos e institutos de investigação (Rosa, 1993, pp. 145-146, Simão, 2003, pp. 305-327).

2.5.3. – O Período de Transição dos Governos Provisórios (1974-1976)

Este período, que nasce com a revolução de abril de 1974, foi essencialmente marcado, no que à educação diz respeito, por uma contestação sistemática ao que se tinha realizado no período antecedente, não havendo qualquer preocupação em separar as virtualidades técnicas, eventualmente existentes, do contexto político em que tinham sido adotadas. Admite-se que talvez fosse difícil seguir um percurso diferente face à dinâmica política então criada e ao enquadramento social em que se vivia. De qualquer modo, esta postura menos objetiva de crítica radical e tecnicamente muitas vezes infundada, às medidas preparadas no período final do regime anterior, trouxe consequências nefastas ao desenvolvimento do sistema, aumentando a perturbação – consequência, natural e benéfica, da abertura democrática do país e do findar de uma longa ditadura – que teria de surgir no sentido de corrigir múltiplas anomalias e injustiças, que se verificavam no funcionamento do sistema educativo. Neste período, a intervenção governamental foi claramente ultrapassada por uma dinâmica gerada na sociedade e nas instituições educativas, que tornou aquela praticamente irrelevante. Verifica-se, de qualquer modo, que as principais áreas privilegiadas de intervenção no ensino superior respeitaram à gestão dos estabelecimentos de ensino superior – como vimos, pouca atenção foi dada à governação das universidades – ao acesso ao ensino superior e à criação de novas

instituições de ensino superior, sobretudo por reconversão de institutos de nível médio. No que respeita à gestão das instituições, a preocupação foi a de procurar, em consonância com o movimento espontaneamente gerado nos estabelecimentos de ensino, proceder à institucionalização de uma gestão participada por todos os corpos da universidade. No acesso ao ensino superior, os governos provisórios, confrontados com um enorme aumento da procura – provocado por diversos fatores – viram-se na necessidade de adiar o problema através da suspensão do acesso aos 1.ºs anos dos cursos de ensino superior, no ano letivo de 1974/75 e criar um ano de serviço cívico estudantil, para procurar manter ocupados os estudantes que ficavam à porta da universidade. Ainda neste período, mas já na sua fase final, introduz-se pela primeira vez o regime de «*numerus clausus*», mas, por agora, só para os cursos de Medicina (Leite, 1983, pp. 261-270, 315-319; 1985, pp. 79-80; Rosa, 1993, pp. 146-147).

Neste período e como já vimos, por um diploma emanado do conselho da revolução foram aprovadas, em 1975, umas bases programáticas para a reforma do ensino superior, enformadas pelo espírito, prevalecente à época, de que as universidades terão como missão primordial «*promover o pleno desenvolvimento económico, político e cultural do nosso povo, numa perspetiva socialista*», proporcionando aos cidadãos que nelas se formam a formação de nível superior adequada. Este documento trata, em termos programáticos – com uma forte carga ideológica – dos objetivos do ensino superior, do governo das instituições, do acesso ao ensino superior, do aproveitamento escolar, das atividades da universidade, da carreira académica e docente e, ainda, das propinas e ação social escolar. Ao nível dos objetivos e das atividades das universidades, determina-se que estas devem assegurar uma formação técnica e cultural de nível superior, relevante em termos económicos e sociais, integrar os seu programas educativos nos planos de desenvolvimento regional e nacional, contribuir para a formação de uma cultura progressista e desenvolver atividades científicas de serviço à comunidade e de extensão cultural. É curioso referir que, em termos de governo e de gestão das instituições, para além de se prever a participação de interesses sociais extrauniversitários, com um peso significativo, nos órgãos de governo da universidade (em que os interesses económicos são exclusivamente representados por funcionários públicos e por representantes dos sindicatos), se prevê um esquema de gestão socialista das escolas com a participação de representantes das organizações profissionais ou sindicais (Leite, 1983, pp. 328-333; Rosa, 1993, pp. 147-148). Este diploma encontra uma fundamentação mais detalhada e aprofundada num documento, pouco divulgado – porque quando foi posto a circular já a situação política se estava a alterar – elaborado na secretaria de estado do ensino superior e da investigação científica e em que se propõem linhas gerais da orientação política a seguir no âmbito do departamento governamental que o elaborou e que reflete as aquisições dos estudos que foram elaborados e da experiência de alguns meses de contacto direto com os problemas (SEESIC, 1975, p. 8). Houve aqui, à semelhança do que se verificou em várias ocasiões do período anterior, a tentativa de colocar a universidade ao serviço de um projeto político determinado que, neste caso, representava a ideologia de um grupo, no quadro do poder político então vigente e que procurava instrumentalizar a universidade ao serviço desse projeto ideológico.

2.5.4. – O Período dos Governos Constitucionais (1976-1988)

Este período inicia-se com a entrada em funções do primeiro governo constitucional – chefiado por Mário Soares – na sequência da aprovação da Constituição da República Portuguesa de 1976. Para o presente estudo, os aspetos mais marcantes deste período correspondem à aprovação da lei de bases do sistema educativo, em 1986 e à aprovação da LAU, em 1988. Não se pode excluir, no entanto, a importância que resulta do facto de a CRP integrar, no âmbito dos direitos e deveres culturais, disposições sobre o ensino em geral e a universidade, em particular, conferindo-lhe, com dignidade constitucional, autonomia estatutária, científica, pedagógica, administrativa e financeira, sem prejuízo de adequada avaliação da qualidade do ensino (CRP, 2005, p. 15). Este período caracteriza-se, quanto ao ensino superior, pelos seguintes aspetos:

(i) diversificação institucional do ensino superior, com o lançamento do novo modelo de ensino superior politécnico;
(ii) expansão quantitativa na generalidade das instituições universitárias;
(iii) aparecimento de um forte segmento de ensino superior privado, sobretudo, a partir de 1980;
(iv) consolidação do desenvolvimento das novas universidades criadas em 1973 e aparecimento de outras universidades;
(v) lançamento de ações de formação pós-graduada; gradual alargamento da autonomia universitária, nas suas diversas vertentes;
(vi) alargamento das restrições do acesso ao ensino superior, através da adoção, generalizada, do regime de '*numerus clausus'*;
(vii) maior internacionalização do ensino universitário e de todas as suas instituições, por força da integração europeia, da participação institucional nos programas da União Europeia para o ensino superior, do aparecimento do Processo de Bolonha e da criação do espaço europeu de ensino superior (Rosa, 1993, pp. 148-149).

A lei de bases do sistema educativo, que foi aprovada na Assembleia da República por unanimidade de todos os partidos, veio definir o quadro de desenvolvimento de todo o sistema educativo e, no seu âmbito, do ensino universitário. Neste contexto, este diploma estabelece os princípios gerais relativos a:

(i) acesso ao ensino superior, mantendo a possibilidade de condicionamento, em função das necessidades de quadros qualificados e da elevação do nível educativo, cultural e científico do país;
(ii) graus e diplomas, fazendo subsistir, nesta matéria, o modelo de diversificação da formação no ensino superior;
(iii) estabelecimentos de ensino, regulando a sua diversificação institucional;
(iv) investigação científica, indicando as linhas gerais de promoção e desenvolvimento desta atividade.

A conceção do ensino universitário expressa neste diploma privilegia os aspetos formativos, determinando que assegure uma formação científica, cultural e técnica, que prepare para o desenvolvimento de atividades profissionais e culturais e fomente a capacidade de conceção, inovação e análise crítica (Rosa, 1993, p. 149). Como é compreensível, este documento não trata

da governação e gestão das universidades e dos seus estabelecimentos – a uma lei de bases de todo o sistema educativo não cabe, normalmente, tratar de detalhes desta natureza de um dos seus subsetores.

Em 1988 – catorze anos depois da revolução de abril – e depois de várias tentativas frustradas, foi finalmente aprovada, na Assembleia da República, a LAU, consolidando, enfim, os princípios firmados na Constituição de 1976 e pondo termo a um longo período de inconstitucionalidade, por omissão. A LAU foi aprovada no Parlamento, por unanimidade (Gonçalves, 2012, p. 163). Esta lei define a missão das universidades e a sua natureza jurídica – aí se determinando o respetivo regime de autonomia – indica os princípios que enformam o seu funcionamento e enuncia os órgãos de governo das universidades e as suas respetivas competências. Neste diploma as universidades são caracterizadas como centros de criação, transmissão e difusão da cultura, da ciência e da tecnologia, que se integram na universidade através da articulação das suas atividades de estudo, de docência e de investigação. As finalidades que lhe são destinadas são as de formação, de realização de investigação fundamental e aplicada, de prestação de serviços à comunidade e o intercâmbio institucional e a cooperação internacional. Quanto ao seu funcionamento, estabelece-se que os valores a respeitar sejam os da democraticidade e da participação de todos os corpos universitários na sua gestão. As autonomias universitárias aqui consagradas, como já foi dito, são a estatutária, a científica, a pedagógica, a administrativa, a financeira e a disciplinar, merecendo, todas elas, um tratamento separado e individualizado. O reitor surge nesta lei como representando e dirigindo a universidade e não acumulando com a representação do governo na universidade, como surgia nos estatutos anteriores. Os outros órgãos previstos na governação da universidade são: a assembleia da universidade (que discute e aprova os estatutos e elege o reitor), o senado universitário (a quem, entre outras atribuições, incumbia aprovar as linhas gerais de desenvolvimento da universidade, bem como os principais documentos da universidade e tinha a responsabilidade pela aprovação da generalidade das matérias de natureza pedagógica e científica) e o conselho administrativo (a quem incumbia a gestão administrativa, financeira e patrimonial da universidade). O modelo de governação aqui adotado é de natureza colegial, com proeminência do papel da assembleia da universidade e do senado universitário e de tipo académico, assentando a governação nos membros internos da universidade. Com esta lei limitou-se, em alto grau, a capacidade de intervenção da tutela, passando o essencial da sua atuação face à universidade a assentar nos mecanismos de financiamento de que aquelas dependem do Estado. Esta lei prevê, ainda, a institucionalização de um mecanismo de avaliação das universidades (LAU, 1988; Rosa, 1993, pp. 149-150).

Em 1997, o governo, através de outro diploma legal, procurou adotar medidas de desenvolvimento e aprofundamento da LAU, no plano da gestão de pessoal, orçamental e patrimonial. Reconhece o governo, no preâmbulo desse diploma, que:

> *Porém, apesar da ampla abertura a um regime reforçado de autonomia administrativa e financeira constante da lei da autonomia das universidades, a verdade é que, por força da sua natureza jurídica (pessoas coletivas de direito público), as universidades são encaradas pelo nosso direito financeiro e orçamental como meros «fundos e serviços autónomos» e tratadas como tal pela lei de bases da contabilidade pública, pelo regime da administração financeira do Estado e pelos sucessivos diplomas de execução*

orçamental, sem especialidades de relevo ditadas pela sua natureza e pela consagração constitucional da sua autonomia.

Desta forma, a falta de desenvolvimento legislativo da lei da autonomia das universidades, desenvolvimento esse que ela própria previa, mormente no plano da repartição pelas diferentes instituições da dotação global que em cada ano o Estado fixar para o ensino superior, conjugada com a sujeição das universidades ao regime jurídico- financeiro dos «fundos e serviços autónomos», conduziu a uma situação de bloqueamento da gestão financeira das universidades, que, por força das especificidades que lhes são reconhecidas pela Constituição e pela lei da autonomia das universidades, carecem de soluções próprias que, sem pôr em causa a política orçamental, cuja definição compete à Assembleia da República, sob proposta do Governo, permitam àquelas instituições a prossecução plena dos fins que constitucional e legalmente lhe estão atribuídos (DL 252/97).

Faz-se aqui esta referência, porque este problema de constante limitação da autonomia das universidades públicas, através das leis de execução orçamental e do regime de administração financeira do Estado (leia-se Ministério das Finanças), tem conduzido à redução da amplitude da autonomia, sobretudo financeira, das universidades, qualquer que seja o amplo regime aprovado para elas, pela Assembleia da República, em matéria de autonomia. Face a esta situação recorrente e que se está hoje, de novo, a verificar – mesmo no quadro do RJIES – tem-se tentado responder, até agora infrutiferamente, com medidas (como a deste diploma), de amenizar a capacidade de intervenção do Ministério das Finanças na gestão financeira das universidades públicas ou, mesmo, de as retirar da esfera de intervenção da contabilidade pública. O regime fundacional foi a última dessas tentativas, mas – mais uma vez – gorou-se, até agora, como veremos adiante. Este diploma legal, produzido no âmbito da vigência da LAU, não teve sucesso e conduziu a que se promovesse uma nova tentativa de retirar as universidades do perímetro orçamental do Estado com a aprovação do RJIES.

A participação de individualidades externas na governação das universidades foi um tema que começou a ser discutido em Portugal, desde finais dos anos 80 do século passado e, embora a LAU não tenha considerado essa possibilidade, algumas universidades começaram a considerar a sua participação em conselhos previstos para o efeito. Esta possibilidade passou a estar prevista no RJIES, em termos a analisar no capítulo V. De qualquer modo, dada a importância do tema no quadro da governação das universidades públicas portuguesas, caberá agora fazer alguma referência ao assunto. Durante muito tempo esta participação gerou alguma controvérsia – e ainda continua a gerar – mas hoje, apesar, como vimos, de haver, em termos doutrinários, críticas fortes e fundadas na experiência de realidades concretas verificadas em alguns países (sobretudo europeus), parece haver em Portugal, no ambiente académico, uma tendência no sentido de considerar essa possibilidade como útil para as instituições universitárias.

Capítulo III – Regime fundacional das universidades públicas portuguesas. Sua natureza

3.1 Introdução

Com a aprovação do RJIES, em 2007, criou-se em Portugal a possibilidade de as universidades públicas se poderem transformar – à semelhança do que se verifica noutros países europeus, como a Alemanha, a Finlândia e a Hungria, e seguindo recomendações preconizadas pela OCDE – em fundações públicas com regimes de direito privado. Esta reforma do modelo de governação das universidades públicas inscreve-se num movimento mais vasto caracterizado pela introdução de mecanismos de regulação tipo mercado, tendentes a dotar as universidades com processos mais eficientes de governação e de gestão e a habilitá-las com uma governação mais similar à do setor privado, como influência da emergente NGP (Amaral, 2009, p. 16). No quadro deste amplo movimento de reforma e a partir do início do presente século, a tentativa de concretizar os objetivos da NGP deu origem a uma tendência no sentido de conferir um estatuto jurídico mais independente às universidades públicas – caso da Áustria em 2002, a que se seguiram outros países europeus, como veremos – e, dentro desta orientação, inscreveu-se o estabelecimento de universidades como fundações, regidas pelo direito privado (Amaral et al., 2012, p. 666).

Em Portugal, até ao momento, cinco universidades – Universidade de Aveiro, Universidade do Porto, ISCTE-IUL, Universidade Nova de Lisboa e Universidade do Minho – e um Instituto Politécnico (embora esta instituição não faça parte do objeto do presente estudo) – Instituto Politécnico do Cávado e do Ave – já se transformaram em fundações públicas com regimes de direito privado, ao abrigo do estipulado no RJIES.

Antes de entrar na análise do regime fundacional das universidades públicas portuguesas, procurando dar resposta às questões de investigação deste projeto – que, como vimos, são, em traços gerais: como compreender o contexto de emergência do estatuto fundacional no ensino superior português; e quais os efeitos do modelo fundacional na governação das universidades portuguesas? – caberá dedicar algumas palavras à adoção do modelo fundacional, no quadro da governação de universidades públicas, o que se seguirá após esta introdução, abordando-se agora, sumariamente, enquadramentos gerais sobre as fundações quanto à sua génese e ao seu desenvolvimento recente como entidades privadas – que corresponde à sua identidade originária – procurando caracterizar a sua singularidade institucional e confrontá-la, oportunamente, com a figura institucional criada pelo RJIES. Procura-se, assim, conhecer melhor a figura institucional da fundação – uma entidade que é fruto do setor privado e típica de iniciativas privadas – para perceber o seu aparecimento no setor público e compreender razões para surgir no RJIES como modelo de governação das universidades públicas – ou seja, ajudar a compreender o contexto de emergência do estatuto fundacional no ensino superior português.

As fundações são, tradicionalmente, entes jurídicos privados – destinados a canalizar fundos da riqueza privada para finalidades de interesse público, de uma miríade de espécies, como alívio da pobreza, educação, saúde, expressões artísticas e culturais, ajuda internacional, etc. (Bernholz et al., 2016, p. 1) – e, como tal, nasceram e desenvolveram-se apesar de, há uns anos a esta parte, terem começado a surgir entes públicos com a designação de fundações, constituídos por iniciativa e ato do poder administrativo para a prossecução de fins ou interesses de ordem pública (Macedo, 2001, p. 15). Como refere Vital Moreira, "*Apesar de corresponder à*

figura privada da fundação (…) a fundação pública é uma figura específica do direito público" é uma entidade pública de natureza institucional (Moreira, 1997, p. 341). Já em 1962, Marcello Caetano, num estudo realizado sobre fundações – no âmbito da discussão em torno da revisão do código civil português e antes dos desenvolvimentos complexos nas figuras jurídicas dos institutos públicos, como os que vieram a dar origem a este modelo institucional fundacional das universidades públicas – ao delimitar o âmbito do seu artigo, referia que tratava apenas das fundações de direito privado, abstraindo *"(…) das que possam considerar-se de direito público, que entram na categoria de institutos públicos"* (Caetano, 1962, p. 8). Ou seja, as fundações de direito público eram tratadas como institutos públicos e inscreviam-se nessa categoria institucional e, sem que, dentro desse quadro geral, merecessem muitas especificidades na sua análise (como veremos, estas novas fundações públicas com regimes de direito privado não se afastam, no entanto, da integração na categoria de institutos públicos, embora não correspondam à categoria dos designados institutos públicos tradicionais – entidades públicas de natureza pública e regime de direito público).

Voltando a recorrer a Marcello Caetano, por fundação, num sentido geral, deve entender-se uma organização destinada a prosseguir um fim duradouro ao qual esteja afetado um património (Caetano, 1962, p. 26). Daqui resultam três elementos essenciais que integram o conceito de fundação: a existência de um património afeto à realização de um fim duradouro, através de uma organização própria – património, finalidade e organização [8]. A natureza da finalidade que prossegue tem sido entendida como devendo ser de interesse ou utilidade pública (Macedo, 2001, p. 16; Machete & Antunes, 2004, p. 20) ou altruísta (Prata, 2018). Em Portugal a lei hoje em vigor – Lei 24/2012 – fala em fim de interesse social indicando, a título meramente exemplificativo, um conjunto de situações que se inscrevem nessa finalidade (artigo 3.º). Esta questão da finalidade tem suscitado em Portugal alguma controvérsia. A. Meneses Cordeiro, por exemplo, entende – numa perspetiva da qual discordo – que a ideia de interesse social, que condiciona as fundações, deve ser alargada, entendendo que qualquer gestão criadora de riqueza é de interesse social – perspetiva já anteriormente adotada por Milton Friedman (Friedman, 1970, p. 17) – e, por isso, entende que, à semelhança do que designa por modernas fundações, elas devem poder operar como empresas ou como veículos financeiros (Cordeiro, 2011, pp. 800, 819). Esta perspetiva tem conduzido, por abuso do conceito explanado por este autor, a que se assista a uma utilização indevida e reprovável do 'veículo' fundação para a prática de negócios, sobretudo financeiros, pouco transparentes, de que tem havido vários exemplos recentes, conducentes a uma má imagem da utilização da figura da fundação na opinião pública, exposta de forma lamentável, sobretudo em comissões de inquérito da Assembleia da República (AR, 2021). Por outro lado, o alargamento da ideia de interesse social permitindo que as fundações possam atuar como empresas ou 'veículos' financeiros – porque se têm pautado, pela sua independência financeira face ao Estado (pelo menos, em termos teóricos) por práticas pouco transparentes e com responsabilidade limitadíssima – afasta o sentido altruístico que preside e deve continuar a presidir ao conceito de fundação e que a distingue de outras instituições. Acresce que, para responder institucionalmente aos objetivos

[8] Ainda não aparece aqui o elemento intencional, que incorpora a vontade do fundador de criar a pessoa jurídica fundação (animus p*ersonificandi), que corresponde a outro dos elementos essenciais que também integra o conceito de fundação.*

empresariais e financeiros referidos, há múltiplas alternativas e muitas outras podem ser criadas, sem necessidade de deturpar e distorcer a instituição fundação e a sua singularidade.

As fundações são consideradas, desde os finais do século XIX, como uma entidade integrada na cultura dos EUA, mas elas não são uma invenção americana. Refere-se, normalmente como exemplo mais antigo, o dos pequenos fundos existentes na antiga Pérsia para iniciativas caritativas, designadas por *vaqfs*, que existiram há mais de mil anos. Como já vimos, no mundo árabe, estas dotações *vaqfs* serviram para financiar as *madrassas* onde se desenvolveram estudos superiores que inspiraram as universidades europeias medievais e, mesmo atualmente, mantem-se esta tradição de financiamento das universidades no mundo árabe. Também se encontram exemplos na Inglaterra, no século XV, de instituições criadas para financiar atividades político/religiosas e na França pré-revolucionária encontram-se também numerosas grandes fundações que foram eliminadas depois de 1789 (Loi Le Chapelier, de 1791, que proibiu as congregações religiosas, as corporações de mesteres e as associações operárias) por um regime que, face aos abusos do '*Ancien Regime*' e com uma forte convicção anticlerical, repudiava a plutocracia e era hostil a organizações de origem religiosa, pretendendo, por isso, um Estado que desse uma melhor resposta às necessidades caritativas (Dowie, 2002, p. 1; Machete e Antunes, 2004, pp. 9-10). No mundo Ocidental é duvidosa a consagração romana de fundações e considera-se que elas surgem apenas na Idade Média, embora com raízes em iniciativas cristãs no Baixo Império romano (Cordeiro, 2011, p. 554). Nesse período, tiveram a sua origem em diversos institutos e, designadamente, em deixas '*mortis causa*' de bens a instituições da Igreja, com fins espirituais e filantrópicos (Cordeiro, 2011, p. 799). Estas instituições de carácter religioso fundaram hospitais, albergarias e outros estabelecimentos de beneficência, que prosseguiam fins de interesse social (Baptista, 2016, p. 16). "*As instituições de caridade floresceram à luz da obrigação cristã de partilhar a riqueza e, sob administração religiosa, multiplicaram-se os hospitais e outras organizações de apoio aos mais carenciados*" (Machete & Antunes, 2004, p. 9). Estes autores assinalam, com pertinência, que os ensinamentos cristãos que serviram de fermento às fundações medievais condicionaram – como já vimos no caso da França – de uma forma ou de outra, o objeto e a aceitação política das fundações (2004, p. 9).

A ideia de fazer remontar as fundações ao período da Grécia ou da Roma antigas, em que se verificam doações destinadas a fins de utilidade social – artísticos (principalmente) e científicos, mas também caritativos – baseia-se na confusão entre o conceito de fundação e práticas filantrópicas ou de mecenato (que são atividades praticadas pelas fundações) sem que, nestes casos, se verifique a existência de um substrato organizacional indispensável, como vimos, à existência de fundações. "*Só quando há organização existe substrato personificável*" (Caetano, 1962, p. 26). A atividade filantrópica surge em muitas formas, através de grandes doações de algumas pessoas ou de pequenas doações em dinheiro e em tempo por quase todos, por intermédio de organizações caritativas, de fundações privadas, de pessoas singulares ou, ainda, de círculos informais de doadores. A atividade filantrópica foi sendo, sucessivamente, moldada pelo contexto social ou político dominante – atribuição de donativos para a realização de fins de utilidade social – correspondendo a uma prática conhecida desde a Antiguidade Clássica. Embora os níveis e as estruturas da filantropia variem em função da cultura, do local e do tempo, as pessoas, em qualquer parte, qualquer que seja o nível de riqueza e de regime político, estão disponíveis para conceder apoios em benefício de outros (Bernholz et al., 2016, p. 1; Machete & Antunes, 2004, p. 9). O mecenato, por sua vez, foi '*inventado*' por um conselheiro do

Imperador Augusto, chamado *Caïus Maecaenus*, esteta e protetor das belas-artes, que lhe atribuiu o seu nome e foi, durante muito tempo, reservado à proteção das artes e das atividades que revelassem talento, designando toda a ação deliberada por parte de pessoas privadas a favor de artistas, tanto de intérpretes como de criadores. Atualmente, o conceito de mecenato evoluiu, aproximando-se do de filantropia. Em França, por exemplo, ele aparece definido como sendo o apoio material concedido, sem contrapartida direta da parte do beneficiário, a uma obra ou a uma pessoa para o exercício de atividades de interesse geral (Debiesse, 2007, p. 9).

O peso das fundações na cultura da sociedade norte-americana é muito importante e elas correspondem mesmo a uma instituição singularmente americana. As fundações, que existem hoje na Europa e em outras partes do Mundo, assemelham-se às suas parceiras americanas em estrutura e na prática (que, aliás, procuram imitar), mas são comparativamente menos e estão longe da dimensão das maiores dos EUA. Nos EUA há uma enorme quantidade de fundos, calculados em milhares, alguns com dotações de 10 e 20 mil milhões de dólares, cujo número vai crescendo, cada vez mais, com a criação de novas riquezas. Este importante movimento teve início no final do século XIX/princípio do século XX, quando alguns espantosamente ricos industriais americanos começaram a selecionar formas de evitar os impostos e colocar a sua riqueza em uso de novas e imaginativas formas. Durante todo o século XX, as fundações americanas, com as suas elites, conselhos de administração que se auto perpetuavam e uma enorme quantidade de profissionais, exerceram, de forma subtil, uma profunda influência sobre setores chave do governo e da sociedade civil sujeitando-se, por isso, a fortes críticas (Dowie, 2002, pp. 1-2).

As principais críticas prendem-se com:

- a falta de transparência das fundações – que distribuem recursos privados para servir interesses públicos, que são identificados e definidos pelo doador, conhecendo-se, publicamente, muito pouco sobre os critérios adotados e os seus respetivos fundamentos;
- com a falta de controle da sua atividade – não têm de prestar contas a ninguém, nem ao mercado (a cujas regras não se submetem) nem a eleitores;
- a falta de relevância académica – falta informação sólida sobre as fundações, que, geralmente, mantém os seus arquivos fechados (muitos académicos evitam também estudos objetivos das fundações, temendo o risco de, com críticas honestas, perderem, ou as suas instituições, futuros subsídios) e não são geralmente entendidas pelos académicos como importantes atores de mudança social; e
- a sua vulnerabilidade política – resultante do facto de beneficiarem de importantes isenções fiscais (Dowie, 2002, pp. 250-253; Fleishman, 2009, pp. 215-229).

Uma académica norte-americana, Diane Ravitch, especialista em temas educativos e que teve responsabilidades políticas, no sector educativo, na administração do Presidente George H. W. Bush (1991-1993) e do Presidente Bill Clinton, tem feito críticas severas ao papel das novas poderosas fundações na reforma da educação – *A educação tem, frequentemente, sido alta prioridade nas suas agendas* (Ravitch, 2011, p. 197) – embora saliente, com apreço, o papel de algumas antigas fundações que financiam escolas públicas para estas poderem desenvolver os seus próprios projetos (p. 198). As suas críticas que, com traço grosso, salientam os aspetos negativos de intervenções das designadas novas fundações no sistema educativo dos EUA e na

conceção e execução das suas políticas públicas, são uma boa síntese do que acaba de se referir e merecem atenção, tendo em conta as responsabilidades públicas que já assumiu e a sua experiência sobre temas do setor educativo:

> *As novas fundações criadas por empreendedores com um sucesso espantoso, assumiram a missão de reformarem a educação na América. (…) Querem nada menos do que transformar a educação americana. Elas não deixam as comunidades locais conceber as suas próprias reformas e não querem arriscar desperdiçar o seu dinheiro. A sua ousadia não tem precedentes. Nunca na história da América as fundações privadas se atribuíram a tarefa de reconstruir o sistema nacional de educação. (…) Algumas destas novas fundações passaram a chamar-se filantropia de risco «venture philanthropies», organizações que fazem investimentos seletivos na reforma da educação. A filantropia de risco também é chamada filantrocapitalismo, porque adota conceitos do capital de risco financeiro e da gestão de negócios. (…) os filantropos de risco tratam os seus subsídios como um investimento que se espera que produza resultados mensuráveis ou, na linguagem dos negócios, «um retorno do investimento». Eles financiam novas organizações empresariais que partilham os seus objetivos e criam organizações para receberem os seus financiamentos quando não existe nenhuma que prossiga os seus propósitos. (…) com o tempo elas convergem em apoiar estratégias de reforma que espelham a sua própria experiência na aquisição de enormes fortunas, tais como competição, escolha, desregulação, incentivos e outras abordagens baseadas no mercado. (…) é importante refletir na sabedoria de permitir que a política educativa seja dirigida, ou como alguns dizem, capturada por fundações privadas. Há algo essencialmente antidemocrático em abandonar o controle da agenda política da educação pública para fundações privadas dirigidas pelas pessoas mais ricas da sociedade; quando a riqueza destas fundações se junta num propósito comum que representa uma anormal força poderosa que está para além do alcance das instituições democráticas. Estas fundações, não importa quão ricas e inteligentes sejam, não são agências públicas. Elas não estão sujeitas a controle ou avaliação pública, como devem estar as agências públicas. (…) Se os eleitores não gostarem das agendas de reforma das fundações não as podem afastar. As fundações querem que as escolas públicas e os professores sejam avaliados pelo desempenho, mas elas próprias não são responsáveis perante ninguém. Se os planos falharem não há sanções aplicadas contra elas. Elas são bastiões de um poder incontrolado* (Ravitch, 2011, pp. 199-201).

E, como síntese, conclui: *A sua agenda é escolha, concorrência e privatização* (Ravitch, 2011, p. 203).

Em Portugal, por sua vez, as fundações privadas cresceram na Idade Média – período que foi a sua época de eleição – à luz da Igreja Católica, embora sempre sob uma tutela apertada do poder (Caetano, 1962, pp. 66-67). Esta tutela encontra raízes em Regimentos de D. Manuel I de 1512, nas Ordenações Manuelinas, nas Ordenações Filipinas e nos Códigos Administrativos de 1836, 1842, 1878, 1886, 1896 e no de 1936-1940 (Caetano, 1962, pp. 109-112). É neste último texto legal que, pela primeira vez no nosso país, se deu uma definição de fundação*: o artigo 444.º do Código Administrativo de 1940 prescreve, bem claramente, que «são considerados institutos de utilidade local as pessoas coletivas … constituídas por fundação de particulares mediante*

afetação de bens dispostos em vida ou por morte» (Caetano, 1962, p. 11). As fundações privadas hoje existentes, como refere Vital Moreira, são fruto da extensão (gradual) da figura erigida pelo direito canónico para fora do campo eclesiástico (Moreira, 1997, p. 341) e foram emergindo no século XX, embora o Código Civil de 1867 (Código de Seabra), ainda influenciado pelas conceções do liberalismo, não tenha estabelecido, de forma suficiente, o regime jurídico das fundações privadas, abrindo campo a confusão de conceitos e a dificuldades no tratamento desta figura, que iam procurando ser resolvidos por via doutrinária (Baptista, 2016, p. 20). O Código Civil de 1966 – que se encontra em vigor, embora sujeito, desde então, a inúmeras alterações – veio, finalmente, consagrar uma regulamentação mais cuidada e exaustiva das fundações privadas, com a preparação desta parte do texto confiada a Ferrer Correia (Cordeiro, 2011, p. 641). Posteriormente, foi publicada uma Lei-quadro das fundações (2012) – que também já sofreu algumas revisões – e que identifica três diferentes tipos de fundações, em função da diversidade da sua natureza jurídica: (i) fundações privadas; (ii) fundações públicas de direito público; e (iii) fundações públicas de direito privado. As duas últimas categorias contemplam as fundações públicas, sendo que destas, as primeiramente referenciadas, referem-se às tradicionais fundações públicas, regidas, como institutos públicos, pelo direito público e as últimas – onde se inscrevem as universidades-fundação, embora subtraídas, diretamente, ao disposto no referido diploma, prevalecendo antes, para elas, as normas contidas no RJIES – contemplam as fundações públicas com regime de direito privado (total ou parcialmente).

3.2. Novas tendências na Administração pública. A crescente privatização.

A partir do final dos anos 80 do século passado, em muitos países do Mundo Ocidental, verificaram-se profundas transformações nos modos de produção e nas formas de organização e administração dos setores sociais, num movimento que, como salientámos, se passou a denominar *New Public Management (NPM) (NGP em português)*. Como Jessica Storbjörk e Kerstin Stenius referem: *NPM typically relies on the effectiveness of market-driven management models also in the public sector, and on control of the output of public services, rather than of processes* (Storbjörk & Stenius, 2019, p. 777). Como estes autores referem, a disseminação da *NGP* é frequentemente atribuída ao advento dos novos governos de direita dos anos 80 e, em especial, à influência de Ronald Reagan e Margaret Thatcher que procuraram reverter os modelos de Estado social. A NGP corresponde a uma nova forma de governar o setor público que adota os métodos de gestão do setor privado e os mecanismos do mercado como consequência, em grande parte, da necessidade de reduzir a percentagem da despesa pública no produto interno bruto (Ropret et al., 2018, p. 133). A NGP, por estes seus princípios e objetivos, contribuiu, de forma importante, para o trajeto no sentido da privatização da administração pública, mas esta tendência de privatização da administração pública não se esgota nos pressupostos da NGP, porque ela, enquanto tendência pesada que é, prosseguiu generalizadamente apesar das sérias críticas e reservas que aquela foi merecendo: *The serious criticism of the new public management was that it is against the precepts of democracy, which requires the rule of law, the legally sanctioned regulation of markets, the preservation of equity, and competent bureaucracies subject to control by statute and by judicial institutions (Kalimullah et al., 2012; Pollitt & Bouckaert, 2011; Peters, 2009)* (apud Ropret et al., 2018, p. 133).

Hoje assiste-se, por isso, como refere V. Moreira (Moreira, 1997, p. 263), seguindo o que defende J. B. Auby (1979, p. 104, apud Moreira, 1997, p. 263), que *(…) à qualificação de ente*

público ou privado não corresponde, muitas vezes, o regime jurídico correlativo (público ou privado, conforme os casos) e que as funções são grandemente intermutáveis (a mesma realidade pode ter duas qualificações; a mesma qualificação pode corresponder a duas realidades). É atualmente muito intensa a permeabilidade entre os setores públicos e privados o que conduz a que a questão da privatização da administração pública, sobretudo nas suas modalidades de privatização de empresas públicas ou de transferência para o setor privado de atividades públicas – mais consentâneas com os princípios da NGP – suscite um intenso debate, por vezes muito acalorado, em que subjazem, predominantemente, argumentos de cariz ideológico – legítimos, de qualquer modo – mas em que falta, muitas vezes, alguma serenidade e a indispensável fundamentação científica que permita analisar com rigor e frieza as situações objeto de pesquisa.

No âmbito científico há um artigo sobre uma realidade organizacional norte-americana com especificidades muito próprias que aborda um exemplo de modelo de transferência para o setor privado de uma atividade pública muito sensível – privatização das prisões do Estado – e que pode suscitar sérias interrogações quanto à efetiva salvaguarda do interesse público (Mitchell & Butz, 2019, pp. 506-544), onde se defende que as decisões de privatização podem alterar significativamente o custo da estrutura e da oferta dos serviços sociais básicos, promover um maior envolvimento dos cidadãos e dos contribuintes no processo administrativo e suscitar questões normativas quanto aos papéis básicos do governo e à relação adequada entre os sectores público e privado.

Invocam estes autores como motivos para a adoção deste modelo de privatização: considerações económicas; motivações políticas; ou difusão de boas práticas semelhantes (isomorfismo e mimetismo) e acrescentam ainda algumas consequências que resultam de estimular a concorrência através da privatização do seguinte modo: "*Provider competition through privatization is thought to produce innovative administrative approaches among adopting governments, which may lead to reduced costs, more efficient management practice, and improved administrative quality (Bouché & Volden, 2011; Brudney et al. 2005; Savas 2000)"* (Mitchell & Butz, 2019, p. 512).

As principais motivações que se encontram na literatura (sobretudo desde os anos 80 do século passado) para promover a privatização da administração pública, em qualquer das suas modalidades, são as de reduzir custos, tornar a gestão mais eficiente, melhorar a qualidade da prestação dos serviços, facilitar a adoção de práticas inovadoras e aumentar a transparência e a prestação de contas (*accountability*).

Luise Noring (Noring, 2019, p. 126), por sua vez, refere-se às limitações e deficiências das autoridades públicas que encontra na literatura, do seguinte modo: *"(…) for example, Mitchell (1993) focuses on the extent to which public authorities are less efficient, less innovative, and less accountable than private or other forms of ownership and management*.". A mesma autora, no mesmo artigo, identifica também, através da revisão da literatura, quais as principais deficiências que se podem encontrar na passagem para o setor privado de entidades e atividades do setor público, pondo em causa algumas das vantagens antes referidas para a privatização. São elas:

(i) a corrupção;

(ii) o tráfico de influências e o aproveitamento indevido de benefícios;
(iii) a má qualidade da prestação de serviços; e
(iv) a falta de equidade no tratamento dos mais necessitados, tais como os pobres, os idosos ou os doentes, que não se mostram rentáveis como negócio (Noring, 2019, p. 127).

As vantagens e desvantagens da privatização devem ser analisadas cuidadosamente, de forma empírica, nas diversas situações em que se verifica essa situação, porque há casos de sucesso, mas também de evidente insucesso sem que, muitas vezes, se possam antecipar motivos justificativos para um ou outro dos resultados.

Os movimentos de publicização – pessoas coletivas privadas que se tornam entidades públicas – ou de privatização – que corresponde à transformação privada, em diversas modalidades, de pessoas coletivas públicas – têm variado ao longo dos tempos com formas e procedimentos diversos. Assiste-se, geralmente, a movimentos de expansão e alargamento da administração pública (publicização), quando se acentua o crescimento do papel económico e social do Estado; e à diminuição dos entes públicos com o consequente 'emagrecimento' da administração pública ou, pelo menos, ao alargamento de formas de gestão privada no seu interior (privatização), quando se promove a diminuição do envolvimento do Estado nas atividades económicas e sociais. A estes movimentos subjazem motivações políticas relacionadas com a defesa de maior ou menor envolvimento do Estado na vida social e económica. Nas últimas décadas tem permanecido constante uma tendência para diminuir o financiamento do Estado, através do orçamento a diversas atividades que lhe cabe suportar nos setores sociais. Esta circunstância tem conduzido a que o Estado procure captar fontes alternativas de financiamento, quer através de mecanismos como as parcerias público-privadas (PPP) quer de modalidades de governo institucional que favoreçam a captação de financiamentos privados.

Coloca-se, neste contexto, uma questão mais ampla e que merece uma séria reflexão: a compatibilidade entre a prossecução do interesse público e a procura do lucro, ou num sentido mais radical, a maximização do lucro. A ideia de que estes dois objetivos se podem conciliar não se afigura como plausível quando em múltiplas situações eles se confrontam na mesma entidade. Em muitas situações há que optar entre prosseguir o interesse público ou maximizar o lucro, prejudicando um em relação ao outro ou, na procura de soluções de compromisso, prejudicando os dois (ou, noutra perspetiva, não valorizando como devido e possível, nenhum deles). Em muitas circunstâncias, os interesses em jogo na atuação das organizações são, efetivamente, contraditórios.

Como defendeu Milton Friedman – economista reconhecido como o pai das correntes neoliberais – num artigo que publicou no jornal New York Times em setembro de 1970 (Friedman, 1970, p. 17) e aprofundando o que tinha anteriormente escrito na obra 'Capitalismo e Liberdade' (originalmente editada em 1962) (Friedman, 2018), o único papel das empresas é prosseguir o lucro e aumentar o rendimento dos acionistas, não havendo lugar a qualquer tipo de responsabilidade social das empresas, para além do que resulta da sua atividade empresarial e da procura de maximização do lucro. Através desse objetivo, considera Friedman, já prestam um muito importante serviço à comunidade, produzindo riqueza e assegurando o emprego. Estes são, naturalmente, aspetos que correspondem, nesta perspetiva, à promoção de interesse

público em geral, embora de uma forma interessada para os agentes responsáveis (empresários), por estas iniciativas promoverem o seu benefício direto.

Convém, no entanto, desdramatizar o sentido e objetivos desta tendência de privatização que é, por vezes, objeto de uma acesa discussão ideológica – sobretudo quando se trata de modalidades de privatizar empresas públicas ou de transferir atividades do setor público para o setor privado. Nesta linha e procurando justamente salientar benefícios da conjugação de valores e princípios processuais públicos com práticas e formas de organização privadas, José Carlos Vieira de Andrade considerando, também e sobretudo, a utilização pela administração pública de procedimentos e modelos organizativos jurídico-privados e procurando mostrar a importância de que se pode revestir este trajeto para melhor alcançar os objetivos de interesse público que os entes públicos têm de prosseguir (que a NGP não cuida, geralmente, de acautelar), refere-se-lhe do seguinte modo:

> *(…) que, em algumas das suas dimensões, mereceram a generalização na doutrina da designação expressiva de «fuga para o direito privado». Essa, não é, no entanto, necessariamente, uma fuga no sentido de subterfúgio habilidoso ou de fuga de um prisioneiro – o Estado, prisioneiro do direito público, a evadir-se para a liberdade do direito privado. É que o direito administrativo também impõe limites e condições de exercício à atividade privada da Administração pública: como alguém disse, o Estado não pode saltar sobre a sua própria sombra, sobre a sombra da singularidade do seu poder. Talvez seja outra fuga. Fuga no sentido musical. Uma fuga com «episódios» em que os temas públicos se combinam em modulações ordenadas, com contratemas privados, formando obras de uma lógica construtiva. E, então, será nessa lógica construtiva que se concilia a eficiência e a flexibilidade dos mecanismos privados com os valores comunitários e os controlos públicos que a doutrina do direito administrativo tem agora de formular* (Andrade, 2001, p. 12).

De forma a sistematizar a análise deste tema convém referir que a doutrina tem identificado três principais modalidades do fenómeno de privatização da Administração pública: (i) transferir uma empresa pública para o setor privado; (ii) transferir uma atividade pública para o setor privado; e (iii) crescente utilização pela Administração pública de fórmulas organizativas e de procedimentos jurídico-privados (Martin-Retortillo, 2001, p. 19-26).

Uma outra forma de distinguir as modalidades de privatização da Administração pública – adotada por Vital Moreira (Moreira, 1997, p. 290) na esteira de alguma doutrina alemã (Wolff, Bachof & Stober, 1987, p. 7, apud Moreira, 1997, p. 290) – baseia-se no critério de transferência para particulares da propriedade ou da gestão de serviços ou estabelecimentos públicos como uma das modalidades; na simples privatização da forma organizativa ou na privatização do regime jurídico, mantendo sempre a propriedade e a gestão e ainda da própria forma organizativa, no último caso, como outra das modalidades. Designa-se a primeira das modalidades por «privatização material» e a segunda por «privatização formal» (Moreira, 1997, p. 290).

Estas modalidades de privatização da Administração pública – onde a situação das universidades públicas portuguesas com regime fundacional se inscreve na modalidade de 'privatização formal' – configura o que se convencionou chamar de 'fuga do direito administrativo' para o

direito privado – ou, indistintamente, 'fuga para o direito privado', como referia supra Vieira de Andrade – e, como refere Vital Moreira (Moreira, 1997, pp. 280-281), não causa hoje estranheza a atividade jurídico-privada das entidades públicas administrativas, porque ela é uma realidade corrente e crescente. Sublinha ainda este autor que *O que era novo a partir de certo momento era a existência de entes públicos sujeitos predominantemente a regimes de direito privado e só marginalmente a regimes de direito público.*

Freitas do Amaral invoca que, *as necessidades do mundo atual levaram à conveniência de adotar novas fórmulas de organização e funcionamento da Administração Pública para melhor prossecução dos fins do Estado* (Amaral, 2019, p. 300). Neste sentido, alude ainda ao facto de as funções do Estado serem cada vez mais amplas e complexas e que, em especial no caso de funções de carácter técnico, económico, cultural e social, elas não se poderem compadecer com atividades do tipo burocrático.

Este movimento de privatização da administração pública baseia-se numa procura de obtenção de maior eficácia, maior flexibilidade, maior produtividade e melhor rendimento e ainda na procura de maior liberdade de decisão tentando evitar as limitações dos procedimentos administrativos vigentes na administração pública tradicional. Esta última motivação tem, porém, sido objeto de viva controvérsia e tem limites como alerta Vital Moreira e já referimos supra: *A Administração não pode, através da forma de organismos privados, fugir aos dados fundamentais da administração pública, nomeadamente o controlo ministerial e parlamentar, a vinculação aos direitos fundamentais, etc.* (Moreira, 1997, p. 287). Mais uma vez, cabe referir que a NGP, regra geral, não se compadece com estes limites que na pureza dos princípios jurídicos devem ser considerados.

Para as universidades públicas também o debate sobre a crescente privatização tem sido bastante intenso e será objeto de uma análise alargada e mais cuidada posteriormente. A título de exemplo, Nick Lewis & Cris Shore (Lewis & Shore, 2019), num texto relativamente recente, analisam criticamente dois documentos com propostas de reforma das instituições públicas de ensino superior (*Avalanche is Coming* e *The University of the Future*). Consideram que, nestes documentos, há uma transformação do que designam de assalto neoliberal às universidades no Reino Unido e na Nova Zelândia, passando-se dos tradicionais modelos de NGP e de financiamento, para a adoção de um estatuto especial da universidade pública. *The project aims to complete neoliberal business initiated 25 years ago by more fully marketising and financialising universities, starting with 'unbundling' and outsourcing and culminating in new forms of privatisation, rent-extraction and rebundling* (Lewis & Shore, 2019, p. 11).

Entendem estes autores que os dois documentos que analisam estabelecem uma agenda de privatização das universidades públicas e promovem um futuro de mudança no sentido já verificado no mundo. Salientam, ainda, que em ambos os documentos se considera que é urgente que se proceda à transformação que aí se preconiza, anunciando que o grande risco será a complacência e que não agir não é opção. Contrariando as propostas contidas nestes documentos de iminente reforma das universidades públicas – através da sua comercialização, da preponderância de uma perspetiva financeira, da separação de partes da sua atividade e da sua externalização, da promoção de novas formas de privatização e de reagrupamento das componentes separadas – invocam os autores deste artigo, que elas carecem de fundamentação e não está demonstrado pelos seus promotores que se alcancem os objetivos que proclamam.

Entendem, antes, que elas servem os interesses comerciais dos seus autores e não o desenvolvimento das instituições e que muitas das propostas que apresentam já estão em prática em muitos casos com resultados desastrosos. A separação das atividades de ensino, de investigação e de gestão atacam a ideia de universidade integrada e obrigam à redefinição da sua missão e objetivos. Concluem, referindo que as organizações que promovem estas propostas de comercialização das universidades públicas tentam proceder à lavagem da reputação dos seus autores, transformando agentes interessados ('*stakeholders*') em analistas isentos (Lewis & Shore, 2019).

No âmbito desta temática assume especial importância, numa perspetiva estritamente jurídica, a divisão entre pessoas coletivas públicas e privadas – esta análise é de grande relevância para a posterior abordagem das universidades-fundação, com o estatuto de direito público e regimes de direito privado – que corresponde a uma forma, como se viu, de transportar para o âmbito da personalidade coletiva a grande e tão discutida divisão do direito, entre direito público e direito privado, cuja separação é de grande complexidade e que com a crescente interferência e permeabilidade que se vem registando entre público e privado, alargando as zonas cinzentas ou de transição, mais dificulta a possibilidade de encontrar critérios de distinção claros. Esta crescente dificuldade tem conduzido a que, inclusivamente, se questione se continua a ter interesse fazer esta distinção e há autores que entendem, inclusivamente, que já não faz sentido continuar a distinguir instituições públicas e privadas – no nosso país vd. Sérvulo Correia, (Correia, 1963, p. 13; 1982, p. 137) e A. Marques Guedes (Guedes, 1954, p. 131).

Apesar de haver fortes razões para continuar a fazer essa distinção ela não é, no entanto, fácil de realizar. Para caracterizar a dificuldade desta distinção veja-se, por exemplo, como Vital Moreira (Moreira, 1997: 261-262) identifica, de uma forma muito completa, um conjunto de 9 fenómenos que põem em causa a sua praticabilidade:

a) *a 'destipização' do regime dos entes públicos, com a crescente diferenciação e singularização do regime de cada uma das suas espécies, (…);*
b) *a proliferação de situações de mistura de elementos públicos e privados no regime do mesmo ente, (…);*
c) *a progressiva introdução de elementos privatísticos (por exemplo em matéria de relações de trabalho) no regime jurídico de entes expressamente qualificados como entes públicos;*
d) *a crescente necessidade de distinguir dentro do regime de cada ente, independentemente da sua natureza, a parte regida pelo direito público e pelo direito privado;*
e) *o aparecimento de entes criados e instrumentalizados pelo Estado, mas inteiramente sujeitos a um regime de direito privado (sociedades comerciais, associações, etc.);*
f) *a admissão da possibilidade de exercício de funções públicas e da prática de atos administrativos por parte de entidades legalmente qualificadas como entidades privadas, (…);*
g) *a frequente qualificação legislativa como entes públicos de entidades, de todo em todo, carecidas de elementos de direito público no seu regime jurídico;*

h) *a submissão de muitos entes inequivocamente privados a formas de controlo público substancialmente idêntico à tutela e superintendência sobre os entes públicos derivados;*
i) *a multiplicação das situações de entes públicos e de entes privados paralelos, substancialmente idênticos quanto ao seu regime (sobretudo no domínio empresarial do Estado, entre as empresas públicas em sentido estrito, que são entes públicos e as empresas de capitais públicos, que são entes privados).*

Apesar deste extenso rol de dificuldades, o mesmo autor (Moreira, 1997, p. 263-265) identifica, no entanto, de forma pormenorizada, um conjunto de razões que justificam a necessidade de se continuar a fazer a referida distinção. Estas razões, perfeitamente pertinentes, fundam-se, em geral, na necessidade de apurar a que entidades se aplicam normas constitucionais e legais apenas destinadas a entidades públicas, ou também como ficam vinculadas aos direitos fundamentais (sabendo-se que não são idênticos os termos em que as entidades públicas e privadas a eles se vinculam). Acresce, ainda, que quando a lei cria entidades de natureza complexa que classifica como entes públicos ou privados com regimes privados ou públicos – como é o caso '*sub judice*' das fundações públicas com regimes de direito privado – torna-se necessário proceder a essa distinção e caracterizar, com o rigor possível, essas entidades, aprofundando os regimes de direito público e de direito privado que lhe são aplicáveis em diversas situações e circunstâncias e as implicações que para o seu funcionamento institucional daí resultam.

Assentando, com a grande generalidade da doutrina, na necessidade e importância de distinguir entre pessoas coletivas públicas e privadas, tem sido corrente encontrar na doutrina uma pluralidade alternativa de critérios para as distinguir. Predominam os da criação por iniciativa pública ou privada, os do fim público ou particular, os da detenção de poderes de autoridade (o chamado '*jus imperii*') – critério que também se designa como da capacidade jurídica –, os da obrigatoriedade ou não da participação pública no substrato da pessoa coletiva, os do regime jurídico ou os da subordinação ou não a controlo do Estado.

Para Manuel de Andrade (Andrade, 1960, pp. 71-73) e Carlos Alberto da Mota Pinto (Pinto, 1992, p. 284) o critério adotado é o da detenção de poderes de autoridade (critério da capacidade jurídica). Para Luís Cabral de Moncada (apud, Sousa, 1999, p. 143) e Afonso Queiró (Queiró, 1976), prevalece o critério do fim ou interesse público. Nestes casos estamos perante critérios simples, porque ambos recorrem apenas a um único elemento distintivo.

Tem predominado na doutrina, no entanto, o recurso a múltiplos critérios para distinguir as pessoas coletivas públicas e privadas. A conjugação do fim com a titularidade de poderes de autoridade foi adotado por Paulo Cunha (apud, Sousa, 1999, p. 144); João de Castro Mendes conjuga o fim, com a criação e o regime jurídico (apud, Sousa, 1999, p. 144); Marcelo Rebelo de Sousa, por sua vez, conjuga o critério do fim com o do regime jurídico e considera inerente a titularidade de poderes de autoridade (Sousa, 1999, pp. 145-150); Para Marcello Caetano (Caetano, 1970, p. 180) e Diogo Freitas do Amaral (Amaral, 2019, p. 618), numa posição também adotada por J. Caupers (Caupers, 2000, p. 89), conjugam-se os critérios da iniciativa com os do fim e os de capacidade jurídica – Freitas do Amaral e J. Caupers acrescentam à caracterização de Marcello Caetano de pessoa coletiva pública, a submissão a deveres

públicos; Vital Moreira faz uma análise crítica de todos os critérios e defende, na esteira de Mahon (1985, p. 66), que «*o elemento de diferenciação decisivo é evidentemente a vontade do legislador, manifestada na qualificação legal*» e que só se coloca o problema de identificação de uma entidade pública na falta de qualificação legal (Moreira, 1997, p. 272).

Referindo Vital Moreira (Moreira, 1997, p. 272) que a doutrina não pode, em princípio, contestar a qualificação legal, se ela existir e não cabe ao intérprete «*fazer interpretação ab-rogante da qualificação legal*» (Gomes, 1987, pp. 106 e 114), acrescenta, no entanto, que "*A qualificação efetuada por lei só não é de respeitar quando se revelar de todo em todo infundada, puramente arbitrária*" *(Abreu, 1990, p. 187, citando A. R. Queiró)"* (1997, p. 272). Ora nestas situações, que admito serem marginais, em que as qualificações são infundadas ou em que o legislador as não qualifique, cabe ter um critério orientador que permita determinar a natureza pública ou privada das pessoas coletivas.

Nesta conformidade, respeitando a qualificação legal nos termos referidos como critério primordial, entendo que o recurso supletivo a um critério misto que pondere os critérios de iniciativa, com os do fim e os da capacidade jurídica – que considerados individualmente não são suficientes – será o adequado para, ainda que com limitações, distinguir as entidades públicas das entidades privadas no quadro jurídico nacional.

3.2.1 – Características principais das reformas na administração pública

Como já vimos no capítulo II da presente investigação (2.1.2), nas últimas décadas – desde os finais dos anos 70 do século passado – a governação da administração pública e a reforma deste sector têm sido dominadas pela NGP e por diversos conceitos com ela relacionados. Com o decorrer do tempo a ideia de NGP tem sofrido adaptações e tem mudado, o que torna difícil determinar um conceito rigoroso e unívoco deste modelo – a própria tentativa de classificar um ou vários modelos, genericamente designados de pós-NGP, pode parecer hoje, em alguns casos, estar ultrapassada por se considerar que muitas dessas iniciativas e ideias acabam absorvidas e integradas no conjunto de ideias flexíveis e moventes de NGP – mas dele persiste um conjunto de caraterísticas, pesadas e essenciais, que perduram às sucessivas mudanças e adaptações que o modelo possa sofrer. Quando estas caraterísticas não se verificam deixamos de falar de NGP e podemos antes estar a falar de outra coisa como, por exemplo, o regresso a uma forma nova de Estado social (uma segunda fase do Estado social) que identificámos supra como Nova Administração Pública (NAP). Este retorno a ideias do Estado social com novas caraterísticas e abordagens mais modernas configuram modelos de pós-NGP que se confrontam e competem na sua aplicação e desenvolvimento como reformas do sector público, com o modelo NGP, em formato mais ou menos puro. Nestas abordagens mais modernas do Estado social podem incluir-se *saudáveis métodos e incentivos de mercado, como a livre concorrência, o serviço ao público, a igualdade de oportunidades, o respeito pelas leis da contratação e empreitadas públicas, a separação de interesses geradores de conflito, a defesa do consumidor, a gestão pública por programas e objetivos, a avaliação permanente do trabalho realizado, a retribuição pelo desempenho* (Campos, 2019, p. 15), a que se podem acrescentar preocupações ambientais, de coesão social, de combate à pobreza, entre outras.

O modelo NGP surgiu como resposta ao declínio do desempenho económico, aos déficits financeiros, às mudanças nos padrões de procura dos serviços públicos, a uma maior expetativa dos consumidores sobre a qualidade dos serviços e a uma redução da confiança da comunidade na capacidade do Estado para fornecer os serviços (Meek, 2003, p. 8). *A NGP patrocinou uma visão dos gestores públicos como os empresários de um novo, magro e crescentemente privatizado Estado, imitando não só as práticas, mas também os valores empresariais* (Denhardt & Denhardt, 2000, p. 1). Se quisermos mostrá-lo de uma forma mais clara e precisa, podemos recorrer a esta outra referência que remonta ao início do milénio:

> *Nos últimos anos, a preocupação em determinar o estatuto de serviço público como um autêntico domínio público parece ter diminuído em todo o lado, pela emergência do modo de governação dirigido pelo mercado. O próprio serviço público sofreu uma transformação no sentido empresarial, nomeadamente sob a influência da atual reorientação global das políticas públicas no sentido da desregulação, da privatização e da liberalização* (Haque, 2001, p. 65).

Mas as propostas de reforma da NGP incluíam, de acordo com Christopher Hood:

(i) *a introdução de conceitos de gestão privada, como sejam a definição de objetivos e alvos quantificáveis, e a sua mensuração e avaliação com base em indicadores de progresso e em resultados;*

(ii) *a descentralização de serviços públicos para unidades mais pequenas, capazes de competirem entre si de modo a aumentar a eficiência;*

(iii) *a introdução da competição dentro dos serviços públicos e a possibilidade de competirem com prestadores do sector privado capazes de prestar o mesmo tipo de serviços;*

(iv) *a concessão de serviços ao sector privado mediante atribuição de contratos por via competitiva, com base na sua capacidade de prestar serviços de modo eficaz, eficiente e sem sacrifício de qualidade;*

(v) *a orientação da prestação de serviços para o cliente, enquanto contribuinte e financiador dos serviços públicos; e*

(vi) *fazer mais com menos recursos, quer pelo aumento da produtividade dos serviços, quer sobretudo pela redução dos custos associados à sua prestação* (Hood, 1991; Tavares, 2019, pp. 34-35).

A emergência do neoliberalismo e das práticas da sua associada NGP ocorreram, como vimos, nos anos 80 e 90 do século passado, especialmente nos países anglo-saxónicos (Olsen e Peters, 2005). Ronald Reagan nos EUA e Margaret Thatcher no Reino Unido foram responsáveis pelo rápido desenvolvimento destas políticas neoliberais que, em detrimento do bem público, em geral serviram para promover os interesses individuais das pessoas e os das empresas. Rhoades e Slaughter, por exemplo, veem estas políticas como procurando reduzir a despesa pública nas áreas do Estado social e em transferir riqueza para o sector privado através de políticas que promoveram a privatização, a desregulação e a comercialização das atividades do sector público ou de elementos potencialmente lucrativos de entidades do sector público (1997, p. 24).

Como resposta aos desafios que as reformas orientadas pelas ideias e princípios da NGP tinham criado emergiu, a partir do final do século passado, o que tem sido designado de pós-NGP, que tem sido definida de forma muito ampla e que surge com um conjunto de diferentes

designações tais como 'governo total' (*whole-of-government*), 'governo unificado' (*joined-up government*), Estado neo-Weberiano, Nova governação pública, governação em rede, etc. (Xiaolong & Christensen, 2022, p. 1). Nas últimas duas décadas, ultrapassar a NGP e adotar o pós-NGP tornou-se uma tendência global não só nos países ocidentais em geral e, mais especificamente, nos países anglo-saxónicos (Pollitt & Bouckaert, 2017). Como já desenvolvemos, o pós-NGP é, de certo modo, um paradigma alternativo e concorrente à NGP (Reiter & Klenk, 2019; Torfing et al., 2020), mas também tem aparecido em combinação com ele num processo de sobreposição (*layering*) (Mahoney & Thelen, 2009). O pós-NGP implica um conjunto de ideias sobre como organizar o sector público e, mais especificamente, sobre formas de organização de vários tipos (Christensen & Laegreid, 2007; Pollitt & Bouckaert, 2017). Estas ideias são dominadas pela noção de 'voltar a juntar de novo o sistema' e significar que após um período de desregulação e de fragmentação estrutural inspirada pela NGP era necessário proceder a um reforço da capacidade política e administrativa central e a uma maior coordenação e colaboração entre as políticas públicas e os programas (Boston, 2011). Adotando formas fortemente centralizadoras e de coordenação até modalidades de tipos de redes livres e bastante informais (Xiaolong & Christensen, 2022, p. 1).

Deve ainda atentar-se – pela importância de que se reveste para a realização de reformas no sector público e para a adoção de medidas com tendências e sentidos diversos – que, como referia Selznick (1957, p. 12), as organizações públicas não são só o resultado de uma formulação consciente e racional, elas também evoluem de forma gradual para novas situações através de adaptações naturais e não planeadas e por pressões internas e externas. Neste processo evolutivo de dependência do trajeto (*path-dependency*), as organizações públicas desenvolvem as suas próprias trajetórias e tradições históricas manifestadas em características informais de valor cultural (Brunsson & Olsen, 1993). Estas tradições históricas e a compatibilidade cultural têm um papel importante nas reformas no sector público em geral. Se as iniciativas de reforma são mais compatíveis com as tradições históricas e com a identidade cultural elas são mais facilmente executadas e sustentadas; se assim não for, podem ocorrer dificuldades com obstruções ou modificações (Christensen & Lagreid, 2007, p. 114; Xiaolong & Christensen, 2022, p. 4). Assim acontece com as tentativas de reforma com práticas e valores da NGP ou com modalidades de pós-NGP que, consoante os casos, respeitem ou não os valores culturais das organizações públicas onde são aplicadas, porque elas são sistemas de valor cultural (*cultural-value systems*) integradas num contexto social e cultural mais vasto.

Ao estender o domínio da economia sobre a política, a lógica do mercado procura organizar, regular e definir os princípios básicos e a ação do Estado no sentido de uma ampla variedade de desregulamentações, privatizações e abdicações de responsabilidades em relação à atividade do mercado e do sector privado. Os adeptos da lógica do mercado têm tendência em acreditar que sendo o livre mercado o sistema mais racional e democrático de escolha, todos os domínios da vida humana têm de ser abertos às forças do mercado e o Estado deveria deixar de fornecer serviços que – na ótica destes neoliberais – seriam mais bem efetuados se abertos ao mercado (Giroux, 2011, pp. 98-99). O discurso económico – em que todas as atividades sociais são absorvidas pelos sistemas económicos, no interesse da escolha do consumidor, na eficiência do mercado e na excelência obtida através da competição – prepondera sobre a justiça social e contra uma política que procure governar a sociedade em termos sociais, em vez de económicos (Giroux, 2011, pp. 103-104). Estas ideias – não correspondendo, na sua pureza, à matriz de

modelo generalizado que vigora no nosso país – foram e são, no entanto, muito influentes nos EUA e nos países do mundo anglo-saxónico. Por isso e em resposta a esses paradigmas, surgem aí afirmações como as de que *existe hoje uma ideologia perversa que vê todos os aspetos da sociedade humana como uma espécie de mercado* (Zimmerman & Dart, 1998, p. 16), ou *que estamos tão profundamente imersos no discurso do mercado que somos incapazes de imaginar qualquer outra coisa* (Jameson, 1991, p. 207), ou ainda, que a ideologia do mercado *promove a identidade dos consumidores em detrimento da identidade dos cidadãos* (Purcell, 2008, p. 26). Sobre a ideia do enorme poder dos mercados, Joseph Stiglitz, académico laureado com o Nobel da economia em 2001, tem-se desdobrado em demonstrar que tal não é mais do que uma falácia.

> *Os meus estudos de economia ensinaram-me que a ideologia de muitos conservadores estava errada; a sua, quase religiosa, crença no poder dos mercados – tão grande que nós podíamos simplesmente confiar completamente em mercados irrestritos para dirigir a economia – não tem base na teoria nem disso existem quaisquer provas. O desafio não era só persuadir outros disto, mas encontrar programas e políticas que alterassem os perigosos aumentos da desigualdade e o potencial de instabilidade da liberalização financeira iniciada sob Ronald Reagan nos anos 80. Perturbadoramente, a fé no poder dos mercados espalhou-se desde os anos 90 até ao ponto em que a liberalização financeira foi apoiada por alguns dos meus próprios colegas na administração e, eventualmente, pelo próprio Clinton* (Stiglitz, 2019, pp. xii-xiii).

Não nos podemos esquecer também que os mercados apresentam falhas, as chamadas deficiências dos mercados (van Vught, 1997, p. 220), de que podemos salientar duas, bem importantes: o seu comportamento falha quando são confrontados com bens que apresentam grandes externalidades, como é, por exemplo, o caso da educação – por externalidade entende-se, neste caso, o benefício recebido pela sociedade para além do benefício individual privado – e como o mercado baseia a troca de bens e serviços no preço, os benefícios sociais adicionais (externalidades) tendem a ser ignorados ou a ser considerados de forma muito reduzida pelos seus mecanismos; por outro lado, ainda que o mercado possa aumentar a eficiência geral dos sistemas conduz, ou pode conduzir, a uma socialmente inaceitável distribuição de resultados em termos de equidade (Amaral & Magalhães, 2001, pp. 7-8). Ao falar das falhas dos mercados também Stiglitz dá exemplos relacionados com as políticas de saúde e de educação:

> *(…) os mercados preferem apenas conceder seguros aos saudáveis e dedicam enormes recursos em diferenciar entre os saudáveis e os outros. Mas uma sociedade em que só os saudáveis podem ter um seguro não é uma sociedade produtiva ou saudável. Do mesmo modo, os mercados podem prestar um bom serviço fornecendo educação aos filhos dos ricos, mas uma sociedade em que só os filhos dos ricos podem ter uma boa educação não é justa nem eficiente* (Stiglitz, 2019, pp. 209-210).

A questão da falta de atenção aos problemas da equidade por parte das correntes neoliberais e dos modelos da NGP, nas suas duas vertentes, equidade horizontal (serviços de acesso igual para todos) e equidade vertical (serviços de diferenciada intensidade para desiguais necessidades) (Campos, 2019, p. 16), revela-se como a mais importante fragilidade destas ideias e destas práticas, por não conduzirem à diminuição das desigualdades sociais e económicas – antes as agravando – e por contrariarem o trajeto para a criação de uma sociedade mais justa.

O conceito de equidade – que não corresponde ao de igualdade, embora alguns autores o usem, indevidamente, de forma indiscriminada (Lerner, 1974; Warner, 1985) – está relacionado com a justiça das trocas sociais e a equidade existe *quando a relação entre o investimento e o retorno de uma pessoa se considera idêntico ao dessa mesma relação com outras pessoas ou grupos* (Adams, 1963; Balassiano & Salles, 2012, p. 271; Amaral, 2022, pp. 23-24). A equidade, também designada de igualdade subjetiva, corresponde a cada um receber contribuições individuais de acordo com as suas necessidades (Eckhoff, 1974; Amaral, 2022, p. 24) e o tema da equidade no acesso ao ensino superior tem vindo a tornar-se, de forma crescente, uma questão prioritária das políticas educativas nacionais e, também, das organizações internacionais (Amaral, 2022, p. 23). O tema da equidade no ensino superior tem sido objeto de análise e reflexão por um conjunto de autores, destacando-se, entre outros, Per Olaf Aamodt (2022), Alberto Amaral (2022), João Baptista (2022), Julio Bertolin (2022), Claire Callender (2022), David Dill (2022), Tristan McCowan (2022), Carla Sá (2022), Cristina Sin (2022), Orlanda Tavares (2022) e Liz Thomas (2022), que produziram um conjunto de artigos sobre o tema que foram incluídos numa obra recentemente publicada pela 'Palgrave-macmillan', editada por Orlanda Tavares, Carla Sá, Cristina Sin e Alberto Amaral (2022). Nesta obra o tema equidade no ensino superior é abordado numa perspetiva geral ou em relação a aspetos específicos como o acesso e o financiamento e analisam-se, ainda, as realidades verificadas em alguns países ou regiões como os EUA, o Reino Unido, o Brasil, Portugal ou a Europa do Norte. Nela mostram-se as novas formas como o problema da equidade se coloca hoje no ensino superior (em contraste com o que acontecia no passado) e acentua-se a importância da promoção da equidade em todo o ensino superior – a que as políticas públicas não têm prestado a devida e merecida atenção. Este conjunto de artigos contrariam as ideias contidas em múltiplos modelos de reforma, inspirados pela NGP e pela ideologia do neoliberalismo que lhe está subjacente, que não prestam a devida atenção a este importante tema no quadro das políticas públicas para o ensino superior.

Os princípios do neoliberalismo e as práticas da NGP, que lhe estão associadas, também chegaram às universidades públicas e encontram-se diversos exemplos da adoção dessas tendências em documentos de política pública para o ensino superior ou em textos legislativos para esse sector, como é o caso dos EUA (Bayh-Dole Act), do Reino Unido (the white paper *The Future of Higher Education*), da Nova Zelândia (*Strategic Plan for Tertiary Education, 2014-19*) (Department for Innovation, Universities and Skills, 2003, p. 37; Ministry of Education (MoE), 2014, pp. 16-17; (Amaral, em publicação, p. 3). Também na Austrália se verificou este movimento com uma aproximação das universidades à economia nacional, quer através da resposta às necessidades do mercado de trabalho, quer da comercialização da sua investigação e das atividades letivas quer, ainda, porque foram forçadas a comportar-se como empresas privadas, reforçando a necessidade de prestação de contas, focando-se nos clientes e em lucros e perdas (Meek, 2002, p. 242; Pick, 2005, p. 6; Amaral, em publicação, pp. 3-4). Também a Europa e as suas universidades não ficaram, naturalmente, fora desta tendência generalizada de seguir as ideias do neoliberalismo e das práticas de governação da NGP. Assim, na Estratégia de Lisboa, aprovada pela União Europeia, torna-se evidente o desejo de criar a mais dinâmica e competitiva economia do mundo baseada no conhecimento, capaz de apoiar o crescimento económico com mais e melhores empregos, com uma maior coesão social e com respeito pelo ambiente até 2010 (Lisbon European Council, 2000). Com este enquadramento, já este ano, num relatório da Comissão Europeia sobre a estratégia europeia para as universidades, se refere que

universidades excelentes e inclusivas são uma condição e a base para sociedades abertas, democráticas, justas e sustentáveis, assim como para um crescimento sustentável, empreendedor e com emprego, e acrescenta-se que as universidades, estando na encruzilhada da educação, da investigação e da inovação, têm uma posição privilegiada para servir a sociedade e a economia (EC, 2022, p. 2). Também o grupo de trabalho de peritos para o ensino superior, criado no âmbito da Comissão Europeia na sequência da comunicação produzida por este órgão, em 30 de setembro de 2020, sobre a criação da Área Europeia de Educação (AEE) em 2025 – em resultado da Resolução do Conselho sobre um quadro estratégico para a cooperação europeia na educação e formação destinado à criação da AEE e para além disso (2021-2030) – tem como termos de referência para o seu trabalho:

> *(…) focar-se no apoio às reformas nos Estados-membros e em outros países participantes, de forma a maximizar o potencial dos sistemas de ensino superior, com vista a promover a transformação do sector do ensino superior e garantir um ensino superior de qualidade, que prepare os seus diplomados para sociedades em mudança e para os mercados de trabalho e que contribuam para construir uma Europa mais forte através do reforço da capacidade de inovação a caminho da AEE, em 2025* (EC, 2021).

Estas pulsões de cariz mais neoliberal da Comissão Europeia são, por vezes, moderadas por impulsos noutros sentidos por parte de alguns Estados-membros, que se refletem esporadicamente no Conselho Europeu onde, no entanto, é difícil obter consenso sobre o sentido das reformas educativas e, em particular, das reformas no ensino superior. Deve, no entanto, registar-se que o ensino superior como responsabilidade pública tem vindo a ser mencionado em alguns comunicados finais das reuniões bienais dos Ministros com a responsabilidade sobre o sector do ensino superior, no âmbito do PB, como aconteceu, por exemplo, na Reunião de Budapeste-Viena (BFUG, 2010, p. 2).

A emergência da NGP e os ataques à eficiência dos serviços públicos, incluindo o ensino superior, resultou numa perda de confiança nas instituições (Trow, 1996) e na necessidade de maior prestação de contas e transparência (Amaral et al., 2012, p. 662). Daqui adveio, como vimos, uma importação de modelos de governação do sector privado, considerado mais ágil, eficiente, eficaz e inovador, para substituir os lentos e ineficientes processos de decisão da colegialidade académica. Surgiu, também, uma presença reforçada de elementos externos nos órgãos de governação das universidades, o que se entendia ser indispensável para a criação de responsabilidade perante o mundo exterior – a imagem da universidade fechada na 'Torre de Marfim', alheada, por completo, do mundo exterior (considerado o maior defeito da governação tradicional das universidades), passou a ser uma das mais pesadas acusações à forma de governação colegial – bem como a designação de presidentes e reitores com um forte currículo de gestão que substituíssem os académicos eleitos (Magalhães & Amaral, 2000; Moscati, 2012; Amaral et al., 2012, p. 662). Outras consequências da NGP foram os estudantes passarem a ser vistos como clientes, a adoção de medidas de controle de qualidade e de prestação de contas – de forma a assegurar que as atividades académicas respondessem às necessidades e expetativas dos clientes – e um forte ataque às profissões e, em especial, às profissões académicas (Klemenčič, 2012; Amaral et al., 2012, pp. 661-662). O ataque às profissões mais qualificadas, tentando destruir ou, pelo menos, enfraquecer as estruturas reguladoras que as protegiam, bem como o seu mercado de trabalho monopolístico e as suas práticas de trabalho em todos os

sectores da atividade pública, foi uma prática da ideologia do novo 'managerialismo', durante os anos 80 e 90 do século passado, como refere Michael Reed (2002, p. 166). Esta erosão das vantagens estatutárias da carreira académica conduziu a uma gradual desqualificação social desta profissão (Halsey, 1992; Amaral et al., 2012, p. 662).

3.2.2. A tendência para atribuir um estatuto jurídico independente às universidades públicas: casos da Áustria, da Dinamarca, da Inglaterra, dos Países Baixos e da Suécia.

As principais tendências das reformas da governação nas universidades públicas, na AEES, têm incluído mudanças legislativas que visam, essencialmente, promover alterações nas relações de poder entre o Estado e as universidades (maior autonomia institucional) que trazem associadas a criação e desenvolvimento de novos mecanismos de controle e, em alguns países, este tipo de mudanças têm conduzido a modificações no estatuto jurídico das instituições (Middlehurst & Teixeira, 2012, p. 538; Sursock, 2011; Amaral & Rosa, 2011). Estas alterações no estatuto jurídico das universidades públicas destinam-se a procurar garantir que a autonomia que lhes é conferida é salvaguardada de forma mais eficaz e que se reduz a capacidade de interferência do Estado na sua governação, passando estas instituições a ser controladas, reguladas e, de certo modo, tuteladas quanto à qualidade das suas atividades e ao desenvolvimento das suas atividades educativas e científicas por órgãos independentes criados pelo Estado que, apesar disso, não se alheia de todos os seus poderes de tutela sobre as instituições, proporcionando o aparecimento de um modelo híbrido assente em maior autonomia das universidades públicas, uma tutela do Estado menos evidente (mas subsistindo no financiamento das instituições e na regulação legal do sistema) e alguns mecanismos de tipo mercado, o que já foi apelidado de uma 'intrigante *Cabeça de Janus*' (Maassen & van Vught, 1988), ou 'um efeito *Cabeça de Janus*' (Amaral & Magalhães, 2001, p. 1):

> *Contudo, se por um lado, foi concedida maior autonomia às instituições, por outro lado, o Estado não desapareceu em favor do mercado. Pelo contrário, o Estado ainda mantem uma mão firme na regulação do sistema. (…) Como vimos a relação entre os governos e as instituições de ensino superior tem, no presente, um carácter híbrido porque foi concedida maior autonomia às instituições, mas os governos não se afastaram para favorecer uma maior intervenção do mercado na regulação do sistema. Ao mesmo tempo, os governos em vez de usarem os tradicionais mecanismos de tutela do modelo de controle pelo Estado, introduziram alguns mecanismos do tipo de mercado destinados a dirigir os sistemas de ensino superior, mas sem permitirem a emergência de um «mercado verdadeiro». (…) Isto significa que, num contexto europeu, talvez o hibridismo com uma percentagem de autonomia institucional e de regulação governamental, temperada por alguns mecanismos do tipo de mercado, seja a resposta para os problemas de regulação dos sistemas de ensino superior* (Amaral & Magalhães, 2001, pp. 11-12).

Num estudo realizado por uma equipa coordenada por Júlio Pedrosa, para o Conselho Nacional de Educação (CNE) e apresentado em 2012, analisam-se as reformas em curso nas instituições de ensino superior de alguns países europeus, procede-se ao enquadramento geral em que se desenvolvem essas reformas e identificam-se fatores que as justificam, do seguinte modo:

> *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)* (Pedrosa et al., 2012, pp. 18-19).

Nesta síntese invoca-se como determinantes deste vasto movimento de reformas nas instituições de ensino superior:

(i) a crescente procura de educação superior;
(ii) a necessidade de dotar as instituições de maior autonomia e em contrapartida, impor-lhes maior eficácia nos resultados e eficiência nos processos, sobretudo, de administração dos recursos financeiros atribuídos pelo Estado;
(iii) a introdução de formas de regulação para garantir a boa qualidade do ensino e investigação e proceder à avaliação do desempenho institucional; e
(iv) a crescente internacionalização dos sistemas, de que o referido número elevado de estudantes estrangeiros é apenas um dos seus elementos, a que se tem de acrescentar um elevado nível de competição institucional.

Estas alterações são coincidentes com a introdução de modelos de governação das universidades públicas em que se evidencia a participação de personalidades externas na governação institucional e em que se procura profissionalizar a gestão, reduzindo (ou eliminando mesmo) a gestão colegial. Outras características destas reformas traduzem-se em afastar a participação dos funcionários não académicos e em reduzir o papel dos estudantes.

Para a transformação das universidades públicas em entidades jurídicas independentes tem sido dada especial importância, como objetivo dos governos e parlamentos que procedem à aprovação de legislação nesse sentido, ao incremento da autonomia institucional:

> *A forma mais elevada de autonomia institucional de uma instituição face ao Estado é conferida pela atribuição de estatutos legais de independência (designados pela literatura como 'independent legal status'). Estes estatutos legais garantem à instituição maior autonomia do que aquela que é tradicionalmente atribuída no contexto de ensino superior, permitindo que esta faça a sua gestão da forma que independentemente decidir e com exclusiva responsabilidade legal sobre o seu funcionamento* (Barrias, 2013, pp. 75-76).

É bem verdade que este estatuto é suscetível de conferir uma mais alargada autonomia às universidades públicas e, regra geral, assim tem acontecido – embora nem sempre com os

resultados inicialmente previstos, como aconteceu na Suécia (caso de Chalmers) e em Portugal (Amaral et al., 2012, p. 667) – mas a questão tem uma complexidade maior do que a mera atribuição de uma ampla autonomia institucional. A autonomia é instrumental e não um fim em si mesma: *Nós não pensamos que a autonomia, 'per se', seja a solução mágica para os maiores problemas do ensino superior, ela não é um valor absoluto* (Amaral & Magalhães, 2001, p. 14).

Com um estatuto jurídico independente as universidades públicas embora, como regra geral, se mantenham como entidades públicas, afastam-se da administração do Estado central e de muitas das suas regras apertadas, sobretudo em termos financeiros e patrimoniais, diminuindo a interferência do Estado nos seus assuntos internos e na liberdade académica das universidades (EUA, 2018, p. 13). Garantem, assim, uma administração mais flexível e liberdade para definir a sua direção estratégica, gerir os seus fluxos financeiros, definir políticas de acesso dos estudantes e introduzir novos currículos (de Boer et al., 2012, p. 12), que se considera serem suscetíveis de proporcionar uma governação mais eficiente e efetiva (Aghion et al., 2007; Estermann, 2015). Manuel Heitor e Hugo Horta, referindo-se à reforma aprovada em Portugal em 2007 (RJIES), descrevem as vantagens das universidades se transformarem em entidades juridicamente independentes, nos termos previstos nesse quadro jurídico, da seguinte forma:

> *Na sua forma mais ampla, elas podem obter direitos para: pedir empréstimos e aumentar o seu financiamento, serem proprietárias dos seus edifícios, dos seus equipamentos e de outro património financeiro. Controlam inteiramente os seus orçamentos, de forma a atingir os objetivos definidos, definem os procedimentos administrativos e de gestão internos, assim como os seus cursos e as formas de avaliação. Podem contratar e fazer cessar os contratos do pessoal, definem os salários e os sistemas de prémios, estabelecem os critérios e o número de estudantes a admitir e ainda, o nível das propinas* (Heitor & Horta, 2015, p. 5).

Mas como entidades independentes ganham também maior capacidade para procurar financiamentos privados no país e no estrangeiro e este parece ser um aspeto importante que motiva os governos para este tipo de solução, o qual também não desagrada às universidades. Como foi referido por Virtanen, ao analisar a adoção deste tipo de modelo na Finlândia e preconizando, no limite, a criação de um modelo empresarial de universidade:

> *O financiamento público das universidades é fraco, muito inferior ao dos países considerados serem os maiores concorrentes da Finlândia na economia internacional. (…) Como as perspetivas de aumentar o financiamento público são pouco promissoras, sugerem-se mais financiamentos privados assim como uma maior colaboração com companhias internacionais e a recolha de doações privadas* (Virtanen, 2008, p. 57).

Com uma visão mais ampla do problema, Kateryna Suprun, analisando o modelo de universidades-fundação na Baixa-Saxónia, refere que:

> *A necessidade de conferir mais amplos poderes de decisão às instituições de ensino superior resulta da ideologia neoliberal da NGP (OECD, 2002; Ziegele, 2005). Argumenta-se que a moderna universidade não pode continuar a olhar para a ordem mundial a expensas dos contribuintes, tem antes de produzir capital humano e investigação aplicada. O aumento drástico da competição na esfera do ensino superior mostrou a importância de ultrapassar a «inércia organizacional» (Khem, 2006, p. 14) das instituições de ensino superior e de introduzir novos métodos com impacto nos processos internos de*

> *gestão. A mudança existencial da torre de marfim para a empresa do conhecimento implica que a universidade como instituição pública se submeta a profundas mudanças organizacionais. Uma forma de conseguir isto, é diminuindo a interferência dos governos nacionais nos assuntos internos e na liberdade académica das universidades (EUA, 2018, p. 13) através do reforço da sua autonomia institucional (Estermann, 2015, p. 29). (…) Esta deriva de uma cultura de consenso tradicional para uma liderança executiva tem de permitir que as universidades façam uso dos seus recursos e conduza a substanciais ganhos de eficácia. A tendência de conceder amplos direitos de autonomia às universidades públicas marcou, na verdade, a propagação da filosofia neoliberal no sistema alemão de ensino superior* (Suprun, 2018, pp. 10-11).

O Estado, no quadro da NGP, deixa de ter um papel de controle direto sobre as universidades e tende a passar a ter um papel de supervisão. Neste modelo de supervisão a administração central reduz a sua interferência nas decisões quotidianas das instituições ao conceder-lhes autonomia e o governo procura promover as capacidades autorreguladoras das instituições, limitando as suas atividades a controle mais distante (Amaral & Magalhães, 2001, pp. 8-9). De acordo com Guy Neave (1995, p. 61) esta teoria de supervisão tem como objetivo principal reduzir a despesa pública no ensino superior e melhorar a visão estratégica sobre as políticas nacionais, eliminando as suas funções de controle minucioso e dedicando-se à definição, acompanhamento e avaliação posterior, do desempenho de cada uma das instituições, enquanto as universidades têm de prestar mais atenção às forças do mercado ao definirem as suas estratégias (Amaral & Magalhães, 2001, p. 9).

A transformação das universidades públicas em entidades juridicamente independentes revestiu, na Europa, diferentes formas – que, por vezes, são confundidas – que vão das fundações públicas com regimes de direito privado (a serem tratadas com mais detalhe seguidamente, por ter sido este o modelo adotado no RJIES e que corresponde ao objetivo principal deste estudo), a fundações privadas ou semiprivadas, a pessoas coletivas com um estatuto independente e sujeitas a direito público ou ainda a entidades de direito público com uma autonomia reforçada. Seguidamente iremos proceder a uma análise da situação adotada, neste enquadramento, na Áustria, na Dinamarca, nos Países Baixos e na Suécia, para além de uma abordagem do tradicional sistema britânico das '*charities*' que, de certo modo, antecede este movimento.

A – Inglaterra.

Neste país não se assistiu ao movimento verificado na Europa Continental de passagem de um Estado a controlar diretamente as universidades públicas para um Estado supervisor e avaliador «ex-post» – usando agências para garantir a qualidade, assegurar a acreditação científica e pedagógica dos cursos ou outras formas de regulação – e, concomitantemente, reforçando a autonomia institucional, através da atribuição de mais poderes às universidades. Em Inglaterra a trajetória histórica foi diferente, porque as universidades financiadas pelo Estado têm uma longa tradição de autonomia e ela foi sempre, firmemente, sujeita a uma supervisão reguladora pelo Estado ou pelas suas agências (King, 2005, p. 1). Como este autor muito bem salienta, apesar dos distintos pontos de partida, verifica-se uma tendência de convergência nacional a emergir em termos internacionais – evidente no caso europeu – que se consubstancia no crescimento da autonomia institucional e no crescimento da supervisão reguladora (2005, pp.

1-2). As universidades inglesas financiadas pelo Estado são, tradicionalmente, entidades jurídicas independentes e que se autogovernam, com o estatuto de *charities* e que, frequentemente, assumem a forma de empresas (Amaral, 2006, p. 11; Barrias, 2013, p. 79; King, 2005, p. 2). Naturalmente que, apesar da independência formal destas *charities* ela pode ficar comprometida pela dependência destas entidades em relação a contratos e financiamentos de uma fonte dominante (como é o Estado, agindo diretamente ou através das suas agências) que, em certas circunstâncias, pode impor condições gravosas na celebração dos contratos ou para conceder financiamentos que limitam, por essa via indireta, a autonomia institucional. Por outro lado, a autonomia institucional das universidades é, frequentemente, condicionada por uma crescente supervisão, tanto de reguladores do Estado, como por reguladores independentes ao serviço do Estado ou, ainda, por formas sancionadas pelo Estado de autorregulação ou por regulação conjunta (King, 2005, p.2).

As universidades inglesas, financiadas predominantemente pelo Estado, podem dividir-se em dois grupos distintos: as universidades mais antigas (pré-1992, ocasião em que foi aprovado um *Further and Higher Education Act* que criou novas universidades resultantes da transformação dos anteriores politécnicos) e as universidades criadas após 1992. No primeiro grupo a constituição e os poderes dos órgãos de governo são definidos e limitados pelo alvará e pelos estatutos da instituição, enquanto para o segundo tipo de universidades a governação é estabelecida por legislação aprovada pelo Parlamento – *Education Reform Act* de 1988, alterado pelo de 1992 – em conjunto com instrumentos jurídicos do governo (King, 2005, pp. 3-4).

Apesar das universidades com financiamento público terem origens, dimensões e organizações diferentes, elas partilham as seguintes características:

- são instituições legalmente independentes;
- têm órgãos com um estatuto de *charity*; e
- prestam contas através de um órgão de governo, que assume completa responsabilidade sobre todos os aspetos da instituição (King, 2005, p. 4).

  As universidades britânicas, tradicionalmente, (sem considerar Oxford e Cambridge) atuam de acordo com o familiar princípio bicameral. O Senado é (…) o órgão com responsabilidades pelas decisões em todas as questões académicas (…); o Conselho é o órgão supremo de decisão com responsabilidades nas finanças e nos recursos, termos e condições (não académicas) do emprego do pessoal, etc. O Conselho é integrado por membros externos e por académicos; o Senado, constituído, principalmente, por académicos, integra, normalmente, muito poucos elementos externos e, de forma estrita, não inclui membros não académicos. Quer o Senado quer o Conselho podem integrar estudantes (Fulton, 2002, pp. 208-209; Amaral et al., 2012, p. 663).

As já referidas reformas de 1988 e 1992 introduziram algumas mudanças de que as mais importantes foram: a criação de um pequeno conselho executivo, em que metade dos seus membros deve ser de fora da universidade, com experiência em assuntos relacionados com a indústria, com o comércio ou com o emprego; um reforço do poder do chefe executivo; e a subordinação do órgão académico ao órgão de governadores. Este órgão, nas novas universidades (ex-politécnicos), compreende 12 a 14 membros (OECD, 2003), enquanto nas universidades mais antigas a média de membros varia entre 30 e 34 membros (Shattock, 2001; Amaral et al., 2012, p. 663).

Muitas das antigas universidades são conhecidas por '*chartered corporations*' por terem sido criadas através de alvarás régios (*royal charter*) – concedidos pelo Conselho Privado ('*Privy Council'*) – com um conjunto de estatutos associados. Outras destas universidades, criadas antes de 1992, foram instituídas por um Ato do Parlamento e operacionalizadas por um conjunto de estatutos, sendo a sua forma organizacional conhecida como *statutory corporation*. A estrutura de governação destas universidades mais antigas está definida nos seus documentos constitutivos. Já as novas universidades foram criadas de acordo com as normas dos documentos de reforma de 1988 e 1992, aprovados pelo Parlamento, tendo as suas regras de governação sido aprovadas pelo Ministro, após terem sido propostas pelas instituições de acordo com orientações estabelecidas pelo governo. No entanto, quatro destas novas universidades têm o estatuto de companhias de responsabilidade limitada em vez de corporações de ensino superior (King, 2005, pp. 4-5).

O estatuto de *charity*, a que as universidades inglesas estão sujeitas, confere os seguintes benefícios:

- isenções fiscais de alguns impostos e taxas, designadamente sobre lucros de capital ou sobre rendimentos aplicados às empresas, etc.;
- possibilidade de recuperar o imposto sobre rendimentos deduzido na celebração de escrituras e nas doações recebidas;
- isenção do imposto sucessório sobre as doações às instituições;
- alívio substancial nas tarifas de negócios; e
- isenção do imposto de valor acrescentado (VAT) nas atividades educativas e de investigação, embora possam ser coletados com este imposto nas atividades comerciais (King, 2005, p. 7).

Aos membros dos órgãos de governo das *charities* de ensino superior é imposto que:

- utilizem o património e o rendimento da instituição só para os objetivos definidos da *charity*;
- só atuem dentro dos seus poderes legais;
- tenham especial atenção na organização de atividades comerciais que não sejam consideradas *charitable*;
- governem e protejam a propriedade da instituição; e
- prestem informação e enviem relatórios aos adequados reguladores (*the Charity Commissioners (CC)*, para as *charities* em geral e *the Higher Education Funding Council for England (HEFCE)*, para as instituições de ensino superior (King, 2005, p. 7).

A maior parte das *charities* assumem uma das três seguintes formas:

- uma associação *unincorporated*;
- um *trust*; ou
- uma empresa *incorporated*.

As duas primeiras formas referidas não correspondem a uma empresa, não possuem personalidade jurídica e não podem celebrar contratos. Por isso, os seus administradores têm de, pessoalmente, celebrar os contratos em nome da respetiva entidade. Já no terceiro tipo de *charities*, com o estatuto de *incorporated*, existe proteção dos administradores em relação à sua

responsabilidade pessoal perante terceiros, porque uma empresa é legalmente considerada como uma entidade diferente dos seus membros e administradores, o que significa que os documentos jurídicos são assinados em nome da empresa e as responsabilidades inerentes são desta e não dos seus administradores ou outros membros. De qualquer modo, o estatuto de *incorporation* não diminui a responsabilidade pessoal dos administradores no que respeita a terem de governar e dirigir bem a entidade de que são líderes (King, 2005, pp. 9-10).

As *charities* são financiadas por diversas formas: pagamento por serviços prestados; financiamentos do Estado; doações públicas e legados. O rendimento deste tipo de entidades e a acumulação de excedentes têm de ser aplicados nos objetivos da instituição dentro de um período razoável. A maior parte destas entidades podem vender património, sujeitas a certas condições, mas não o podem fazer se for parte do património inicial. Regra geral, estas entidades podem pedir empréstimos e dar o seu património como garantia (King, 2005, p. 10).

Estas são as principais regras que configuram a autonomia das universidades inglesas que, como vimos, sendo todas *charities*, possuem dentro do quadro geral desta entidade jurídica uma diversidade de diferentes estatutos.

B- Áustria.

Neste país as universidades deixaram de ser agências do Estado, com uma reduzida capacidade jurídica, para passarem a ser pessoas jurídicas independentes, mas sujeitas ao direito público – *Körperschaften öffentlichen Rechts* – o que lhes passou a garantir uma muito maior autonomia e uma muito ampla capacidade de autogoverno.

Hans Pechar considera que nos últimos 40 anos o ensino superior na Áustria sofreu diversas reformas, mas, nesse período, distingue dois ciclos de reformas que se diferenciam profundamente no que respeita aos paradigmas de política que lhe estão subjacentes:

- *o primeiro ciclo, tem o seu auge em meados dos anos 70 do século passado e pode ser caracterizado pela inclusão do ensino superior no quadro das políticas do Estado social. Os slogans políticos foram 'abertura' e 'democratização' do ensino superior (destacando-se a participação dos estudantes, integrando os académicos mais novos nos processos de decisão e alargando as áreas de investigação);*
- *O segundo ciclo, segue as tendências da política internacional dos anos 90 e resultou, em 2002, numa reforma que reconhece completamente o estatuto da entidade jurídica das universidades (as universidades não são mais agências do Estado, mas empresas públicas) e os termos-chave adotados neste ciclo foram 'desregulação' e 'eficiência'* (Pechar, 2005a, pp. 269-270).

No referido segundo ciclo de reformas, que corresponde à situação vigente, o governo adotou o modelo anglo-saxónico da NGP e o primeiro passo nesse sentido foi a diversificação do sistema com a criação de *Fachhochschulen* em 1993 – a Áustria foi um dos poucos países da OCDE que não criou um sector não universitário durante os primeiros períodos da expansão quantitativa do sistema e ao falhar algumas tentativas para criar uma alternativa às universidades no início dos anos 70 fez recair sobre as universidades o peso da expansão verificada nos anos 70 e 80 (Lassnigg & Pechar, 1988; Pechar, 2005a, p. 277). Nesse mesmo ano o governo tentou também introduzir nas universidades as ideias da NGP – procurou substituir o reitor por um presidente

não dependente dos órgãos académicos e introduzir órgãos de governo com uma forte e poderosa representação de elementos externos – mas a resistência dos académicos foi forte, com uma maioria a opor-se à ideia de autonomia institucional que consideravam ser apenas uma desculpa para o governo se livrar das suas responsabilidades financeiras em relação ao ensino superior. Nesta conformidade, o governo suavizou a sua proposta inicial e esta reforma (aprovada em 1993) que foi, naturalmente, transitória, ficou marcada pelo seguinte: (i) as posições de liderança institucional foram reforçadas, mas o seu poder foi equilibrado por uma influência significativa dos órgãos colegiais; (ii) a influência dos elementos externos foi reduzida – não foram criados órgãos de governo com a participação desses elementos, mas, apenas, órgãos consultivos. Em consequência, o governo recusou-se a entregar um envelope financeiro às universidades, por considerar que elas não tinham estruturas de gestão suficientes e adequadas para disporem deste tipo de orçamento (Pechar, 2005a, pp. 279-280).

Em 2002, com a alteração do equilíbrio de forças nas universidades provocada pelo aparecimento de novos reitores – na sequência da reforma de 1993 – o Parlamento aprovou uma nova lei – *new Organisational Act (UG 2002)* – que estabeleceu a organização das universidades e dos seus estudos e que começou a ser executada em 2004. Há quem considere que esta lei é, talvez a mais importante reforma desde 1848 quando o país adotou o modelo Humboldtiano e que, (com algum exagero) provavelmente, torna a Áustria líder na revolução 'managerial' no continente europeu reconhecendo, no entanto, que os académicos têm sobre ela sentimentos mistos (Pechar, 2005a, p. 281).

As mais importantes mudanças introduzidas por esta lei são as seguintes:

(i) As universidades, como vimos, deixam de ser agências do Estado e passam a ter um estatuto jurídico independente;
(ii) As universidades não são privatizadas e permanecem no domínio do direito público tornando-se pessoas coletivas de direito público (*Körperschaften öffentlichenRechts*);
(iii) O governo federal mantém a responsabilidade pelo financiamento básico, mas as universidades são libertas das regras financeiras do orçamento federal;
(iv) As universidades recebem do governo um envelope financeiro que podem usar discricionariamente;
(v) Os recursos são afetados com base em contratos-programa;
(vi) Vinte por cento do orçamento disponível pelo Estado é baseado em indicadores;
(vii) A organização interna das universidades – não considerando as normas gerais relativas à estrutura de decisão – não é legalmente prescrita, sendo determinada nos estatutos (*Satzung*), aprovados pelo senado académico;
(viii) Em cada universidade é criado um órgão de governo (*Universitätsrat*), cuja composição varia entre 5 e 9 membros, devendo metade ser eleitos pelo senado académico e outra metade designada pelo Ministro;
(ix) O poder do reitor é reforçado em relação aos outros poderes na instituição, sendo o reitorado (*Rektorat*) composto pelo reitor e até quatro vice-reitores;
(x) Os reitores são eleitos pelo órgão de governo mediante proposta do senado académico e torna-se, por isso, mais independente de todos os órgãos académicos, mas mais dependente daquele órgão;

(xi) A dimensão do senado académico varia entre 12 e 24 académicos, devendo a maioria ser de *full professors*;
(xii) O senado tem o poder de criar comités para determinar as condições de obtenção do grau de Habilitação para nomeações e para assuntos pedagógicos;
(xiii) Esta nova universidade, com o estatuto jurídico que lhe foi criado, é o empregador de todo o seu pessoal académico e não académico;
(xiv) O pessoal académico deixa de ser funcionário público e passa a ser contratado através de uma relação laboral jurídico-privada (Pechar, 2005a, pp. 280-281; Pechar, 2005b, p. 8).

Uma muito importante particularidade desta reforma é que ela não é facultativa para as universidades públicas devendo, todas elas impositivamente adotar o regime que nela é prescrito (Barrias, 2013, p. 78).

Atualmente, o ensino superior na Áustria é assegurado por 21 universidades públicas, 13 universidades privadas, 21 universidades de Ciências Aplicadas (*Fachhochschulen*) e 14 colégios universitários de formação de professores (*Pädagogische Hochschulen, PH*). Todas as universidades públicas estão, nos termos da lei, dotadas de uma ampla autonomia e todas as instituições de ensino superior estão, periódica e obrigatoriamente sujeitas, a uma avaliação de qualidade externa realizada pela agência para *Quality Assurance and Accreditation* da Áustria (*Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria*) ou no caso de avaliações internacionais por uma outra agência de *quality assurance*, reconhecida internacionalmente (membro da *European Quality Assurance Register*) (OECD, 2017b, p. 15).

Alguns autores no nosso país têm referido que a Áustria adotou o regime de universidades-fundação (Coelho, 2017, p. 384), o que não é correto e convém ser corrigido. Nos termos do referido *Federal Act on the Organisation of Universities and their Studies (Universities Act 2002 – UG*), as universidades públicas na Áustria passaram a ser entidades jurídicas sujeitas ao direito público e não fundações – com uma autonomia muito ampla (§4). Por força do disposto no § 10 (1) deste mesmo diploma legal, cada universidade é autorizada a criar fundações, assim como empresas ou associações, desde que essa criação esteja em conformidade com o desempenho das tarefas dessa universidade e que, em especial, não prejudique a sua investigação e o seu ensino. Neste caso, estamos perante a possibilidade de criação pelas universidades austríacas – para além de associações e empresas – de fundações universitárias que auxiliam as universidades nas suas tarefas e não de universidades-fundação, titulares das próprias universidades e que correspondem a novos modelos de governação universitária, como acontece nos casos português, finlandês e húngaro.

C – Dinamarca.

A Dinamarca também optou por adotar um regime de universidades públicas com um estatuto de entidades juridicamente independentes, mas esse estatuto confere-lhes uma autonomia parcial por não permitir, por exemplo, que as universidades possam ser titulares do seu património e por estarem impedidas de recorrerem à possibilidade de contraírem empréstimos bancários (Barrias, 2013, pp. 78-79). Mas, para além disto, há outras restrições na atividade destas universidades e nas suas relações de poder com o Estado que limitam a autonomia e

independência jurídica das universidades públicas dinamarquesas em comparação com as de outros países que adotaram este regime jurídico para as suas universidades públicas. Neste sentido, verifica-se que as universidades estão legalmente obrigadas a estabelecer contratos-programa com o governo sobre objetivos estratégicos, critérios de sucesso, prioridades de investigação, programas de estudo, etc. e o financiamento público é conferido de acordo com o determinado nestes contratos, conforme estabelecido na lei *Appropriation Act*. O governo pode cancelar ou pedir a devolução dos pagamentos se a universidade não cumprir com as condições previstas e com as regras de gestão (Amaral et al. 2012, p. 12).

Desde 2006 que o governo procede a importantes reformas no sistema de ensino superior que têm conduzido, para além de outras mudanças, à fusão de instituições universitárias e de investigação. A lei que passou a regular o estatuto das universidades (*Consolidation Act*, 2007) classificou-as como pessoas coletivas de direito público e conferiu-lhes uma alargada autonomia académica e de gestão (Amaral et al., 2012, p. 7; Pedrosa et al. 2012, p. 22).

A reforma da estrutura e organização interna das universidades públicas foi realizada em 2003 (*The University Act*, 2003) e estabeleceu como órgãos de governação, o conselho da universidade (*University Board*), o reitor e o conselho académico. O órgão máximo de governo é o conselho da universidade composto por uma maioria de membros externos e por representantes dos professores e investigadores – nestes se incluindo estudantes de doutoramento com contrato – representantes do pessoal não académico e um mínimo de dois representantes dos estudantes. A este órgão compete, entre outras, as seguintes responsabilidades:

(i) estabelecer as linhas orientadoras para a organização, as atividades de longo prazo e o desenvolvimento da instituição;
(ii) administrar os fundos da instituição de modo a garantir que eles servem a realização dos fins últimos da Universidade;
(iii) aprovar o orçamento, de acordo com recomendação do Reitor, as orientações para o uso dos recursos comuns e a sua distribuição; e
(iv) 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.

Os estatutos de cada universidade estabelecem, dentro das normas legais, a constituição do conselho, designadamente o número dos seus membros e as regras para a escolha dos membros externos. A dependência deste órgão em relação ao governo é um pouco apertada: se ele desobedecer a instruções do governo respeitantes à necessidade de correção de questões consideradas ilegais, o governo pode determinar que os seus membros resignem imediatamente de forma a permitir a instalação de um conselho provisório até que seja constituído um novo conselho (Amaral et al., 2012, p. 7; Pedrosa et al., 2012, pp. 28-29).

Em termos executivos o reitor é o órgão máximo da universidade, responsável por toda a gestão de acordo com as orientações definidas pelo conselho da universidade. 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. Todas as demais

estruturas ligadas à gestão executiva da universidade (diretores e chefes de departamento), independentemente das competências próprias, reportam ao reitor. O reitor é escolhido de entre um investigador reconhecido numa das áreas académicas da universidade, com experiência em gestão, em organização de ambientes de investigação e deve ter conhecimento sobre as atividades do sector educativo da universidade e sobre as relações desta com a sociedade (Amaral et al., 2012, pp. 7-8; Pedrosa et al, 2012, pp. 28-29). A Universidade pode, ainda, instituir um conselho académico para toda a instituição ou para cada uma das áreas académicas. Este conselho 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. Este 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 (Amaral et al., 2012, p. 12; Pedrosa et al. 2012, p. 29).

D – Países Baixos.

A reforma da estrutura de governação das universidades neste país foi realizada em 1997, através de uma lei – 'Modernising Universities Governance Structure (MUB)' – que introduziu uma nova forma de liderança executiva, com vista a aumentar a eficiência da governação da universidade e a promover interações mais efetivas com a sociedade. Já em 2009, uma nova lei 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 os seus 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 a 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 (Amaral et al., 2012, pp. 16-17; Pedrosa et al., 2012, pp. 21-22).

Os órgãos de governo das universidades são: o conselho de supervisão (*Supervisory Board, Raad van Beestur*) – comparado a um conselho de administração (*Board of Trustees*) – o conselho da universidade (*University Council*) e o conselho executivo (*Executive Board, College van bestur*).

O conselho de administração (*Supervisory Board*) – que representa os interesses externos à universidade e presta contas ao governo e não à universidade – é o órgão que supervisiona a administração e gestão da universidade de forma alargada e é constituído por cinco membros externos, escolhidos pela universidade, mas nomeados pelo governo. Este órgão, responde perante o governo, a quem deve fornecer toda a informação solicitada respeitante à sua atividade. Cabe-lhe, ainda, nomear, suspender ou exonerar os membros da direção executiva. Este órgão aprova os planos estratégicos e os projetos de orçamento da universidade e arbitra as disputas entre o órgão executivo e o órgão académico.

A direção executiva (‘*Executive Board’*) – que corresponde à liderança executiva da universidade, cujos poderes foram aqui centralizados, suprimindo as decisões colegiais e afastando destas responsabilidades os estudantes e o pessoal não académico – 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. Este órgão 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.

O conselho da universidade (*University Council*) – órgão académico – 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. Este órgão aprova o plano estratégico da universidade e o sistema de garantia da qualidade. (Amaral et al., 2012, pp. 16-17; Pedrosa et al. 2012, p. 28).

E – Suécia.

Este país foi pioneiro – no quadro do movimento de institucionalização das universidades públicas como entidades jurídicas independentes – em promover a passagem da titularidade deste tipo de universidades para fundações criadas pelo Estado e geridas pelo direito privado. A *Chalmers Technical University* tornou-se a primeira instituição a ficar como propriedade de uma fundação semiprivada, criada pelo Estado sueco, com uma dotação inicial de capital de 170 milhões de euros. Esta universidade é administrada como uma empresa de responsabilidade limitada. No mesmo ano, o *University College* de *Jönköping* também se tornou uma fundação privada, assim como *The Stockholm School of Economics* (Amaral, 2009, p. 20. Pinheiro et al., 2019, p. 97).

A organização e a forma de governo da generalidade das universidades na Suécia está estabelecida pelos *Higher Education Act* de 1992 e pelo *Higher Education Ordinance* de 1993. O conselho de administração (*governing body*) é o principal órgão decisor da universidade a quem cabe a supervisão sobre todos os assuntos da universidade e a responsabilidade pelo cumprimento dos seus deveres e obrigações. Este órgão deve ser integrado por um presidente, um ‘vice-chancellor’ e não mais do que outros treze membros (os professores têm direito a três membros, os estudantes a outros três e os representantes do pessoal não académico têm direito a participar nas reuniões). O governo nomeia o presidente e a maioria dos outros membros, sendo o ‘vice-chancellor’ nomeado pelo governo mediante proposta do *governing board* que, para o efeito, tem de consultar a comunidade universitária. O ‘vice-chancellor’ é responsável pela gestão executiva da universidade. Cada universidade acorda com o governo um contrato sobre a educação e investigação que é, regra geral, válido por três anos, recebendo um orçamento relacionado com o número de estudantes e resultados educativos (equivalente ao desempenho anual), com a taxa de financiamento a depender das áreas científicas definidas globalmente. O contrato deve definir um número mínimo de inscrições, o número mínimo de estudantes nas áreas de ciências e tecnologia e o número de estudantes que deve aumentar ou diminuir em certas áreas de ensino, em comparação com os três anos precedentes (Amaral et al. 2012, pp. 12-13).

Às referidas universidades-fundação, geridas por direito privado, são aplicadas as leis relativas a fundações e a empresas (*Foundation Act* e *Companies Act*). Nestes casos, as relações com o Estado são baseadas em acordos, em vez de normas de direito público. Há, no entanto, um certo conjunto de normas de direito público que são também aplicadas a estas universidades-fundação (sobretudo em matérias académicas): o princípio do direito de acesso, regras de aquisições, direitos sobre os exames e igualdade de tratamento para os estudantes. O regime de direito privado oferece a estas entidades o potencial – que não existia anteriormente – de estabelecer acordos como uma entidade jurídica independente, negociar terrenos, criar novas entidades e mesmo subsidiárias, estabelecer a sua organização interna, e a sua própria estrutura de serviços e assumir as questões de emprego de pessoal. A tarefa da fundação é a de agir como proprietária da universidade, incluindo a nomeação do conselho da universidade, assumir a responsabilidade da entidade jurídica titular da universidade e promover e estimular o desenvolvimento contínuo da universidade. A fundação assume também a responsabilidade completa em garantir que a universidade satisfaz os seus compromissos com o Estado e outras entidades (Amaral et al. 2012, pp. 12-13).

A criação da *Chalmers Technical University* como uma universidade-fundação surgiu quando o governo sueco ofereceu, em 1991, essa possibilidade a todas as suas universidades públicas e 'Chalmers' foi a primeira a aceitar essa proposta. A transformação operou-se em 1994 e os objetivos políticos com esta medida eram: autonomia e pluralismo. 'Chalmers' transformou-se numa fundação semiprivada proprietária da universidade, fundada pelo Estado sueco. A fundação é gerida como uma empresa de responsabilidade limitada e tem o mesmo tipo de financiamento das tradicionais universidades públicas. O pessoal académico, em princípio, tem os mesmos direitos e deveres dos das universidades públicas, assim como os estudantes. Quando foi criada esta universidade-fundação as perspetivas eram de as condições de funcionamento serem melhores do que as das universidades públicas, no que respeita a financiamento, investimentos, recrutamento de pessoal, estrutura da carreira académica, organização interna, criação de novas organizações e estabelecimento de parcerias. Também se previa – talvez com excesso de otimismo e alguma ingenuidade – que outras áreas pudessem ser abrangidas como: relações com o sistema político, financiamento a longo prazo, valores académicos vs. orientação empresarial, competências em gestão, atenção aos direitos dos estudantes, participação dos académicos, influência equilibrada dos doadores e da indústria e relações com outras universidades nacionais (Hjalmers, 2005, p. 1).

No entanto, mais depressa do que previsto, surgiram problemas com esta transformação da 'Chalmers Technical University' – a primeira instituição a assumir o estatuto de universidade-fundação – gerados por dificuldades supervenientes motivadas por uma mudança de orientação governamental após eleições gerais. Assim, enquanto o primeiro conselho de administração da fundação 'Chalmers' era completamente independente, sendo designado através de um corpo eleitoral – na verdadeira tradição académica – o novo governo, com ideias diferentes do anterior sobre este modelo, decidiu nomear o presidente e a maioria dos outros membros do conselho de administração da fundação. Para além disso, o governo decidiu não autorizar a fundação a ter a oportunidade de adquirir terrenos e edifícios no campus de 'Chalmers', no centro de Gotemburgo, e transferiu essas propriedades para uma empresa pública (Amaral et al., 2012, p. 13).

O estatuto das universidades-fundação na Suécia não é semelhante aos das universidades-fundação de direito público e regimes de direito privado existentes em Portugal, na Finlândia ou na Hungria, cujo regime analisaremos adiante, neste capítulo. No caso sueco, estamos perante fundações semiprivadas geridas como empresas de responsabilidade limitada. Por isso, incluímos esta experiência de universidades-fundação como entidades jurídicas independentes, neste grupo e não no das fundações públicas com regimes de direito privado embora, todas elas, a merecerem a categoria referida de entidades jurídicas independentes e a caberem no movimento que, na Europa continental tanto quanto se sabe, foi iniciado com a 'Chalmers Technical University', em 1994 – não se considera, para este efeito contabilístico, o caso da Inglaterra (que não integra a Europa continental) que, como vimos, corresponde a uma outra tradição histórica no que respeita às universidades, à sua governação e estatuto jurídico.

3.2.3. – Considerações gerais sobre universidades como entidades jurídicas independentes

Analisados os casos de cinco países que adotaram para as suas universidades públicas, facultativamente ou impositivamente, o estatuto de entidades jurídicas independentes, cabe agora fazer algumas considerações e analisar, de forma sumária, as principais linhas de orientação que presidiram a estas reformas e os pontos de convergência e de divergência mais salientes entre elas.

Esta transformação das universidades públicas em instituições juridicamente independentes não se afasta, como regra geral, do modelo híbrido que referimos antes e que se traduz em o Estado conceder mais autonomia às instituições universitárias, em manter uma postura de supervisão e em favorecer o aparecimento de alguns mecanismos de mercado que permitam às universidades procurar financiamentos externos que compensem a redução do financiamento público que se vem verificando desde há uns anos a esta parte. Por outro lado, estas reformas têm ainda associadas mudanças nos modelos de governação interna das instituições, promovendo uma gestão mais profissionalizada, com uma perspetiva 'managerialista' e garantindo ou aumentando a participação de individualidades externas na governação institucional.

O tema de mais autonomia institucional – que corresponde a um valor académico sempre muito apreciado nas universidades, depois da liberdade académica que, regra geral, a ela aparece associada (embora sejam conceitos diferentes) – tem servido de fundamento mais frequentemente utilizado para a adoção da transformação das universidades públicas em entidades juridicamente independentes. Para além das referências já anteriormente feitas nesse sentido, o ex-reitor António Nóvoa vem, também, reconhecer que esse tipo de estatuto *(…) pode ser uma saída possível para consagrar, finalmente, um regime jurídico de autonomia universitária* (Nóvoa, 2018, p. 16), objetivo que ele muito preza e que constantemente perseguiu enquanto reitor.

Mas esta ideia de mais autonomia institucional corresponde a uma indispensável contrapartida na redução do financiamento público e em exigências de uma gestão mais eficaz e eficiente, com modelos de governação mais profissionalizantes, do tipo empresarial, com detrimento das regras de colegialidade académica, redução quantitativa e qualitativa da participação dos estudantes na governação e afastamento dos funcionários. É curioso verificar que, em 1993 no

caso da Áustria, as universidades resistiram à ideia de concessão de maior autonomia institucional por parte do governo – e, de desde logo, se poderem transformar em entidades juridicamente independentes – por considerarem que isso era uma forma de o governo reduzir as suas despesas com o ensino superior. Esse processo só se veio, por isso, a concretizar em 2002, com entrada em vigor em 2004.

Um aspeto comum a todos estes cinco casos analisados é o da participação de individualidades externas no órgão máximo de governação das universidades que adotaram este estatuto – facultativo na Suécia, de adesão obrigatória na Áustria e, também, na Dinamarca e Países Baixos (embora nestes dois últimos casos o estatuto jurídico represente uma independência mais mitigada) e correspondendo a uma tradição histórica, há muito consagrada, na Inglaterra – com representação maioritária na Dinamarca, Países Baixos e Suécia e com igual número em relação à representação académica, nos outros dois países embora, em Inglaterra, nas novas universidades (pós-1992), os elementos externos também estejam em maioria. Neste órgão máximo de governo não está prevista qualquer representação de estudantes (exceto em Inglaterra onde, facultativamente, pode haver representação estudantil no conselho) ou funcionários não académicos, aparecendo os estudantes generalizadamente representados em outros órgãos de natureza académica e só se verificando a representação de funcionários na Suécia e nos Países Baixos.

A liderança executiva, assumida pelo reitor, 'vice-chancelor' ou presidente, conforme os casos, tem um papel decisivo, muito exigente e de grande responsabilidade em toda a condução da vida da universidade *(…) 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* (Pedrosa et al., 2012, pp. 35-36).

Em todos os casos se prevê que o financiamento do Estado seja concretizado através da celebração de contratos-programa de desenvolvimento institucional e condicionado por avaliação do desempenho das atividades da instituição, conduzida por entidades reguladoras criadas pelo governo para o efeito. Em termos de financiamento as universidades, neste regime jurídico, têm de complementar o financiamento público com financiamentos provenientes de outras fontes para poderem concretizar os seus objetivos e realizarem, com qualidade, as suas atividades educativas e de investigação.

Estas reformas institucionais das universidades, obedecendo ao padrão da NGP, envolvem a reconfiguração das suas estruturas de governação interna e, de acordo com os arquétipos organizacionais que, no seu contexto, são considerados eficientes – as empresas – o governo impõe-lhes estritas hierarquias, um mais poderoso poder executivo e a introdução de conselhos de administração (*boards*). Este último órgão é geralmente composto por membros externos e está formalmente envolvido nos processos de decisão ao nível central da universidade, sendo-lhes atribuídas competências – em universidades com mais autonomia – que anteriormente eram da responsabilidade do governo, como acontece com a nomeação e o controle da liderança universitária. Estes órgãos tornaram-se, no quadro destas reformas agora analisadas, atores chave nas estruturas reconfiguradas de governação das universidades, com a evidente subordinação de órgãos colegiais de decisão. Esta tendência é denominada de 'boardismo' (Veiga et al, 2015a) e tem vindo a difundir-se, através de processos isomórficos, em toda a

Europa com um crescendo de poderes que lhe são atribuídos – passando de órgãos consultivos, como foi o caso da Áustria, para órgãos com efetivos poderes formais de decisão em matérias importantes como as decisões estratégicas sobre planeamento estrutural, o desenvolvimento institucional e a afetação orçamental de recursos afastando os órgãos colegiais académicos dessas responsabilidades. Estas mudanças, em alguns casos, foram objeto de críticas, especialmente por parte dos estudantes, mas também por representantes da comunidade académica (Kretek et al., 2013, pp. 40-41; Estermann, 2010).

3.2.4. – Reformas do sector público em Portugal

Em Portugal – embora com algum atraso e de forma avulsa nos seus primórdios – também chegaram ao sector público as práticas da NGP e de modalidades de pós-NGP mas, devido aos atrasos, com especificidades muito próprias que convém analisar.

No quadro temporal da NGP e em conformidade com as práticas deste modelo, as primeiras experiências de subcontratação e concessão de serviços a privados verificam-se no início dos anos 90, *(…) em particular serviços de limpeza, segurança e refeições* (Tavares, 2019, p. 52). Mas, como refere este autor, estas primeiras iniciativas não tiveram resultados muito promissores: *Em alguns casos, os resultados são pouco satisfatórios: a contratação em mercados monopolistas, como sucedeu nas cantinas dos hospitais, reduziu a qualidade sem que o preço diminuísse* (p. 52). Considera este autor que as medidas adotadas no período 1986-2001, embora tenham sido influenciadas pelos princípios da NGP, sofreram a influência de dois problemas importantes: por um lado, as iniciativas nem sempre se encontravam articuladas entre si, resultando em efeitos contraditórios; por outro lado, enquanto havia um discurso de eficiência, regularmente associado à desburocratização e à simplificação administrativa, a prática cedeu, frequentemente, a interesses corporativos que tornaram a administração menos eficiente e com maior número de funcionários (Tavares, 2019, pp. 56-57). Depois destas experiências pouco conseguidas, António Tavares considera que, no período entre 2003 e 2009, o enquadramento legal construído *é consistente com os princípios da NGP e constitui um todo coeso tendo em vista a sua aplicação*, (2019, p. 57), ao contrário do que tinha sucedido no período de 15 anos anterior. Assim, neste período é adotado um sistema de avaliação do desempenho da administração pública assente nos princípios da gestão por objetivos, cria-se um programa de simplificação administrativa e legislativa, outro programa de reestruturação da administração central do Estado e produzem-se reduções no número de organismos públicos e no número dos respetivos dirigentes – entre 2011 e 2015, um programa de rescisão amigável de funcionários públicos resultou na redução de 2.157 assistentes técnicos e operacionais, 1.889 professores e 437 técnicos superiores e registou-se, também, uma redução próxima dos 40% no número de estruturas de nível superior da administração central e de 27% no número de cargos dirigentes – mas grande parte destas medidas não tiveram os seus impactos em custos e em qualidade dos serviços prestados e, nem sequer foram devidamente avaliadas (Tavares, 2019, pp. 57-62).

Analisando a demografia dos trabalhadores da função pública desde 2011 e verificando o impacto que nela se sentiu com a intervenção da 'troika', no período de resgate financeiro a que o país esteve sujeito, António Correia de Campos, recorrendo à Síntese Estatística do Emprego

Público por ele obtida em 15/02/2019, no sítio da DGAEP – Direção Geral da Administração e do Emprego Público (www.dgaep.gov.pt) refere:

> *A partir de 2011 são publicadas estatísticas mais fiáveis que agregam às Administrações Central e Autárquica, as Regiões Autónomas e os Fundos de Segurança Social. Registam 728 mil trabalhadores em 2011, baixando drasticamente para 656 mil em 2014, voltando a subir recentemente para 683 mil em 2018. Segundo esta fonte, todas as administrações públicas atrás referidas teriam perdido em três anos (2012 a 2014) 71.400 trabalhadores, recuperando 27.200 nos anos mais recentes de 2015 a 2018. Ou seja, após o pânico, regressou a estabilidade e com ela a necessidade de admitir novos trabalhadores na função pública para garantir a normalidade do seu funcionamento* (Campos, 2019, p. 8).

Atualizando estes dados e recorrendo à mesma fonte (DGAEP, SIEP, 21/04/2022) constata-se que, em 31 de dezembro de 2021, o emprego no sector das administrações públicas se situou em 733 mil postos de trabalho, o que corresponde a um aumento de 5.700 postos de trabalho face a 31 de dezembro de 2011 (+0,8%). A tendência tem também sido de crescimento a curto prazo, dado que se verificou um aumento do emprego de 1,3% neste 4.º trimestre de 2021 face ao trimestre anterior. Acentua-se, por isso, a recuperação encetada a partir de 2015, o que não será do agrado dos adeptos da NGP.

António Tavares chama, ainda, a atenção para o facto de, em Portugal, ter havido, na sua perspetiva, reformas compatíveis com as práticas e objetivos do que viria a ser a NGP que foram iniciadas antes dos anos 80 – ocasião em que emerge o modelo de governação NGP, *sob influência de um conjunto de reformas empreendidas nos países da OCDE, tendentes a promover a modernização e eficiência da administração pública através da redução dos seus custos e da sua dimensão* – como seja: *A criação de agências com maior autonomia administrativa e financeira – que em Portugal ficaram conhecidas como institutos públicos* e que *tinha como objetivo principal promover uma gestão mais racional, quase empresarial dos serviços públicos* (Tavares, 2019, p. 40). Como ele acrescenta, em 1974 já existiam cerca de 22 institutos públicos e o seu número cresceu significativamente até 2002, altura em que já existiam 440. Para além destes institutos públicos existe, também, um número considerável de entidades empresariais do Estado (ou com participação do Estado) que servem o mesmo objetivo de promover uma gestão mais empresarial de algumas atividades do sector público (Tavares, 2019, pp. 47-48). Duvidoso é que a criação destas 'agências', como ele intitula os institutos públicos e as entidades empresariais do Estado, respondessem a objetivos do que veio a ser a NGP, embora seja inegável que se destinaram a promover uma administração pública mais ágil e, tendencialmente, mais eficaz ao procurar libertar – nem sempre com o sucesso desejado – essas unidades administrativas de um controle mais apertado e muito limitador, algo que se verifica na administração central do Estado, dotando-as de autonomias que lhes poderiam facilitar a sua gestão.

Este tema dos institutos públicos, das entidades empresariais do Estado – em síntese, da administração indireta do Estado – em Portugal, da sua natureza, das suas origens e dos objetivos com que foram criados está muito bem sintetizada por António Correia de Campos, do seguinte modo:

Segundo Esteves de Oliveira e Vital Moreira, a génese dos institutos públicos está ligada ao «acréscimo significativo (quer horizontal, quer vertical) que a função administrativa sofreu no século XX por força da passagem de um modelo de Estado liberal para um Estado social». O Estado, e não o mercado, passou a assumir-se como o primeiro responsável pelo bem-estar das populações. «Esta nova conceção da missão do Estado determinou um aumento substancial da função administrativa, ou seja, das necessidades coletivas (de natureza económica, social, cultural, ambiental, etc.) cuja satisfação passou a constituir incumbência estadual. E com isso, por mera decorrência, uma profunda revolução na estrutura da administração pública». Segundo os autores citados, o primeiro impacto desta evolução foi sentido na administração central, mas cedo se entendeu ser impossível congestionar a administração com tantas e tamanhas novas funções (Oliveira & Moreira, 2001, pp. 15-17). *Vital Moreira enumerou as razões que levaram à proliferação da administração indireta do Estado. Entre elas figuram: autonomização de serviços, estabelecimentos ou funções, patrimónios e captação da generosidade de particulares; agilização no comércio jurídico, autonomia técnica e correspondente especialização; agilidade financeira; fuga ao regime administrativo geral na busca de um direito administrativo singular; distanciamento face à política partidária; alternativa à descentralização territorial; autogestão, abertura à participação externa e melhor cooperação entre serviços; facilidade no recrutamento e gestão de pessoal, sobretudo no regime retributivo* (Moreira, 1997, pp. 44, 343).

A forma adotada na maior parte dos casos foi a de institutos públicos, os quais se integram no sector público administrativo (SPA). Os institutos públicos são considerados como pertencendo à administração indireta do Estado. (…) Os primeiros institutos públicos conhecidos ou classificados com essa designação surgem com a República: as três universidades, de Coimbra, Lisboa e Porto, os Hospitais Civis de Lisboa, a Junta do Crédito Público, a Academia das Ciências de Lisboa, a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, a Casa Pia de Lisboa. Mais tarde, foi conferido o estatuto de instituto público à Emissora Nacional e à Administração do Porto de Lisboa. Mas a lista rapidamente se tornou muito longa.

Mais tarde a partir do governo de Marcello Caetano, desenvolveram-se as empresas públicas (CP, Metropolitano de Lisboa, ANA, REFER, REN, com estes ou outros nomes), algumas privatizadas no todo ou em parte e outras transformadas em sociedades anónimas de capital ou maioritariamente público (administrações portuárias, hospitais entre 2002 e 2005); outras ainda adotaram o figurino, entretanto revisto, de entidades públicas empresariais (EPE). Este segundo conjunto, onde se integram hoje a maior parte dos grandes hospitais e centros hospitalares, constitui o sector público empresarial (SPE) (Campos, 2019, pp. 37-38).

A criação da administração indireta do Estado nada tem a ver com princípios da NGP, mas antes, pelo contrário, com a tentativa de responder a desafios do Estado Social que se vulgariza pela primeira vez entre nós no governo de Marcello Caetano – fase final do regime autoritário – numa tradução direta de 'Welfare State' (Campos, 2019, p. 35). O Estado social que tem, como vimos, o seu esplendor após o final da II Grande Guerra, chegou tarde a Portugal em resultado do regime autoritário que vigorou até 1974 e ainda ao esforço financeiro causado pela guerra

colonial. A parte mais importante da despesa pública em Portugal está hoje concentrada na educação, na segurança social e na saúde (Campos, 2019. p. 35) e estes sectores começaram a ganhar crescente importância nas políticas públicas a partir dos anos 70, garantindo-se, com a conquista das liberdades e da democracia em 1974, um desenvolvimento mais consistente e mais rápido, só limitado pelas dificuldades orçamentais que se foram sentindo.

Por tudo isto, a adoção das práticas e dos valores da NGP na administração pública portuguesa tem de ser vista com algum cuidado e com ponderação – 'cum grano salis' – sendo certo que tem havido movimentos, nesse sentido, de agentes políticos movidos por ideologias neoliberais, e que, em alguns sectores – como o do ensino superior, de que o RJIES é um exemplo expressamente assumido – se verifica a sua aplicação por iniciativas de governos ideologicamente alinhados no centro-esquerda do panorama político português dando, neste caso, razão a Christopher Pollitt que considera, como vimos, que a NGP tanto foi adotada por regimes de centro e centro-esquerda, como de centro-direita e direita, servindo-lhe, por isso, para afirmar que ela não é parte da doutrina política neoliberal (Pollitt, 2007, p. 112). Como mais uma vez refere António Tavares, o lema 'menos Estado, melhor Estado' acompanhou a orientação de diversos governos portugueses desde a década de 90 do século passado e foram produzidas diversas reformas administrativas que conduziram à modernização da administração pública portuguesa seguindo, de certa forma, tendências internacionais de NGP que influenciaram esse processo de reforma:

> *(…) cidadãos-clientes no centro da atividade da administração; atenção em missões e resultados, em detrimento do primado das regras, regulamentos e recursos; promoção da delegação de competências tendo em vista a maior participação dos colaboradores e outros interessados; estímulo às parcerias entre os três sectores (público, privado e sociedade); e recurso a mecanismos de mercado por garantias de melhor serviço e não por razões meramente ideológicas ou orçamentais* (Tavares, 2019, p. 56).

Se verificarmos os programas dos diversos governos em Portugal, na parte relativa à administração pública – com base num relatório produzido em 2013, na DGAEP, abrangendo os programas de governo dos 19 primeiros governos constitucionais (1976 a 2011) – verifica-se que, só a partir de 1995, no XIII governo constitucional (1995), se começam a encontrar algumas medidas tipo NGP. Cabe esclarecer que, nem sempre, as medidas previstas adotar nestas propostas programáticas – aqui elencadas de forma avulsa – se vieram a concretizar nos termos preconizados e a forma descontextualizada como aqui se apresenta visa, apenas, identificar medidas compatíveis com a ideia da NGP e não proceder, de forma intencional, a outro tipo de análises, que a forma como se faz esta apresentação não favorece (Madureira et al., 2013, pp. 35-48). Procedeu-se ainda à análise dos programas dos governos subsequentes (XX, XXI, XXII e XXIII) e encontraram-se medidas tipo NGP apenas no XX governo constitucional, que também aqui são elencadas:

A – XIII Governo Constitucional (1995) – medidas de reforma a adotar:

(i) *Criação de uma entidade diretamente responsável pela desburocratização e modernização da administração pública, cuja missão imediata era a de conduzir uma ação de desburocratização, simplificação e reforma administrativa segundo áreas*

consideradas prioritárias, contando para o efeito com estruturas institucionais ou de missão, de reduzida dimensão e elevada operacionalidade;

(ii) Aplicação do princípio da subsidiariedade, através duma descentralização, desconcentração, desregulamentação e simplificação das regras do próprio funcionamento administrativo;

(iii) Dinamização de uma eficaz gestão pública que se pautasse pela eficácia, eficiência e produtividade do setor;

(iv) Incremento de uma gestão participada orientada para objetivos e resultados, motivando a produtividade e o combate ao desperdício, com a criação de processos de avaliação do custo-benefício das ações realizadas;

B – XIV governo constitucional (1999) – medidas de reforma a adotar:

(i) Criação de agências administrativas que, com independência, assegurassem a prossecução do interesse público, com maior eficácia;

(ii) Entrega contratualizada de serviços até então assegurados pela administração pública a entidades privadas, sob a condição de vantagens objetivas previamente avaliadas;

(iii) Sob a mesma condição, ampliação dos setores em que o Estado deixa de ser ator diretamente envolvido no mercado para passar a ser mero regulador.

(iv) Promoção de prémios de qualidade com incentivos individuais aos funcionários do serviço premiado;

(v) Divulgação das melhores práticas de gestão e qualidade dos serviços com vista ao estímulo de generalização das mesmas;

(vi) Instituição de um regime experimental de autonomias controladas de gestão, visando dotar os serviços e organismos públicos de instrumentos, técnicas e métodos de gestão mais flexíveis.

C – XV governo constitucional (2002) – medidas de reforma a adotar:

(i) Aposta na descentralização do Estado e no reforço da desconcentração dos serviços públicos;

(ii) Extinção dos institutos públicos e outros organismos cuja utilidade não se justifique, transferindo as suas competências para outros serviços da administração direta ou para organizações da sociedade civil;

(iii) Introdução, com salvaguarda do princípio dos direitos adquiridos, do regime do contrato individual de trabalho no regime jurídico de emprego da função pública;

(iv) Implementação da gestão por objetivos a partir de experiências 'piloto', criando concorrência e benchmarking interno, novos modelos de avaliação do desempenho, de responsabilização e reconhecimento (cultura do mérito), por forma a aumentar a eficiência e qualidade dos serviços prestados aos cidadãos.

D - XVI governo constitucional (2004) – medidas de reforma a adotar:

(i) Externalizar para a sociedade civil as funções que possam ser desenvolvidas desse modo, nomeadamente através de parcerias ou de contratos de gestão;

(ii) Dinamizar mecanismos de mercado, nomeadamente subcontratação, adjudicação, cedência e privatização, nas atividades de carácter instrumental;

(iii) Descentralizar e desconcentrar a atividade administrativa.

E - XVII governo constitucional (2005) – medidas de reforma a adotar:

(i) Estimular a participação das organizações de utentes na avaliação dos serviços através das novas tecnologias e incentivar a participação da sociedade civil na gestão das escolas, das unidades de saúde e da ação social, ambiente e cultura;

(ii) Reorganizar a administração central no sentido de uma economia de gastos e ganhos de eficiência, da simplificação e racionalização de estruturas, designadamente através da flexibilização dos instrumentos normativos;

(iii) Criar um programa plurianual de redução da dimensão da administração central, visando diminuir, nos quatro anos seguintes, o número de unidades orgânicas de nível central, por descentralização, desconcentração, fusão ou extinção;

(iv) Desenvolver e implementar sistemas de avaliação dos serviços públicos, nomeadamente da eficiência da sua gestão e do nível de satisfação das necessidades públicas.

F – XIX governo constitucional (2011) – medidas a adotar:

(i) Limitar as admissões de pessoal na administração pública para obter decréscimos anuais de 1% por ano na administração central e de 2% nas administrações local e regional até 2014;

(ii) Eliminar as estruturas sobrepostas na estrutura do Estado, reduzindo o número de organismos e entidades (incluindo Fundações, Associações e outras entidades semelhantes), mantendo a qualidade na prestação do serviço público;

(iii) Promover políticas de flexibilidade, de adaptabilidade e de mobilidade dos recursos humanos na administração pública.

G – XX governo constitucional (2015) – medidas a adotar:

(i) Implementação de modelos de organização do trabalho mais flexíveis, designadamente mediante o recurso aos instrumentos da adaptabilidade e do banco de horas, em função das necessidades efetivas de cada serviço ou organismos;

(ii) A recuperação dos instrumentos de reconhecimento do mérito: possibilidade de atribuição de prémios de desempenho adicionais associados à redução de custos e ao aumento da eficiência dos serviços – pelo menos 50% das reduções de custos face ao orçamentado revertem a favor dos organismos e podem ser utilizados como prémios de desempenho a distribuir aos respetivos colaboradores (via sistema de avaliação de desempenho);

(iii) Desenvolver mecanismos que promovam a gestão flexível dos orçamentos e dos quadros de pessoal pelos dirigentes dos organismos da Administração Pública, de acordo com objetivos previamente aprovados no OE, reforçando o sistema de avaliação de desempenho e reconhecimento de mérito dos dirigentes;

(iv) Aplicar um modelo de Balance Scorecard (criação de indicadores de desempenho e de controlo financeiro) a todos os organismos públicos;

(v) Implementar o Plano Estratégico de Serviços Partilhados da Administração Pública, visando uma redução substancial de custos, a obtenção de ganhos de eficiência que permitam a libertação de força de trabalho para outros fins, e adoção de novos serviços de valor acrescentado de informação para funcionários e gestores;

(vi) *Atualizar e desenvolver o Plano global estratégico de racionalização e redução de custos nas TIC na Administração Pública* (Programa do XX Governo Constitucional, 2015, pp. 84-87).

Mas o modelo da NGP, na fria crueza dos seus princípios e procedimentos através de uma intervenção, completamente livre, de mecanismos de mercado ou quási-mercado tem, em Portugal, quem continue a pretender a aplicação generalizada do seu modelo, sob o argumento de que se melhoraria a qualidade da gestão – proclamando que os resultados obtidos através do mercado seriam melhores que os do desempenho pelo Estado – *ou seja, de que se obteriam melhores resultados em produção física (efetividade), ao mais baixo custo (eficiência), com características previamente fixadas (qualidade) gerando satisfação em utilizadores e prestadores* (Campos, 2019, p. 15). Refere este autor que estes defensores das 'reformas estruturais' e da intervenção livre do mercado pensam, sobretudo:

> *(…) nas privatizações de todos os serviços económicos de interesse geral, como a distribuição de água e energia, o saneamento básico e a recolha de detritos sólidos, os transportes massificados, urbanos, periurbanos, interurbanos e internacionais, o serviço postal, as telecomunicações, as televisões, a banca de investimento"; e, também "na privatização de parte da acumulação criada pela Segurança Social, no desenvolvimento e promoção do ensino particular, dos hospitais e grandes centros académicos votados à saúde e dos laboratórios do Estado; ou pensam ainda "que podem ser privatizadas a gestão das prisões, a intendência das forças armadas e boa parte dos serviços de segurança* (Campos, 2019, p. 15).

Alguns destes serviços foram já, na totalidade ou parcialmente, objeto de privatização no período de resgate financeiro iniciado em 2011 ou no período imediatamente anterior, quase sempre em condições lesivas do interesse do país (Vicente, 2015, pp. 146-154; Silva, 2015, pp. 630-631).

Mas como refere e bem o mesmo autor:

(i) *a intervenção do mercado em áreas onde, de início, nunca interveio, só é possível quando o Estado cria condições de viabilidade e operacionalidade;*
(ii) *não há demonstração de que o mercado tenha vantagens sobre o desempenho do Estado para gerar melhores resultados, com melhor eficácia, eficiência e qualidade, gerando maior satisfação em utilizadores e prestadores;*
(iii) *existem exemplos de boas práticas tanto no mercado como no Estado e existem, também, notórios insucessos tanto de um como de outro;*
(iv) *e para o mercado é absolutamente estranha e tende, por isso, a esquecer a preocupação, que os serviços públicos não podem ignorar, de promover a equidade e os seus valores* (Campos, 2019, pp. 15-16).

Em Portugal, como vimos, o RJIES tem sido apontado como um exemplo da aplicação da NGP às instituições de ensino superior público. Tal tem sido generalizadamente reconhecido, quer pelo considerado autor material do projeto de lei (Moreira, 2008), quer em múltiplos artigos científicos (Veiga et al., 2019, p. 64; Nóvoa, 2018, pp. 15-16; Neave & Amaral, 2012, p. 26), na esteira, aliás, do que se tem considerado na generalidade das reformas do ensino superior em

todo o mundo e na Europa, em particular (Donina & Paleari, 2018, p. 193). A inspiração das reformas das universidades públicas no modelo da NGP não significa, no entanto, que nelas seja adotado o tipo ideal de reforma da NGP – sendo certo que, abrangendo hoje este conceito um variado conjunto de componentes, é difícil determinar o seu tipo ideal de reforma – como defendem vários autores (Amaral et al., 2013; Donina et al., 2015; Capano et al., 2016). Mas a análise do RJIES será objeto de análise mais profunda, subsequentemente, em outra parte deste capítulo.

3.3. Análise das entidades coletivas, com particular atenção às sem fins lucrativos

As fundações – públicas ou privadas – são entidades coletivas. As fundações públicas são parte das organizações do Estado e as privadas incluem-se hoje numa categoria designada como terceiro sector, ou sector de organizações sem fins lucrativos, ou das organizações da sociedade civil, ou das organizações sociais ou, também, do setor social ou, ainda, como Organizações não Governamentais (ONG). As designações são muito variadas – encontram-se, para além das mencionadas, também referências a economia de comunhão, sector solidário, sector voluntário, etc. – mas, nem todas exprimem, com rigor, a realidade que se pretende abranger e têm servido, sobretudo, para confundir o universo que se pretende analisar (Azevedo et al., 2010, pp. 17-19). Esta confusão resulta, em grande parte, da falta de reconhecimento, da falta de uma identidade comum e da falta de consciência por parte das organizações que integram este sector, o que traz consequências para a visibilidade e legitimidade política do sector – em termos nacionais e em termos globais – e é, ao mesmo tempo, sintoma e causa das lacunas sobre o seu conhecimento (Enjolras, 2018, p. 2). A dificuldade em delimitar o sector e caracterizá-lo devidamente está bem refletida na forma como Salamon e Sokolowski o transmitem:

> *Na procura de uma conceção consensualizada no inexplorado espaço social, para além do mercado, do Estado e da família, encontra-se o terceiro sector. Embora possa haver algum acordo sobre o que este sector não seja, não há, contudo, um acordo claro sobre o que nele deve ser incluído ou sobre como se deve denominar. Um primeiro passo no sentido de clarificar as fronteiras e o conteúdo desta zona crepuscular deve focar-se no que é amplamente considerado estar no seu centro – o conjunto de instituições e outras com comportamentos associados, como associações, fundações, entidades doadoras e de voluntariado; ou coletivamente, designadas como não lucrativas, de voluntariado, de voluntariado e comunitárias, ou organizações da sociedade civil e de voluntariado* (Salamon & Sokolowski, 2018, p. 7).

Neste trabalho adotaremos a designação de organizações sem fins lucrativos (OSFL) que, com a de terceiro sector, espelham com melhor rigor a realidade a tratar e analisar. Essa designação está hoje, generalizadamente, consagrada e corresponde àquela que foi adotada nos países anglo-saxónicos (Azevedo et al., 2010, p. 19). A expressão terceiro sector foi adotada há mais tempo e deve-se ao facto de se considerar que, após o predomínio das organizações governamentais, do Estado, do setor público – primeiro sector – emergiram as empresas, com finalidades lucrativas – segundo sector – e que, apenas posteriormente, surgiu o sector das organizações sem finalidades lucrativas (OSFL). Como já vimos, esta sequência não traduz fielmente a realidade, porque há organizações do designado terceiro setor que são tão antigas como as dos outros setores. O que é, no entanto, verdade é que a realidade sectorial é mais recente que as dos outros dois sectores. Ou seja, só recentemente houve a preocupação em

agrupar um conjunto vasto de organizações distintas que não são estatais, nem têm finalidades lucrativas, enquanto estas duas já gozam de classificação própria e reconhecimento teórico há mais tempo.

Peter Drucker – que se preocupou com este assunto e que se considera precursor na deteção deste novo tipo de organizações – fala no novo pluralismo para reconhecer que para além das organizações governamentais – ele considera que, durante seiscentos anos (desde meados do século XIII), a história política do Ocidente foi, em larga medida, a história do desmantelamento do pluralismo, com a concentração do poder num único centro, o governo – surgiu a empresa (só reconhecida na primeira metade do século XX), como centro de poder autónomo – com a sua própria governação, os seus próprios objetivos e os seus próprios valores – e, mais tarde, emergiram outras entidades de cariz diferente destas, dando origem a uma sociedade de organizações, que ele refere ser uma sociedade de um novo pluralismo (Drucker, 1990, 71-75; 2018, pp. 153-155). Estas novas organizações – com as quais ele começou a trabalhar por volta de meados da década de 1940 – surgiram-lhe como diferentes das anteriores, tendo verificado que se estavam a transformar, rapidamente, em algo muito inovador, em organizações:

> *Comecei também, e gradualmente, a perceber que estas, em lugar de empresas, eram sectores em crescimento numa sociedade moderna. Com efeito, a empresa como principal organização terá, provavelmente, atingido o seu auge por volta da Primeira Guerra Mundial, não ultrapassando os finais dos anos 30. A organização em crescimento – tanto em tamanho como em poder – da segunda metade do século XX foi, sem dúvida, a universidade* (Drucker, 2018, p. 154).

Naturalmente que se está a referir à sociedade americana e à realidade institucional universitária dessa sociedade, onde, ao contrário da realidade da Europa, as universidades que não pertencem ao Estado, não sendo quantitativamente preponderantes, têm um peso institucional muito grande. Ele, aliás, caracteriza – mais uma vez sob o prisma da sociedade norte-americana e numa perspetiva um pouco datada (não reconhece a multidiversidade de objetivos que caracterizam muitas das organizações atuais) – este novo pluralismo na sociedade pela forma como as organizações se focam na função e no desempenho:

> *É um pluralismo de organizações com um propósito único, cada uma preocupada com uma tarefa social: criação de riqueza, ou escolarização, ou cuidados de saúde, ou formação de valores e hábitos dos jovens. O novo pluralismo da sociedade é totalmente apolítico. Por contraste, o novo pluralismo da política foca-se no poder. É o pluralismo de uma única causa, de grupos de interesse singulares – os movimentos de massas de pequenas, mas muito disciplinadas, minorias* (Drucker, 1990, p. 71).

Mas esta perspetiva de Drucker sobre o pluralismo organizacional na sociedade americana é tardio e corresponde àquilo que é designado pela visão empresarial do setor cívico (Horvath & Powell, 2016, p. 96). O setor cívico influenciou, profundamente, a evolução da sociedade americana e teve um papel central na Revolução americana e nos esforços subsequentes para organizar um governo republicano. As origens deste importante e vasto movimento de organizações não lucrativas nos EUA remontam aos tempos coloniais com a chegada dos imigrantes europeus, sem que existissem serviços fornecidos pelo governo para responder às suas necessidades. Se estes colonos precisavam de serviços educativos, de serviços sociais,

segurança pública e outro tipo de assistência, tinham de ser eles a satisfazer essas necessidades. As primeiras instituições que se estabeleceram neste 'Novo Mundo', para satisfazer essas necessidades sociais, foram congregações religiosas autónomas e livres que estão na origem do atual, muito forte e persistente, setor não lucrativo neste país. O setor cívico americano é o maior e o mais forte do mundo, porque foi livre (sem controle do governo ou de quaisquer hierarquias) e diversificado, desde o início (Fleishman, 2009, p. 71; 76; Horvath & Powell, 2016, p. 93).

A este propósito ficou célebre uma passagem do famoso livro de Alexis de Tocqueville 'Da Democracia na América' – cujo primeiro volume foi publicado em 1835 e o segundo em 1840 – ao referir-se ao uso que os americanos fazem da associação na vida civil:

> *Os americanos de todas as idades, condições e tendências reúnem-se constantemente, não só em associações comerciais e industriais, nas quais todos participam, mas também em muitas outras de diversíssimos géneros: religiosas, morais, sérias, fúteis, muito gerais e muito particulares, enormes e ínfimas; os americanos associam-se para dar festas, fundar seminários, construir albergues, erguer igrejas, divulgar livros, enviar missionários para os antípodas; e é também assim que criam hospitais, prisões e escolas. Desde que se trate de evidenciar uma verdade ou desenvolver um sentimento através de um grande exemplo, ei-los que se associam. Sempre que, à cabeça de um novo empreendimento, possais ver em França o governo e na Inglaterra um grande senhor, podeis estar certos de que nos Estados Unidos encontrareis uma associação* (Tocqueville, 2001, pp. 601-602).

Desde o tempo em que Tocqueville escreveu este livro o sector cívico nos EUA cresceu de uma forma desmesurada. Em 2008, as melhores estimativas apontam para uma dimensão de dois milhões de organizações formais, que incluem 1.6 milhões de organizações certificadas pelo sistema fiscal americano e mais de 300.000 organizações religiosas – igrejas, mesquitas, sinagogas e outras – (estas últimas não precisam de certificação fiscal para obter o estatuto de isenção). Nestes números não está incluída a componente informal do sector cívico que corresponde a uma impossibilidade de medir o conjunto de grupos que integra tudo, desde ligas de futebol de vizinhos, a clubes de livros ou grupos de serviço comunitário, que se formam, dissolvem e reformam numa base 'ad-hoc', consoante as necessidades e os interesses mudam. A importância do setor em termos económicos também é muito grande. Em relação a dados de 2004, publicados em 2007, o rendimento das instituições, formalmente organizadas do sector cívico, ascende a USD 1,2 triliões para um conjunto global da economia americana, no mesmo ano, de 13,0 triliões de USD (Fleishman, 2009, pp. 72-73).

As diferentes perspetivas sobre o conceito do setor não-lucrativo tornaram-se um terreno de contestação e um campo de batalha em que diferentes e, por vezes, opostas perspetivas se digladiam pela apropriação do conceito e pelas suas conotações políticas, culturais e ideológicas. Desde os movimentos sociais de esquerda a centros de reflexão conservadores, são diversos e frequentemente conflituantes os grupos de interesses que reclamam a propriedade do conceito deste sector pelas desejáveis conotações emocionais que ele convoca, tais como o objetivo público, a liberdade de associação, o altruísmo, a iniciativa cívica, a espontaneidade ou a informalidade. Muitas perceções populares deste sector parecem partilhar uma posição ideológica subjacente. Enquanto uns colocam a prioridade no empreendedorismo individual e

na autonomia e se opõem à intromissão nessa autonomia pelas autoridades do Estado, outros veem este sector como uma fonte de capacitação e afirmação dos cidadãos. Por isso, este sector torna-se o veículo de um conjunto diverso e agressivo de valores ideológicos – uma expressão da liberdade individual, uma proteção contra o poder do Estado, um veículo para a promoção pelos cidadãos de políticas progressivas, um parceiro do governo no fornecimento dos serviços necessários e uma desculpa conveniente para cortar nos orçamentos do Estado (Salamon & Sokolowski, 2018, pp. 12-13).

Apesar de todas estas dificuldades, tem havido tentativas para conceber uma definição possível do sector de organizações não lucrativas e entre essas tentativas emerge, como aquela que tem recolhido um maior consenso nos diversos estudos realizados sobre o tema nos últimos 20 anos, a que foi usada no projeto *Comparative Nonprofit Sector* liderado pelo *Center for Civil Society Studies* da Universidade de *Johns Hopkins* em Baltimore, nos EUA (Salamon & Anheier, 1997; Salamon et al., 2017) e que serviu de base à que está contida no *Manual da Conta Satélite das Instituições sem Fins Lucrativos* da autoria da Divisão de Estatística das Nações Unidas, com o apoio da Universidade de Johns Hopkins (Azevedo et al., 2010, pp. 23-24; UNSD, 2003). Esta definição serve, também, de base para a que está a ser adotada pelo Instituto Nacional de Estatística de Portugal nas suas estatísticas da conta satélite da economia social (INE, 2013).

De acordo com esta definição, as instituições não-lucrativas podem ser identificadas e diferenciadas de outros atores sociais com base em cinco características estruturais ou operacionais, que são:

(i) Organizações, ou seja, entidades formais ou informais com algum significativo grau de estrutura e permanência, estejam ou não legalmente constituídas e registadas;

(ii) Não distribuem lucros aos seus acionistas ou investidores, são governadas por estatutos vinculativos que as proíbem de distribuírem quaisquer excedentes ou lucros gerados;

(iii) Autogoverno, o que significa que estão em condições de controlar as suas políticas gerais e as suas transações, não estando dependentes de outras entidades externas para as suas tomadas de decisão;

(iv) Privadas, o que significa que estão institucionalmente separadas do Estado – não são públicas – e estão, por isso, em condições de cessar quaisquer operações por sua exclusiva iniciativa;

(v) Voluntárias, ou seja, envolvendo algum significativo grau de consentimento individual, não coercivo, para participar nas atividades institucionais, através de voluntários que com ela colaboram (Azevedo et al., 2010, p. 24; Salamon & Sokolowski, 2018, p. 19).

Numa perspetiva jurídica, estas entidades sem fins lucrativos agrupam-se numa classificação genérica de pessoas coletivas e estas correspondem a *(…) organizações constituídas por uma coletividade de pessoas ou por uma massa de bens, dirigidos à realização de interesses comuns ou coletivos, às quais a ordem jurídica atribui personalidade jurídica* (Pinto, 1992, p. 267). As pessoas coletivas conhecem apenas uma existência jurídica ou institucional – trata-se de uma ficção jurídica ou institucional – sem que isso corresponda a uma existência física ou material (Gonçalves, 2019, p. 535). Qualquer entidade a quem seja conferida personalidade jurídica assume, por força do disposto na lei civil (art.º 160.º, n.º 1 do Código

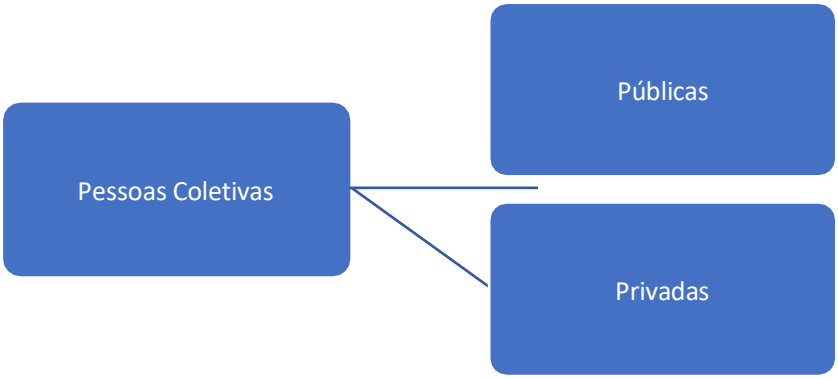
> Civil), capacidade jurídica genérica para a concretização ou prossecução dos seus fins. No caso das pessoas coletivas de direito público a entidade detém, para além da referida capacidade jurídica genérica (de direito privado), uma capacidade específica de direito público sendo, por isso, titular de um conjunto definido de poderes e deveres de natureza jurídico-administrativa (Gonçalves, 2019, pp. 536-537).

As pessoas coletivas podem ser de direito público ou de direito privado, consoante a sua diferente natureza jurídica, de acordo com uma distinção que é clássica na área do direito (Gonçalves 2019, p. 537) e que é objeto, quanto à sua diferenciação, de profunda controvérsia doutrinal, que abordaremos adiante com mais cuidado pela relevância suscitada com a figura da fundação pública com regimes de direito privado – em que as universidades públicas portuguesas se podem transformar por força do disposto no RJIES e que corresponde ao objeto principal a ser tratado neste projeto de investigação – que congrega na mesma entidade uma pessoa coletiva de direito público sujeita a regras de direito privado.

Esta divisão entre pessoas coletivas públicas e privadas (vd. figura 2) é, por isso, uma importante distinção a considerar na análise das pessoas coletivas e que, como se disse, assume uma importância decisiva para o estudo das instituições de ensino superior como fundações públicas de direito privado.

Figura 2

Tipologias de pessoas coletivas



Fonte: Figura elaborada pelo autor.

Para além desta importante divisão, a doutrina jurídica, com o objetivo de melhor caracterizar este ente institucional, distingue ainda, generalizadamente, dois tipos fundamentais de pessoas coletivas: as corporações e as fundações, entendendo as corporações como as que têm um substrato integrado por um agrupamento de pessoas que visam um interesse comum; e as fundações como as que têm um substrato integrado por um conjunto de bens (dotação) afeto pelo fundador a uma finalidade de interesse ou natureza social (Pinto, 1992, pp. 267-268).

No âmbito do direito público, as pessoas coletivas assumem, generalizadamente, a forma de institutos públicos que, conforme apresentado na figura 3, se desdobram em institutos públicos (*stricto sensu*) e empresas públicas – que não cabe aqui tratar. Os institutos públicos (*stricto sensu*) podem, por sua vez, apresentar-se sob a forma de serviços personalizados, estabelecimentos públicos ou fundações públicas.

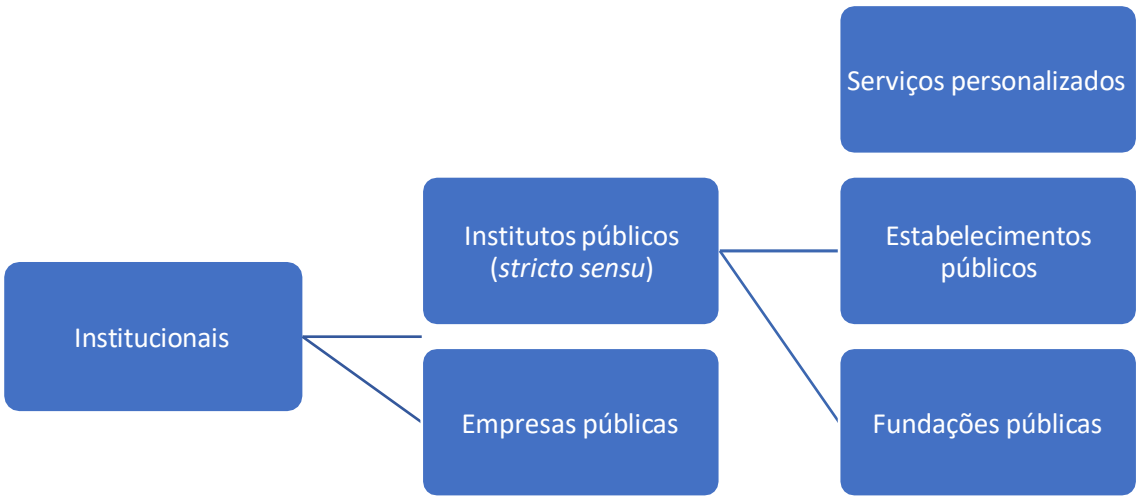
Os serviços personalizados são hoje (esta designação tem sido objeto de revisões concetuais ao longo dos tempos) aqueles serviços a quem a lei atribui personalidade jurídica e autonomia, mas que estão sujeitos a um controle estadual mais forte do que as fundações públicas e os estabelecimentos públicos. As fundações públicas, como já vimos, são institutos públicos cujo substrato é um património que é por elas administrado e que vive dos resultados da gestão financeira desse património.

A categoria estabelecimentos públicos – adotada generalizadamente pela doutrina para as Universidades sem regime fundacional – foi estabelecida, em meados dos anos 80 do século passado, por Diogo Freitas do Amaral e incorpora os entes públicos institucionais que se caracterizam por efetuar prestações sociais ou culturais individuais à generalidade dos cidadãos que delas careçam (Amaral, 2019, p. 318). Este autor, na 4.ª edição do seu volume I do 'Curso de Direito Administrativo', procedeu ainda à revisão da classificação de institutos públicos que tinha anteriormente estabelecido, retirando-lhes as empresas públicas com o seguinte fundamento:

> *(…) separamos conceitualmente a figura do instituto público – que tem natureza burocrática e exerce funções de gestão pública –, da figura da empresa pública – que tem natureza empresarial e desempenha uma atividade de gestão privada. (…) A separação entre institutos públicos e empresas públicas, que julgamos fundada em bons argumentos de ordem jurídica, baseia-se também na distinção – hoje definitivamente consagrada na terminologia económica e financeira – entre o sector público administrativo (SPA) e o sector público empresarial (SPE). Do primeiro fazem parte o Estado, os institutos públicos, as associações públicas, as autarquias locais e as regiões autónomas; o segundo é composto pelas empresas públicas* (Amaral, 2019, pp. 307-308).

Figura 3

Tipos de Pessoas Coletivas Públicas Institucionais



Fonte: Adaptado de Moreira, 1997, p. 327.

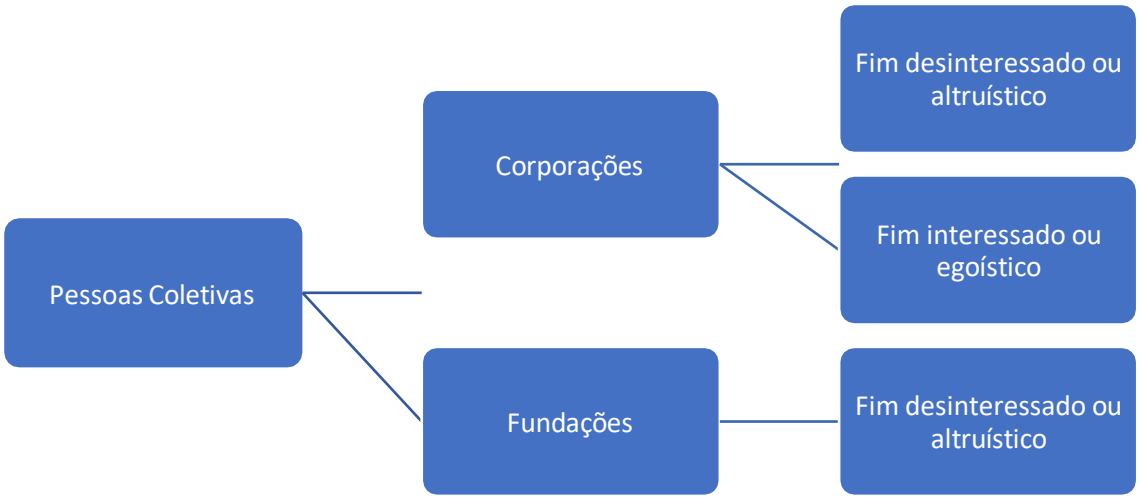
Esta classificação, que revela solidez, coincide de certo modo com a adotada por Vital Moreira (Moreira, 1997, p. 327) que divide as pessoas coletivas públicas em institucionais, corporacionais e híbridas; desdobrando as primeiras em institutos públicos (*stricto sensu*) e empresas públicas; e dividindo os institutos públicos em serviços personalizados, estabelecimentos públicos e fundações públicas.

No quadro jurídico português, a pessoa coletiva fundação inscreve-se também na categoria de pessoa coletiva sem finalidade lucrativa, que alguns autores designam por pessoas coletivas de fim desinteressado ou altruístico (Pinto, 1992, p. 287) o que, desde logo, as distingue das pessoas coletivas de fim interessado ou egoístico que procuram benefícios para os seus associados, mas cuja finalidade pode também interessar, em maior ou menor grau, à comunidade e onde figuram, entre outras, as sociedades. Saliente-se que noutros contextos jurídicos nacionais há, no entanto, fundações que também prosseguem finalidades privadas, geralmente lucrativas, como é o caso, entre outros, da Áustria, Bélgica, Dinamarca, Finlândia, Alemanha, Itália, Holanda, Suécia, Noruega, Suíça e Turquia (EFC, *European Foundation Centre, 2015,* pp. 16-17).

Na figura 4 apresentam-se as tipologias das pessoas coletivas, em geral, desdobrando-as em corporações e fundações, podendo as primeiras prosseguir finalidades desinteressadas ou altruísticas (como as associações) ou fins interessados ou egoísticos (como as empresas) e as segundas, apenas finalidades desinteressadas ou altruísticas.

Figura 4

Tipologias das Pessoas Coletivas



Fonte: Figura elaborada pelo autor

Como já vimos, o tema do setor não lucrativo – cuja caracterização e definição, como referimos, não é tarefa fácil – tem também merecido um tratamento e uma análise profunda em outras áreas das ciências sociais, fora da área jurídica, salientando-se nesta tarefa, como já vimos, a *Johns Hopkins University*, nos Estados Unidos da América (EUA), através do seu *Comparative Nonprofit Sector Project*, pela quantidade e qualidade dos seus estudos.

O tipo de organizações que, em Portugal, integram a categoria de organizações sem fins lucrativos (OSFL), de acordo com o considerado pelo INE para a Conta Satélite da Economia Social (CSES), de 2016 (INE, CSES, 2019), de forma a respeitar a definição contida no manual das Nações Unidas sobre OSFL (UNSA, 2018) e tendo como referência a Lei de Bases da Economia Social (Lei nº 30/2013, de 8 de maio), são as seguintes:

(i) Cooperativas;
(ii) Associações Mutualistas;
(iii) Misericórdias;
(iv) Fundações (incluindo as fundações públicas);
(v) Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS);
(vi) Subsectores Comunitário e Autogestionário (SCA);
(vii) Associações com Fins Altruísticos (ACFA); e
(viii) Outras entidades com estatutos especiais, onde se incluem: as organizações não governamentais de ambiente (ONGA), as organizações não governamentais para o desenvolvimento (ONGD), as organizações não governamentais de pessoas com deficiência (ONGPD) e as associações representativas dos imigrantes e seus descendentes (ARID) (INE, CSES, 2019, p. 22).

De acordo com este Relatório (INE, CSES, 2019, pp. 1-2), em 2016, o Valor Acrescentado Bruto (VAB) deste conjunto de organizações – foram consideradas 71.885 entidades – representou 3,0% do VAB da economia, tendo aumentado 14,6%, em termos nominais, face a 2013 (data do anterior relatório). Este crescimento foi superior ao observado no conjunto da economia (8,3%), no mesmo período. Este sector representou 5,3% das remunerações e do emprego total e 6,1% do emprego remunerado da economia nacional. Face a 2013, as remunerações e o emprego total neste sector aumentaram, respetivamente, 8,8% e 8,5%, evidenciando maior dinamismo que o total da economia (7,3% e 5,8%, respetivamente). Por grupos de entidades, as associações com fins altruísticos evidenciavam-se em número de entidades (92,9%), VAB (60,1%), Remunerações (61,9%) e Emprego remunerado (64,6%).

No que respeita às fundações e segundo o descrito neste relatório:

> *O número de Fundações aumentou 7,1% face a 2013, para 619 unidades. Quase 30% das Fundações desenvolveram atividade nos serviços sociais, seguindo-se a cultura, comunicação e atividades de recreio (21,2%) e a saúde (17,1%). O VAB das Fundações cresceu 32,4%, face a 2013, fixando-se em 332,3 milhões de euros. Entre 2013 e 2016 observou-se igualmente um aumento de 28,8% nas remunerações de 28,8% e de 29,8% no emprego remunerado. (…) A educação, apesar de congregar apenas 8,6% das Fundações, foi a atividade mais relevante na estrutura do VAB deste grupo (27,8%) e nas*

> *remunerações (28,1%). Em termos de emprego remunerado, a atividade mais importante foi a saúde, com 32,4% do emprego remunerado, que constituiu igualmente a segunda atividade com mais peso no VAB (23,0%) e nas remunerações (21,1%)* (INE, CSES, 2019, p. 16).

Em termos de comparações internacionais no quadro da UE – este relatório tem dados mais atualizados do que os outros estudos que têm sido seguidos – e salvaguardadas as devidas cautelas – por haver poucos países a executar, de forma regular e sistemática, esta compilação de Contas Satélite, por não existir inteira coincidência temporal dos vários resultados apresentados e, também, por não existir total harmonização no tipo de entidades consideradas neste sector – no que respeita ao VAB ou Produto Interno Bruto (PIB), Portugal (com 3%) parece ocupar uma posição mediana na distribuição de países com informação disponível que são, neste caso, apenas cinco países – Bélgica (6,1%), França (6%) e Itália (3,5%), com valores superiores, enquanto a Roménia (1,9%) e a Polónia (1,4%) têm valores inferiores. Em termos de peso do emprego remunerado, Portugal surge num escalão intermédio, com um registo ligeiramente inferior à média dos 28 países da União Europeia, aparentando posicionar-se entre a Estónia e a Dinamarca (INE, CSES, 2019, pp. 20-21).

Desde a segunda metade do século passado tem-se verificado, no entanto, uma acentuada mudança no carácter da atividade do setor cívico com um crescimento do ativismo social e um simultâneo decréscimo do voluntariado. Esta nova perspetiva adotou práticas de formação profissional e de avaliação científica. Abriu-se uma nova era de engenharia social que provocou que as universidades de investigação – quer as criadas de novo, quer as que se transformaram – se tornassem incubadoras de modernos processos para enfermidades sociais. Este movimento progressivo não só transformou o campo do trabalho social como pôs em prática uma mudança analítica que se reflete hoje em atividades muito diversas. O mais importante nestes esforços é a ideia de que a atividade de beneficência deve ser metodicamente concebida por especialistas, produzir resultados mensuráveis e ser sujeita a escrutínio científico como forma de identificar a metodologia mais efetiva. A atual ubiquidade dos termos das ciências sociais com os da saúde pública – dados, significância estatística, testes controlados e aleatórios (‘*randomized, control trials*’) – tem sido considerada como uma prova da entrada da comunidade científica na esfera do sector não lucrativo (Horvath & Powell, 2016, pp. 95-96). Com esta mudança de cariz empresarial no sector cívico – e da sua monetarização e mercantilização – provocada por impulsos tanto do governo como das empresas, abriu-se o campo à competição pela prestação de serviços entre entidades dos sectores não-lucrativos e lucrativos, com uma correspondente convergência nos critérios de avaliação. Alterou-se, deste modo, o histórico de avaliação qualitativa no sector cívico com o aparecimento da especificidade do preço como um sedutor resultado mensurável, que rapidamente se expandiu e provocou o interesse em outras métricas (Eikenberry, 2009, p. 582; Horvath & Powell, 2016, p. 96).

Com uma abordagem crítica ou normativa da área dos estudos sobre os sectores não-lucrativos ou voluntários, da sua mercantilização e das correspondentes implicações que tal implica, Angela Eikenberry carateriza bem a mudança verificada e as suas consequências, argumentando:

> *Que o mercado parece perverter, atualmente, todas as facetas da nossa vida. Os estilos de vida são criados à volta de marcas e símbolos e os pobres são considerados um novo*

> *nicho de mercado. O consumismo é crescentemente reconhecido como uma forma chave de ação política e cívica num ambiente em que os espaços públicos ou desapareceram ou se transformaram em locais para fazer compras. (…) Por isso, hoje, há uma ideologia perversa que vê todos os aspetos da sociedade humana como uma espécie de mercado. Nós estamos tão profundamente imersos no discurso do mercado que somos incapazes de imaginar qualquer outra coisa. (…) A ideologia do mercado é essencialmente antissocial, baseada no autointeresse em vez do desinteresse ou no bem público. É impessoal e egoísta. (…) Ela também promove as identidades dos consumidores em vez das identidades dos cidadãos; os consumidores são pessoas que agem no seu interesse próprio, que fazem escolhas para satisfazer no mercado as suas necessidades materiais e os seus desejos, enquanto os cidadãos partilham a autoridade, a responsabilidade e a dignidade da vida pública. Num ambiente dominado pelo mercado as pessoas contentam-se em tornar-se, primeiramente, consumidores de bens, de serviços, de serviços públicos e de espetáculos … dedicando-se mais ao consumo passivo e a questões privadas, do que a preocupações com o bem comum e com a participação democrática. Por este motivo, a ideologia do mercado e as suas abordagens permitem profundas desigualdades na riqueza e na participação política; há pouco espaço para o público ou para o bem público num mundo mercantilizado. Edwards (2008) defende que muito ênfase na mercantilização «tem o potencial de ameaçar o mais básico valor do sector não-lucrativo – a disponibilidade de 'espaço livre' na sociedade para as pessoas inventarem soluções para os problemas sociais e servir o bem público» (p. 49)* (Eikenberry, 2009, pp. 582-583).

Em termos globais, a reforma empreendida pela NGP também se alargou para o sector não lucrativo, introduzindo-lhe os conceitos e as práticas que lhe estão associados, designadamente os de gestão por desempenho e abrindo campo à concorrência na contratação de fornecedores dos sectores lucrativos e não lucrativos. Este foi, naturalmente, um movimento que não se restringiu aos EUA e foi-se espalhando gradualmente por todo o mundo, encontrando um forte eco nos partidos conservadores. Estas transformações no fornecimento dos serviços públicos conduziu a uma mudança no sentido de uma maior quantificação do fornecimento de serviços, em incentivos para os gestores e numa suposta voz para os cidadãos, no seu novo papel como consumidores de serviços públicos (Horvath & Powell, 2016, pp. 96-97; Pollit & Bouckaert, 2011).

No final do século XX – exatamente quando a primeira bolha da tecnologia da informação se preparava para rebentar – havia um entendimento geral de que o empreendedorismo era um remédio geral para todos os males da sociedade. Utilizando como base os escritos, seletivamente apropriados, do economista austríaco Joseph Schumpeter, o mantra da inovação e do «*fora com o velho e tudo o que é novo é bom*», tornou-se perverso. A obra de Schumpeter é muito vasta, mas os empreendedores dos finais do século XX apenas dela adotaram a sua célebre frase '*a tempestade perene da destruição criativa*' (Schumpeter, 2018, p. 122), defendendo que o dogma essencial do seu sucesso estava em construir '*start-ups*' que tornassem disruptivas as indústrias tradicionais. Uma grande e rápida mudança tornou-se um objetivo cívico (Horvath & Powell, 2016, pp. 97-98). Mas a filosofia da disrupção também apareceu numa ocasião em que a confiança no Estado estava em declínio e a confiança nas empresas privadas em ascensão, como o comprovam diversas consultas de opinião, assim como

tabelas de classificação das pessoas mais admiradas e poderosas (Horvath & Powell, 2016, pp. 98-99). Esta diferença entre como o Estado e as empresas são vistas pode ser um produto do crescente liberalismo que começou com Thatcher, no Reino Unido e com Reagan, nos EUA. A imagem do Estado como facilitador do mercado livre serviu, simultaneamente, para justificar a retração do Estado social e a expansão do fornecimento privado de bens públicos (Horvath & Powell, 2016, p. 99).

A questão da crescente mercantilização das organizações sem fins lucrativos tem também sido alvo de críticas, um pouco por todo o lado e, em particular, nos EUA onde este tipo de organizações são, como vimos, quantitativa e qualitativamente muito relevantes na sociedade e representam um sector estruturante na organização social do país. Por outro lado, é neste país, mais do que em qualquer outro, que a cultura associada aos valores do empreendedorismo e dos negócios supera todos os outros (Eikenberry, 2009, p. 584; Stivers, 2000). Este mercantilismo está hoje dominado pelos princípios básicos do neoliberalismo global e na sua perversa fé no mercado e nas abordagens e soluções baseadas no mundo empresarial (Dart, 2004, p. 418) e com a morte de outros modelos económicos, "*a economia neoliberal tornou-se prevalecente em grande parte do Mundo*" (Simpson & Cheney, 2007, p. 192). Os objetivos principais deste modelo económico são os de construir uma sociedade com um mercado livre e um Estado mínimo, alargando o mercado a um cada vez maior número de áreas da vida, enquanto o Estado é despojado de um excessivo envolvimento na economia e na criação de oportunidades (Peters, 1996, pp. 22-28). O propósito da política económica neoliberal consiste em desregular e privatizar as economias com a esperança de impulsionar o crescimento económico e os lucros das empresas, incluindo a escolha de soluções baseadas no mercado para os problemas sociais. Neste contexto, e como já vimos, os líderes políticos têm crescentemente olhado para as instituições privadas, não-governamentais, como forma de as utilizarem para substituírem os programas sociais públicos (Eikenberry, 2009, pp. 584-585).

Nesta conformidade, tem havido uma crescente orientação no sentido de privatizar a atividade pública e de as OSFL substituírem o Estado na prestação de serviços públicos (Salamon, 1995). Um outro domínio, com crescente popularidade, é a entrada das OSFL em parcerias com empresas para estratégias de responsabilidade corporativa de índole filantrópica que envolve doações com intuitos lucrativos às OSFL, aumentando os resultados dessas empresas ao agregar essas contribuições a vendas. Com estas parcerias as empresas olham para formas de fazer filantropia de um modo mais estratégico e lucrativo (Eikenberry, 2009, pp. 585). As OSFL também estão a fazer crescer as suas estratégias de empresas sociais, ao criarem empresas de risco que, supostamente, vão de encontro à sua dupla atividade (social e financeira) – estas empresas são normalmente empresas autónomas criadas para gerar rendimento às OSFL (especialmente fundações), que as geraram. Em complemento de todas estas práticas, a ideologia subjacente às soluções baseadas nos modelos de mercado ou quási-mercado tem-se tornado perversa no pensamento e na gestão deste tipo de organizações. Elas têm crescentemente adotado a linguagem dos negócios, incluindo o realce na eficiência, no cliente e no lucro e os membros dos conselhos de administração e fundadores – alguns dos quais são conhecidos como filantropos de risco ou filantrocapitalistas – incitam as OSFL a serem mais empresariais e autossuficientes. O empreendedorismo social tornou-se uma parte importante desta ideologia neoliberal que se traduz na aplicação dos princípios e valores da NGP e os empreendedores sociais têm aparecido, em todo o Mundo, como uma espécie de novos heróis

– por vezes com pés de barro – que mudarão o Mundo através do poder de novas ideias (Eikenberry, 2009, pp. 586-587).

Mas as críticas a esta crescente mercantilização das OSFL também têm vindo a crescer acentuadamente na literatura científica – há um enorme conjunto de autores que têm multiplicado as críticas a esta tendência – como o revela, de modo elucidativo, Angela Eikenberry (2009, pp. 587-589):

(i) em primeiro lugar, este tipo de organizações que adotam negócios comerciais, enfraquecem o seu apelo aos doadores, porque esses potenciais doadores pensam que as suas contribuições não são necessárias face a uma organização que tem sucesso comercial (James, 2010; Zimmerman & Dart, 1998);
(ii) também há quem questione a validade do estatuto não lucrativo de organizações desta natureza que se tornam excessivamente comerciais (Weisbrod, 2004);
(iii) alguns novos projetos de investigação mostram que as empresas sociais tendem a ser mais complicadas e menos lucrativas do que inicialmente pareciam ser (Seedco Policy Center, 2007, pp. 1-2; Foster & Bradach, 2005, p. 98);
(iv) a mercantilização também tem sido problemática para a imagem de contribuição democrática destas organizações, porque o discurso do mercado parece comprometer as contribuições que elas podem dar para a democracia e para os seus valores (Eikenberry & Kluver, 2004);
(v) quando as OSFL estão ocupadas com os desafios provocados pela necessidade de se tornarem competitivas no fornecimento de bens e serviços têm, regra geral, menos tempo e energia para desenvolver atividades de serviço público, como as de educação ou assistência e um estudo sobre a prestação de serviços sociais por estas organizações mostra que as que se orientaram para os mecanismos do mercado mudaram o seu foco dos bens públicos – tais como, investigação, educação, assistência e apoio aos pobres – para a resposta às necessidades individuais dos seus clientes (Alexander et al., 1999, pp. 461-462; Ryan, 1999, p. 136);
(vi) outros autores mostram como a mercantilização tem um impacto negativo na capacidade das OSFL para criar espaços para a ação cívica e, em especial, para o envolvimento em contribuições para o serviço público e para promover valores sociais (Cooney, 2006, p. 159; Dart, 2004);
(vii) quando as OSFL passam a depender de rendimentos comerciais e de estratégias empresariais têm menos necessidade de criar redes com as comunidades e de encorajar a participação cívica (The Aspen Institute, 2001);
(viii) por outro lado, a comercialização pode reforçar as OSFL no curto prazo, tornando-as menos dependentes dos caprichos dos doadores e das redes sociais, mas isto pode tornar-se, a longo prazo, num custo para a construção social da comunidade (Backman & Smith, 2000);
(ix) finalmente, a empresa social pode, muito bem, responder apenas aos sintomas em vez de responder – como deve – às causas radicais dos problemas, por o seu foco ser mais na forma empresarial de enfrentar um problema social em vez de olhar para a forma como, na verdade, o problema existe (Edwards, 2008, p. 20).

Esta tendência de as OSFL se mercantilizarem para desenvolverem as suas atividades não é um exclusivo dos EUA, nem apenas do mundo anglo-saxónico, ela generalizou-se por todo o Mundo, em especial na Europa e tem importantes reflexos também em Portugal, na generalidade da tipologia destas organizações (fundações, naturalmente, incluídas).

3.4. As fundações – análise concetual

Para melhor compreender a entidade objeto do presente estudo e permitir a sua análise com a profundidade que se exige caberá, nesta ocasião, analisar o conceito original de fundação, sem curar de distinguir as múltiplas, diversas e complexas formas em que se vem apresentando por força da lei – de que as fundações públicas de direito privado são um exemplo – e que suscitam inevitável e controversa discussão doutrinária.

Verificadas as novas tendências na administração pública – que têm conduzido ao aparecimento no seu seio de entidades que eram típicas do sector privado – e analisado o contexto jurídico que lhe está subjacente, com a evolução da discussão sobre direito público e direito privado e entre pessoas coletivas de direito público e de direito privado – cujos termos se revestem de grande importância para a análise posterior das universidades-fundação, com estatuto de direito público, mas com regimes de direito privado – se procurarmos agora uma análise comparada, em diversos países, do ponto de vista da realidade social e da realidade jurídica do que são fundações, encontramos uma assinalável diversidade que tradicionalmente distingue a situação da generalidade dos países da Europa Continental em relação aos países da designada *common law* (de que são paradigma os casos do Reino Unido e dos Estados Unidos da América). Enquanto naqueles o termo fundação traduz, essencialmente, uma instituição jurídica (traduzindo sempre uma realidade social que subjaz e está na origem da questão jurídica das fundações), nestes traduz, simplesmente, uma realidade social. Mas mesmo na designada Europa Continental, a diversidade do conceito de fundação é enorme e com a crescente disseminação desta entidade na Europa e no Mundo a diversidade tem vindo a aumentar dificultando a consolidação de modelos estáveis e esclarecedores. (vd. Correia, 1982, pp. 477-480).

De qualquer modo, sendo as fundações, como vimos, uma entidade originariamente do sector privado, a sua utilização também como entidade do sector público corresponde a uma evolução que acompanha as transformações que se têm verificado neste sector e que, de certo modo, visam dar resposta à tendência crescente para privatização do sector público – à luz dos princípios e valores da NGP.

Como refere Stefan Toepler (Toepler, 2018, p. 1956*) Foundations have been around for well over a millenium (…)* e são desde as suas origens até ao século passado, generalizadamente, um empreendimento privado. Elas representam, tradicionalmente, uma forma organizacional destinada a aplicar a fins de interesse público e social o capital de um ou mais particulares. As fundações foram durante muitos anos e continuam ainda hoje a ser, essencialmente, mas não em exclusivo, um património privado usado em benefício público. Anheier, num outro artigo em que procede a uma abordagem comparativa de fundações (Anheier, 2018, p. 1592), sublinha o carácter privado destas entidades recorrendo a uma definição estrutural-organizacional introduzida por ele e Salamon em 1992 (Salamon & Anheier, 1992):

> *(…) foundations are formal organizations that are (a) asset-based to a significant extent, (b) private, (c) self-governing, (d) nonprofit distributing, (e) serving a public purpose, and (f) have the selfunderstanding of being a philanthropic foundation (Anheier, 2014; Anheier & Daly, 2007; Hammack & Anheier, 2013). This is an organizational–sociological definition that brings together the main characteristics of the structure and activity of foundations in order to differentiate them from other nonprofit organizations (NGOs) and businesses and also from public and quasi-public agencies (see also Anheier & Daly, 2007; Anheier & Hammack, 2010; Fleishman, 2007).*

É importante, por isso, que se perceba que esta figura institucional surgiu para responder a uma necessidade social sentida por privados e que o Estado, mais recentemente, também a ela passou a recorrer, no âmbito da Ciência da Administração Pública, desafiando, de certo modo, os seus propósitos e finalidades.

Assiste-se também hoje a um crescimento exponencial e generalizado do número de fundações, embora seja conveniente *separar o trigo do joio,* porque muitas das instituições que se denominam como tal não são verdadeiramente fundações, mas antes associações sem finalidade lucrativa por não disporem do património necessário para concretizar a finalidade que lhe está determinada, como se exige a estas instituições.

Na Europa verifica-se, desde 1990, um importante crescimento do número de Fundações, como é mencionado no artigo de Toepler atrás citado (Toepler, 2018, 1957*)*, em que se refere ainda ao crescimento do número de Fundações nos EUA, no Canadá, na Austrália, na Rússia e na China, nos seguintes termos: *In the United States, the foundation field grew from some 30,000 foundations and $9 billion in grants at the beginning of the 1990s to the current near 90,000 foundations (…) Foundation growth has been slow but steady in both Canada and Australia (Elson, Fontan, Lefèvre, & Stauch, 2018; McGregor-Lowndes & Williamson, 2018). In Russia, virtually all foundations have been created since 1999, and while still modest, the foundation field has been expanding quickly in the very recent past (Jakobson, Toepler, & Mersianova, 2018). China has seen dramatic growth since 2004, and the overwhelming majority of foundations have a history of less than 10 years (Chan & Lai, 2018).* Por sua vez, num artigo mais antigo de *Helmut K. Anheier,* (Anheier, 2001, pp. 7-11) estima-se que o número de Fundações num vasto conjunto de países europeus seja de cerca de 95.000 (excluindo cerca de 200.000 outras entidades designadas como fundações, mas que considera não serem verdadeiramente entidades merecedoras desse estatuto) e que ⅔ terços delas foram criadas a partir de 1970. Estas tendências são confirmadas por um ensaio de Gerry Salole*,* em que refere: *Cerca de um terço das fundações nos maiores países da UE, incluindo a França e a Alemanha, foi criada a partir de 1990. No ano de 2000, havia em toda a UE cerca de 62 mil fundações de utilidade pública, o que significa aproximadamente uma fundação por cada 7 mil pessoas* (Salole, 2009, p. 378).

Determinar o número de fundações existentes em Portugal continua a ser uma enorme dificuldade. Num recente estudo realizado pela 'Católica Porto Business School' (Franco et al., 2021), refere-se que o desconhecimento é contraproducente, por contrariar o espírito de transparência a que as fundações estão submetidas, por imperativo legal e considera-se urgente saber quais são e quantas são. Nesse relatório indica-se que existem três entidades oficiais que disponibilizam dados sobre as fundações portuguesas privadas – O Instituto dos Registos e do Notariado, o Instituto Nacional de Estatística, através da Conta Satélite da Economia Social e o

portal dos serviços públicos eportugal.gov.pt – mas todas elas apresentam valores diferentes quanto às suas existências:

(i) O Instituto dos Registos e do Notariado – 873 fundações – disponibiliza a listagem das fundações registadas no Registo Nacional das Pessoas Coletivas (a 3 de setembro de 2020);
(ii) O Instituto Nacional de Estatística (INE) – 619 fundações – (divulgados a 29 de julho de 2019);
(iii) O portal dos serviços públicos eportugal.gov.pt – 53 fundações – (a 27 de março de 2021).

Esta disparidade verificada nos serviços públicos é bem elucidativa da falta de transparência deste sector. Para tornar ainda mais complicada a situação, o mesmo estudo revela que existem ainda dados disponibilizados por um conjunto de entidades embora, em nenhum caso, se verifique coincidência de resultados:

(i) Pela base de dados 'SABI' — 322 fundações (a 12 de junho de 2020);
(ii) Pela base de dados 'Informa' — Dun&Bradstreet — 598 fundações (em maio de 2020);
(iii) Pelo Centro Português de Fundações — 141 fundações associadas (a 21 de março de 2021);
(iv) Pelo Sistema de Informação da Classificação Portuguesa de Atividades Económicas (SICAE) — 646 fundações;
(v) Pela Base de Dados Social — projeto em fase ainda incipiente de carregamento de dados, possui 54 registos quando selecionado o formato legal fundação (a 07 de março de 2021);
(vi) A Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros (SGPCM) disponibilizava no passado (até junho 2020) uma lista de fundações onde constavam 835 fundações (a 2 de junho de 2020), das quais 447 reconhecidas, 77 pendentes, 162 arquivadas, 101 não reconhecidas e 48 extintas; (Franco, et al., 2021, pp. 35-36)

Perante esta diversidade de valores torna-se difícil estimar um número de fundações privadas no país, mas ele rondará, com evidente risco de erro, as 600 fundações. Os autores do relatório em análise não arriscam um número, mas consideram que o valor do INE, de 619 fundações, poderá ser o mais fiável. Interessante é constatar que, segundo dados deste mesmo relatório, entre 2010 e 2019 foram criadas 74 novas fundações, o que revela um assinalável dinamismo do sector.

Constata-se, assim, que não há, por ora, uma análise sistemática da evolução do número de fundações, nem se conhecem mecanismos para que isso se venha a verificar. Seria interessante refletir sobre essa ausência que resulta, como vimos, da dificuldade de acesso e da enorme diversidade de situações, mas que não pode ser atribuída a falta de interesse, que este estudo manifestamente contraria. Sem querer encontrar explicações conclusivas sobre a questão, podemos, no entanto, adiantar algumas das razões que parecem ser mais evidentes. Assim, a dificuldade em determinar as fundações efetivamente existentes em Portugal resulta, em parte, da incapacidade do governo em obter esses dados perante um tipo de instituições privadas em que a capacidade de intervenção do Estado é limitada dada a sua independência, até financeira (pelo menos, em termos teóricos) e onde é limitadíssimo o nível de responsabilidade dos seus

gestores. Mas outra explicação para esta dificuldade – tem de haver razões para uma situação estranha e, aparentemente, incompreensível – pode resultar de muitas destas instituições, sobretudo muitas das mais recentemente criadas, mas mesmo, em alguns casos, as mais antigas, não estarem a privilegiar o caráter altruísta e a predominância de prossecução de atividades de interesse público que a lei lhes atribui – por vezes servem de 'veículos' financeiros ou servem interesses económicos e financeiros particulares dos seus fundadores, dos seus familiares e dos seus gestores – e preferem, por isso, adotar uma postura discreta e permanecer numa zona sombria sem se identificarem como fundações.

Em termos da UE, a dificuldade é naturalmente semelhante à sentida em Portugal, embora alguns dos Estados-membros tenham valores mais rigorosos sobre o número de fundações existentes, do que o nosso país. Por outro lado, os dados obtidos não são muito recentes (reportam-se a 2008) e a sua variação em relação aos anteriormente apresentados, relativos a 2000, não é em algumas das suas componentes muito diferente – embora aqueles dados se refiram a um conjunto mais vasto de países europeus do que apenas os da UE. No relatório produzido nessa data pelo *European Foundation Center (EFC)*, em 24 dos Estados-membro (não se obteve informação disponível da Lituânia, de Malta e da Roménia) refere-se que 273.000 organizações se intitulam fundações, sendo que só cerca de um terço (à volta de 95.000) sejam fundações de interesse público. Concluem, assim, que existia, na ocasião, uma média de 27 fundações por 100.000 habitantes e que, entre 2001 e 2005, o número de fundações de interesse público cresceu 54%, o que se revela um número significativo (EFC, 2008, p. 7). Informam ainda que, nos últimos 15 anos do período a que se refere o relatório, houve um crescimento dramático do número de fundações, com especial incidência em 9 países – Bélgica, Estónia, França, Alemanha, Itália, Luxemburgo, Eslováquia, Espanha e Suécia – em que 43% das fundações foram criadas nesse período (EFC, 2008, p. 8).

Com esta multiplicação acelerada do número de fundações em todo o mundo – gerando uma evolução institucional e uma crescente diversidade – torna-se difícil hoje definir o que é uma fundação. Toepler, no artigo citado, refere *(…) universal agreement on what foundations actually are (the question of definition) and what they are good for (the question of purposes and roles) continues to be elusive* (Toepler, 2018, 1958). E esta indefinição de um conceito universalmente aceite tem-se agravado com a entrada em cena de fundações criadas por entes públicos. O Centro Europeu de Fundações reconhecendo, como não podia deixar de ser, a dificuldade em encontrar uma definição que contemplasse a enorme diversidade institucional que se manifesta no mundo fundacional *No common European legal definition of the term "foundation" exists* (EFC, European Foundation Centre, 2015, p. 8) tem vindo a utilizar a seguinte definição:

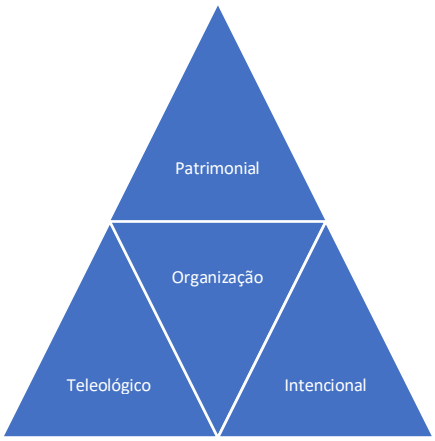
> *Nevertheless, there is across wider Europe a generally understood and accepted concept of what public-benefit foundations are, namely: "Independent, separately-constituted nonprofit bodies with their own established and reliable source of income, usually but not exclusively from an endowment, and their own governing board. They distribute their financial resources for public benefit purposes, either by supporting associations, charities, educational institutions or individuals, or by operating their own programmes* (EFC, European Foundation Centre, 2015, p. 8).

Recorrendo a uma definição clássica e abrangente de múltiplas realidades inspirada na consagrada fórmula de Andrews (Andrews, 1956) pode dizer-se, em síntese, que **uma fundação é uma organização, dotada de património próprio, visando a realização de um ou mais fins de interesse geral e possuindo os seus órgãos próprios de administração** (vd. figura 5). Nesta definição contemplam-se os quatro elementos que tradicionalmente integram o substrato da pessoa coletiva fundação (o substrato é o suporte de facto da entidade que congrega o conjunto de elementos anteriores à sua constituição como pessoa jurídica, anteriores à outorga da personalidade jurídica):

(i) o elemento patrimonial;
(ii) o elemento teleológico;
(iii) o elemento intencional; e
(iv) o elemento organização.

Figura 5

Elementos do substrato das fundações



Fonte: Figura elaborada pelo autor

O elemento patrimonial corresponde ao conjunto de bens (normalmente designados por dotação) que o fundador afetou para a concretização da finalidade fundacional. Este é um elemento essencial na caraterização das fundações, que o distingue das associações ou de outras corporações. Enquanto nestas o essencial é a coletividade formada pelo conjunto dos associados, nas fundações o elemento essencial é o conjunto de bens postos à disposição pelo fundador para a prossecução da finalidade da obra que entendeu criar. **Este património deve ser suficiente para concretizar a finalidade definida** e tanto pode corresponder a um capital inicial cujo rendimento assegura a concretização da respetiva finalidade como pode ser garantido por um compromisso assumido pelo fundador de conceder subvenções anuais ou plurianuais destinadas a concretizar essa finalidade. Neste último caso, o património da fundação consiste no poder de reclamar do fundador as dotações previstas.

O elemento teleológico corresponde à finalidade que a fundação deve prosseguir. Como referimos, a fundação é a afetação de um património suficiente a uma finalidade que deve ser desinteressada e altruísta. Esta é a causa determinante da dotação fundacional.

O elemento intencional incorpora a vontade do fundador de criar a pessoa jurídica fundação. Corresponde ao que no jargão latino se designa por *animus personificandi*. Esta pessoa coletiva

é distinta do fundador e dos beneficiários. O problema da distinção da pessoa coletiva fundação do seu fundador – afastar o criador da entidade criada é uma condição exigida na generalidade dos casos – tem suscitado alguma controvérsia (como já vimos e veremos em mais detalhe adiante), em torno do caso das fundações públicas com regimes de direito privado.

O elemento organização resulta, naturalmente, do facto de se tornar necessária a existência de uma organização adequada para promover e concretizar as atividades necessárias para alcançar a finalidade altruísta determinada e para a qual foi afetado um determinado património suficiente para o efeito.

Ficam, deste modo, estabelecidas as características gerais da figura pessoa coletiva fundação, através dos seus elementos constitutivos essenciais, qualquer que seja a forma que possa revestir – privada, pública de direito público ou pública de direito privado – permitindo clarificar e orientar, com o devido rigor, a análise a desenvolver no presente estudo.

A entidade fundação por não prosseguir finalidades lucrativas (assim é no nosso quadro jurídico e no de tantos outros países) distingue-se daquelas que os prosseguem como as sociedades civis e comerciais. As fundações distinguem-se, também, das associações sem finalidades lucrativas e das já referidas sociedades por corresponderem, ao contrário destas, a uma massa de bens. Como vimos, o seu substrato é integrado por um elemento patrimonial, designado por dotação; enquanto as outras entidades (associações e sociedades, genericamente designadas por corporações) são coletividades de pessoas, porque o seu substrato é essencialmente integrado por um elemento pessoal. Esta distinção assume uma especial relevância porque tem havido, com alguma frequência, a tentação de confundir as fundações com as associações sem finalidade lucrativa, designadamente sob a nomenclatura de ONG – organizações não governamentais. Este erro resulta, em grande parte, de se designarem como fundações entidades que não são realmente fundações e cuja natureza se confunde com as das referidas associações.

Em alguns casos, o próprio legislador tem contribuído para aumentar esta confusão – veja-se o caso da Lei de Bases da Economia Social (Lei n.º 30/2013, de 8/5) em que se incluem as fundações nas entidades da economia social (alínea d) do art.º 4.º), mas em que se estipula, no art.º 5.º, como princípios orientadores de atuação dessas entidades: *A adesão e participação livre e voluntária* (alínea b)); *O controlo democrático dos respetivos membros pelos seus órgãos* (alínea c)); ou ainda *A conciliação entre o interesse dos membros, utilizadores ou beneficiários e o interesse geral* (alínea d)). Como se disse, as fundações não são constituídas por membros e não podem, por isso, estar sujeitas a qualquer adesão e participação livre e voluntária. É, portanto, absurdo procurar – como faz o legislador neste caso – aplicar às fundações – que são pessoas coletivas de natureza patrimonial, não associativa, cujo substrato é um valor ou acervo de bens destinados a prosseguir um fim duradouro – princípios orientadores que são inerentes a entidades de natureza associativa – cujo substrato é constituído por um conjunto de pessoas que juntam os seus esforços para concretizar um objetivo comum.

Em síntese, as fundações têm um substrato patrimonial; possuem um conjunto de bens afetos a uma determinada finalidade; têm beneficiários ou destinatários ou interessados e não têm membros; são orientadas pela vontade definida pelo fundador – que, na generalidade dos casos,

lhe são alheios – (vontade heterogénea ou transcendente); e são sustentadas pelos rendimentos do património afeto pelo fundador.

3.5. Comparação internacional sobre a importância e especificidades da realidade fundacional

Com esta comparação internacional sobre a importância e as especificidades da realidade fundacional procura-se densificar, ainda mais e melhor, o entendimento da realidade fundacional no sector privado para, posteriormente, melhor se analisarem as fundações no contexto do ensino superior, passando-se de uma discussão geral para o particular, que são as fundações no ensino superior. E quando falamos de fundações no ensino superior estamos a fazer referência não só às universidades-fundação, objeto principal desta investigação, mas também às fundações universitárias, que ainda subsistem em algumas universidades públicas, apesar da muito alargada extinção de fundações públicas universitárias – e em outros sectores de atividade – verificada em 2012 (ou a partir de 2012), na sequência de um censo e avaliação das fundações, nacionais ou estrangeiras, que prosseguissem os seus fins em território nacional.

Como já se referiu anteriormente no âmbito específico das fundações, a distinção entre fundações públicas e privadas nos países da *common law* não obedece aos critérios jurídicos adotados nos países da Europa continental. Mesmo na Europa continental há situações que não se enquadram nos referidos critérios e a diversidade mais se acentua quando se analisam outras Regiões do Mundo onde o fenómeno fundacional se tem vindo a expandir.

Nos EUA a diversidade institucional das fundações é enorme. A lei de cada Estado prevalece sobre a lei federal no que respeita ao enquadramento legal e regulamentar das fundações. Daqui resulta que esse enquadramento é suscetível de variação nos 50 Estados mais o *District of Columbia* e outros territórios, incluindo a *Commonwealth of Puerto Rico.* De qualquer modo, se seguirmos os critérios adotados pelo *Foundation Center* – organismo criado nos EUA em 1956 e que é a principal autoridade no país em filantropia organizada – verificamos que também aqui se distinguem dois tipos de fundações com atividades distributivas (*grantmaking foundations*): as fundações privadas e as fundações públicas (*Foundation Center*, 2008, 1).

A distinção é essencialmente baseada nas diferentes normas fiscais federais que se lhe aplicam, mas consideram que a característica mais distintiva de uma fundação privada é que os seus fundos provêm de um indivíduo, uma família, uma empresa ou de uma combinação destas entidades. Por sua vez, usam o termo fundação pública para o que deve ser qualificado como *public charity* e que tem a atividade distributiva como primeira finalidade. Estas fundações públicas (de acordo com a classificação norte-americana), tal como as outras *public charities*, recebem geralmente os seus fundos de um conjunto disperso de doadores que podem incluir fundações privadas, indivíduos, e financiamentos governamentais. Cabe-lhes também procurar continuamente financiamento de diversas fontes, de forma a manterem o seu estatuto de *public charity* (Foundation Center, 2008: 1).

Daqui resulta que as fundações privadas nos EUA, de acordo com a classificação acabada de descrever, têm um substrato integrado por um conjunto de bens – dotação – à semelhança das fundações em Portugal e na generalidade dos países da Europa continental. Já as fundações públicas, neste caso, não têm esse conjunto de bens integrado no substrato. Elas são entidades

que, para alcançar as suas finalidades estatutárias, vão procurar captar fundos através de uma atividade de *fund raising* e assemelham-se, por isso, a associações sem finalidades lucrativas que têm o objetivo de conceder subsídios e outros apoios financeiros a terceiros, das verbas que vão captando. Elas integram-se, como se disse, na categoria de *public charity*.

Nesta categoria de *public charity* incluem-se vários tipos de instituições com diferentes características. Para melhor as qualificar e mostrar a sua dependência de financiamentos externos, David C. Hammack e Steven Rathgem Smith (Hammack & Smith, 2018: 1625) referem: *Typically, to qualify as a public charity, an organization must receive at least one third of its support each year from gifts, grants, and contributions from a variety of sources.*

A confusão do uso do nome fundação nos EUA e a evolução histórica desta questão está, de forma resumida, bem relatada no artigo de Hammack, D. C. e Smith, S. R. (Hammack & Smith, 2018: 1604-1605), mas será interessante salientar o que referem sobre as endowed institutions, onde se inscrevem as grandes Universidades americanas: *During the congressional hearings of the 1960s into abuses real and alleged, the word foundation was widely applied to endowed institutions as well as to grant-making funds— until the endowed institutions successfully campaigned to define themselves as "nonprofits" rather than "foundations (Brilliant, 2000; Hall, 1992; Troyer, 2000)."* Não faz, por isso, sentido dizer, como frequentemente se ouve dizer em Portugal e noutros países europeus, que as referidas Universidades americanas são fundações.

Referem estes autores que as *endowed charitable institutions* são tratadas pela entidade fiscal norte-americana de forma diferente e com maior indulgência do que as fundações privadas e que são milhares, tendo algumas delas patrimónios financeiros maiores do que algumas das maiores fundações: *(…) about $36 billion at Harvard, $20 billion at Yale, $19 billion at Stanford, $18 billion at Princeton, $14 billion at the Howard Hughes Medical Institute, and $11 billion at the J. Paul Getty Trust (asset values were obtained from http://www.guidestar.org/Home.aspx)* (Hammack e Smith, 2008: 1608.).

Porque há em Portugal instituições designadas como fundações com finalidades semelhantes que, porventura, foram buscar inspiração à realidade norte-americana – como será o caso da Fundação para a Ciência e a Tecnologia, que é um mero instituto público tradicional – é ainda conveniente lembrar o que dizem estes autores que têm vindo a ser citados: *Several prominent national funds in the United States are not 'foundations' in the legal or comparative sense used in this set of articles. The National Science Foundation, the National Institutes of Health, the National Endowment for the Humanities, and so on, are federal government entities for the making of research grants using money appropriated by Congress; they do not hold assets, and they do not have an independently sustainable existence* (Hammack, & Smith, 2018: 1609).

Em síntese, nos EUA, como em muitos outros países, mais importante do que a distinção entre fundações privadas (as verdadeiras fundações, como entidades independentes e com uma liberdade de atuação muito ampla) e fundações públicas (que, como vimos, devem antes ser qualificadas como *public charities*) prevalece a distinção entre: fundações privadas com atividades distributivas (*grant giving private independent foundations*); fundações privadas com atividades diretas *private operating foundations*; fundações criadas por empresas *corporate foundations;* e *community foundations*, qualificadas como públicas e que se integram na categoria de *public charities*. Deverá ainda acrescentar-se uma outra categoria de fundações

privadas que mistura atividades distributivas com atividades diretas e que se designam, geralmente, como mistas. As Universidades, ainda que dotadas com grandes patrimónios financeiros, não são qualificadas como fundações, mas como *a non profit endowed institution*.

No Reino Unido, à semelhança dos EUA, também não existe um conceito legal de fundação. Daqui resulta uma dificuldade na caracterização da figura institucional fundação. *Unlike some jurisdictions, such as Germany and other civil law countries, the U.K. has no separate legal category, framework, structure, or status for foundations: their creation, registration, governance, and supervision simply form part of general charity law (Dunn, 2014)* (Jung, 2018, pp. 1933s).

Também no Reino Unido se tem adotado a separação americana entre fundações públicas e privadas *A second approach, also recognizable in other European countries' discussions on foundations, is to simply transfer foundation labels and categories from the United States (see Prele, 2014)* (Jung, 2018, p. 1935) embora esta divisão, apesar de ser amplamente reconhecida, mereça algumas críticas por se estar a aplicar num contexto em que não tem relevância legal e poder suscitar, por isso, alguma confusão *However, as illustrated by the recent English House of Commons' (2012) International Development Committee's report on "private foundations," transferring such labels to a context where they have no legal relevance can be problematic, a source of confusion.* (Jung, 2018, p. 1935).

No anexo deste relatório da Câmara dos Comuns Inglesa (*English House of Commons*, 2012: Ev 1) citado por Jung, em que se transcreve a ata da reunião preparatória realizada em 25 de outubro de 2011, a representante da *Nuffield Foundation*, Sarah Lock, explicita bem porque é problemática a adoção desta classificação:

> ***Sarah Lock:*** *Can I first make the point that the whole inquiry talks about 'private foundations', which is a US term? It seems that much of the emphasis is on the role of US foundations, so I am just going to be talking about the UK ones. In terms of whether the work funded should just be at the whim of the philanthropist who set it up, to an extent, foundations are bounded by the trust deed that was laid down by the individual or set of individuals who set up the fund, but certainly within the group of foundations within the Association of Charitable Foundations, we are concerned to make sure that we do not duplicate any of the work funded by the larger donors, and, in fact, that we complement it or work on a smaller scale, the scale that these larger funders find difficult to reach, or in areas that, for one reason or another, those larger funders do not support.*

Esta distinção entre fundações públicas e privadas adotada nos EUA, nos termos supra referidos, tem merecido acolhimento em muitos outros países para além do Reino Unido, como o Canadá e a Austrália e muitos países europeus e também de outras regiões do Mundo: *The distinction between public and private foundations has also gained ground in China and Russia where foundations still are a fairly recent phenomenon and regulations are influenced by the Anglo-Saxon experience* (Toepler, 2018, p. 1966), mas não é compatível com a divisão entre pessoas coletivas públicas e privadas de que se falou anteriormente para o caso português e de outros países da Europa continental. As fundações designadas como públicas nos EUA ou no Reino Unido não se incluem nas instituições do setor público destes países, não são entidades do setor público. É-lhes conferida a designação de públicas por recolherem fundos do 'público' – pessoas,

governos, fundações privadas e outras instituições – para desenvolverem as suas atividades. Pelo contrário, as fundações privadas têm um património próprio que gerem adequadamente para responder às necessidades de desenvolvimento das suas atividades sem recorrerem à captação de fundos. Estas últimas são, assim, entidades independentes e livres de atuarem sem limitações em relação a ciclos políticos, económicos ou de outra ordem.

O carácter distintivo das fundações em relação a outras entidades que desenvolvem atividades similares (*charities* ou associações, respetivamente, no mundo anglo-saxónico ou no espaço da Europa continental) não está, naturalmente, na natureza dessas atividades nem no facto de terem atividades distributivas (cujo realce é maior no espaço anglo-saxónico), operativas (a merecerem maior realce na Europa continental) ou mistas – há fundações a desenvolverem estes diferentes tipos de atividades, em paralelo com instituições que o não são. A diferença reside no facto de as fundações, ao contrário das outras entidades, serem independentes financeiramente por possuírem o seu próprio património que lhes permite, de uma forma considerável, gerar os rendimentos necessários para concretizar os seus programas e projetos (concretizando a finalidade que lhes foi estatuída) sem dependências externas, quer das flutuações do mercado quer das orientações e vontades políticas. **As fundações são, assim, instituições livres e independentes por estarem dotadas com um património que lhes permite, com um nível considerável e de uma forma continuada, não estarem condicionadas a captar financiamento externo para concretizar as suas finalidades.**

A dimensão do património das fundações para assegurar a sua independência é uma questão a ser empiricamente analisada em função das respetivas finalidades que lhe estão estatuídas tendo essa dimensão de ser maior ou menor consoante a maior ou menor ambição dessas finalidades. Há, por isso, fundações com maiores ou menores dotações patrimoniais e, em vários casos, com dotações bem menores do que entidades não fundacionais. Estas entidades não fundacionais, apesar da considerável dimensão dos seus patrimónios têm de, ao contrário daquelas, praticar de forma regular atividades de captação externa de financiamento para concretizar as suas finalidades. Veja-se, por exemplo, o caso, já transcrito supra, das grandes Universidades privadas americanas como *Harvard, Yale, Stanford, Princeton*, etc. Como se disse, desde os anos 60 do século passado que elas próprias optaram por deixar de se qualificar como fundações, optando pela designação de *endowed charitable institutions* na classificação genérica de instituições sem fins lucrativos.

Neste caso das instituições dotadas de grandes patrimónios, mas em que, apesar disso, ele não é suscetível de gerar o rendimento suficiente para a concretização da ou das respetivas finalidades estatutárias, o elemento patrimonial não integra o substrato da pessoa coletiva afastando-as, por isso, da classificação de fundação. Como se disse, o património é necessário, **mas tem de ser suficiente**, o que não se verifica nestes casos. Estas instituições têm, portanto, de recorrer regularmente à captação de fundos para concretizarem as suas finalidades nos termos estatuídos.

Na generalidade dos países as fundações, como vimos – com exceção das fundações pessoas coletivas de direito público – incluem-se no designado terceiro setor ou das OSFL, também denominado setor voluntário, cívico ou social, integrado por instituições que não fazem parte do setor público ou do setor privado tradicional e que não prosseguem finalidades lucrativas

(como acontece com as instituições do setor privado tradicional) nem pertencem ao Estado nem são por ele controladas (como as do setor público).

Em termos internacionais podemos ainda seguir outro tipo de classificações, como as seguidas por Anheier (2018). Numa primeira classificação, este autor entende que as fundações escolhem e podem, consequentemente, ser analisadas e organizadas através de combinações específicas de conjuntos de objetivos, metodologias e papeis. No caso dos objetivos distingue três diferentes tipos: mudança, as fundações procuram mudanças estruturais e reformas nos sectores onde atuam; proteção, que se refere a objetivos de defesa de certas comunidades ou práticas; e assistência, que corresponde a aliviar o sofrimento ou responder a necessidades sociais. Nas metodologias distingue a concessão de subsídios a terceiros – distributivas (*grant-making foundations*); a execução e desenvolvimento de programas específicos – atividades diretas (*operating foundations*); e uma mistura das duas – mistas (*mixed foundations*) (Anheier, 2018, pp. 1594-1595).

Ao referir-se à dupla independência das fundações – são relativamente independentes das vicissitudes dos mercados e das expectativas políticas – considera que ela representa, ao mesmo tempo, a maior das suas vantagens e a maior das suas fraquezas. Nas vantagens, elenca as seguintes:

(i) empreendedorismo social, porque podem identificar e responder a necessidades ou problemas que, por qualquer motivo, estão para além dos interesses ou capacidades das empresas, do Estado ou das ONG;
(ii) criação institucional, atuam como criadores institucionais e identificam coligações de pessoas e de organizações capazes de agirem;
(iii) criadores de pontes, formam coligações capazes de encontrar soluções comuns para problemas sociais e outros; e
(iv) amortecedor de riscos, podem investir onde a incerteza é maior e os retornos são duvidosos (Anheier, 2018, pp. 1596-1597).

Quanto às fragilidades, enumera as seguintes:

(i) insuficiência, quando lhes faltam recursos para alcançar os seus objetivos (não reconhecem as suas limitações e são excessivamente ambiciosas);
(ii) particularismo, quando, de forma desproporcionada, favorecem um grupo específico baseado em preferências pessoais;
(iii) amadorismo, quando tomam decisões sem possuírem um conhecimento adequado das áreas e questões que querem tratar; e
(iv) paternalismo, quando fazem julgamentos sem recorrerem à opinião de especialistas (Anheier, 2018, p. 1597).

Finalmente, apresenta uma classificação, assente em modelos políticos, baseada numa comparação de fundações em 18 países europeus e nos EUA:

(i) no modelo social-democrata, que corresponde a um Estado social muito desenvolvido, as fundações têm uma relação muito coordenada com o Estado e complementam ou suplementam a atividade deste;
(ii) no modelo de controle do Estado, as fundações são subservientes do Estado;

(iii) no modelo corporacional ('*corporatist*'), as fundações têm, em grande escala, uma relação subsidiária com o Estado;
(iv) no modelo liberal, as fundações formam um sistema paralelo, próximo do governo;
(v) no modelo periférico, as fundações desempenham um papel menor e muito insignificante; e
(vi) no modelo empresarial, as fundações tornam-se instrumentos das empresas e ajudam a concretizar os seus interesses (Anheier, 2018, pp. 1599-1600).

Naturalmente que estes modelos – como todos os modelos – são rígidos e não refletem a diversidade de realidades que se podem encontrar na atividade das diferentes fundações em diversos contextos, nem a forma como, muitas vezes, conseguem superar limites e condicionalismos mais apertados.

3.6. As fundações públicas no contexto do ensino superior público, as experiências na Europa

Iremos agora abordar a experiência na Europa da transformação de universidades públicas em fundações públicas sujeitas a regimes de direito privado – como é o caso português, por força do disposto no RJIES e que será analisado, em detalhe, seguidamente – que se verificou, para além do nosso país, na Baixa Saxónia ('*Land*' da Alemanha), na Finlândia e, mais recentemente, na Hungria.

Estas experiências inscrevem-se no movimento, já referido, de transformação das universidades públicas em entidades com estatutos juridicamente independentes.

3.6.1 – A experiência alemã, na Baixa Saxónia

Na Alemanha começou nos anos 90 a discussão sobre a adoção dos princípios da NGP ao sistema de ensino superior e às suas instituições e de que forma um novo modelo de governação das universidades públicas podia alterar o modelo então vigente de dependência do Estado, por um lado e de autogoverno institucional, por outro lado, o que representava um estatuto dual na governação de cada universidade pública. As universidades nessa ocasião não tinham orçamento próprio – os seus orçamentos eram parte do orçamento do Estado –; o pessoal académico e administrativo tinha o estatuto do funcionalismo do Estado; o Estado aprovava as normas para administrar o orçamento e o pessoal das universidades; e a contratação de novos professores era decidida pelo ministro sob proposta da universidade (Palandt, 2003, p. 181), baseado num princípio Humboldtiano adotado aquando da criação da Universidade de Berlim para tentar pôr termo ao nepotismo em vigor.

Esta discussão visava, em traços gerais, reforçar a autonomia das universidades, aumentar a flexibilidade de gestão – de forma a melhorar a eficácia e a eficiência – e combinar a autonomia financeira com a independência jurídica (Palandt, 2003, pp. 181-182). Nesta conformidade, em 1998, através de uma alteração ao *Federal Framework Act for Higher Education*, foi permitido aos 16 *Länder* alemães adotar um diferente estatuto jurídico para as suas universidades. Esta modificação legal passou a permitir uma alteração no estatuto legal do modelo de governação académica, assim como no estatuto legal da instituição, que era até aí um organismo do Estado (Palandt, 2003, p. 182; Amaral et al., 2012, p. 667).

Perante esta oportunidade resultante da alteração do estatuto legal das universidades, o *Land* da Baixa Saxónia resolveu aproveitá-la aprovando, em 2002, um novo estatuto jurídico para as suas universidades – *Lower Saxony University Act of 24 June 2002* – que passou a permitir que, facultativamente, pudessem optar por se transformarem em fundações públicas com capacidade de se autoadministrarem (a Baixa Saxónia foi o primeiro *Land* a aproveitar esta oportunidade, mas até agora, também foi o único). No entanto, como refere Klaus Palandt (2003, p. 182), o estatuto dual não se perdeu porque a referida alteração legislativa manteve a responsabilidade da governação da universidade nos académicos, nos estudantes e em outro pessoal, como acontecia até aí, mas agora como entidade pertencente à fundação pública. Esta opção está em linha com a história da governação das universidades na Alemanha *(…) a Alemanha tem uma forte tradição de oligarquia académica e de autoregulação* (Dobbins & Knill, 2017, p. 68).

O órgão de administração da fundação substituiu nas funções de supervisão da universidade o papel do Estado. Os membros deste órgão da fundação são nomeados pelo governo mediante proposta do senado académico da universidade. O governo da Baixa Saxónia – nos termos do primeiro parágrafo da lei de 2002, referida – ficou responsável pela coordenação do sistema universitário no quadro da sua responsabilidade em planear o desenvolvimento universitário nesse *Land* e com responsabilidade pelo seu financiamento, o que afasta qualquer intenção de privatização das universidades públicas. Esta medida destina-se a reduzir o controle do Estado sobre as universidades, mas ele mantém-se, de qualquer modo, responsável pelo seu desenvolvimento, protegendo a sua autonomia e liberdade e estabelecendo normas que garantam os direitos e deveres do pessoal da universidade e da comunidade académica (Palandt, 2003, p. 187).

A transformação das universidades em fundações de direito público só pode ser concretizada após aprovação pelo senado académico, através de uma maioria qualificada de dois-terços. Cumprindo este requisito, cinco universidades da Baixa Saxónia transformaram-se em fundações em 17 de dezembro de 2002, com efeitos a 1 de janeiro de 2003 – Universidade de *Göttingen,* Universidade Veterinária de *Hannover*, Universidade de *Hildesheim*, Universidade de *Lüneburg* e *Fachhochschule* de *Osnabrück*.

Para além do referido, as principais características do regime destas universidades-fundação, que lhes confere uma ampla autonomia e lhes permite a possibilidade de uma gestão financeira mais flexível e efetiva e ainda de atraírem crescentes financiamentos privados e sociais (não só de antigos estudantes – 'alumni' – mas também de empresas locais e regionais aumentando e melhorando a sua identidade institucional), são as seguintes:

(i) gerem o seu próprio orçamento e deixam de fazer parte do orçamento do Estado;
(ii) os seus orçamentos são, principalmente, constituídos por financiamento do Estado – regulado por um contrato-programa que estabelece objetivos de desenvolvimento e de resultados, que servem de base para calcular o nível do apoio financeiro e o nível dos futuros financiamentos – que assegura a cobertura das despesas correntes;
(iii) as fundações podem obter rendimentos do seu património ou de doações;
(iv) estão apenas sujeitas a regras de contabilidade pública em responsabilidades relativas a garantias a empréstimos, no esquema de nomeação de pessoal da função pública e na obrigação de obedecerem às regras de concursos públicos;

(v) o pessoal da universidade é contratado sem intervenção do Estado, embora mantenham o estatuto de funcionários públicos e a respetiva escala salarial deste tipo de pessoal;
(vi) como o Estado da Baixa Saxónia não tem condições financeiras para atribuir uma dotação patrimonial para a criação de cada fundação – condição indispensável, como vimos, para que este tipo de entidade jurídica seja constituída – procedeu à transferência para as fundações do património imobiliário da respetiva universidade, de forma a constituir o seu capital de base;
(vii) o património imobiliário referido no parágrafo anterior não pode ser usado como garantia para operações de crédito bancário, embora o governo possa autorizar exceções a esta regra;
(viii) o estatuto legal das fundações na Alemanha garante muito boas condições de isenções e reduções fiscais que estimulam o aparecimento de financiamentos privados (Palandt, 2003, pp. 183-187; Amaral, 2012, p. 667).

Convém, no entanto, contextualizar esta reforma realizada em algumas instituições universitárias da Baixa Saxónia, ao abrigo da legislação nacional publicada em 1998 e da legislação de 2002 aprovada neste *Land*. Não será por acaso que, desde essa ocasião até hoje, nem outros *Länder*, nem outras universidades na Baixa Saxónia tenham pretendido adotar este regime.

O ensino superior na Alemanha, apesar de múltiplas transformações, continua a basear-se na tradição Humboldtiana da autogovernação académica e da relação inseparável entre ensino e investigação (Dobbins & Knill, 2017, p. 69). Os decisores políticos na Alemanha, mesmo com receio de se atrasarem na competição pela excelência educativa, o conhecimento e a inovação, foram mais limitados na mercantilização do seu ensino superior (Toens, 2009; Dobbins & Knill, 2017, pp. 74-75). Entre 1984 e 1990 não se verificou nenhuma mudança na política de ensino superior e, depois desse período, perante enormes pressões para o seu sistema enfrentar a competição internacional, oscilou no sentido de um paradigma de mercado, mas sempre defendendo os principais elementos da sua tradição Humbodtiana ao manter, por exemplo, o modelo colegial como dominante embora, nos últimos anos, com tendências 'manageriais' mais fortes (Dobbins & Knill, 2017, pp. 77-78). Por outro lado, seguindo a tradição germânica de não adotar políticas centralizadas (*top-down*) procuraram promover as reformas encorajando os seus desenvolvimentos dentro das próprias universidades. Por isso, em muitos *Länder* o desenvolvimento estrutural passou a ser, crescentemente, a tarefa de cada uma das universidades. Um exemplo importante desta atitude é o *Hochschulfreiheitsgesetze* (Lei da liberdade universitária) do Reno-Vestefália do Norte (2006) e da Saxónia (2012) que, legalmente, definem as universidades como entidades autoadministradas e concedem à gestão universitária (*Präsidium*) uma enorme autonomia sobre a gestão de pessoal, financeira e organizacional (Dobbins & Knill, 2017, p.75).

A partir de meados da primeira década deste século, a maior parte dos *Länder* promoveram o financiamento das universidades baseados em indicadores. A título de exemplo, o maior Estado (*Land*), Reno-Vestefália do Norte, utiliza o número de diplomados (peso de 50%), a conclusão de doutoramentos (peso de 10%) e a obtenção de financiamentos externos (peso de 40%) como base para financiamento baseado no desempenho. Contudo, a componente baseada em resultados é ainda relativamente baixa – ronda cerca de 5% na maior parte dos *Länder*.

Atualmente, praticamente todas as universidades alemãs recebem um envelope financeiro (*Globalhaushalte*) e enquanto as universidades em alguns dos *Länder* (por exemplo, Berlim, Brandemburgo, Baixa Saxónia e Reno-Vestefália do Norte) são, no essencial, autónomas na afetação dos fundos (abertura/encerramento de faculdades, programas de estudo, etc.) estas instituições na maior parte dos *Länder* ainda submetem propostas de despesas a aprovação do governo. De qualquer modo, verifica-se que todos os *Länder* se estão a encaminhar para um tipo ideal de orientação de mercado, mas com diferentes velocidades e com instrumentos diversificados (Dobbins & Knill, 2017, p. 80).

A gestão académica nas universidades alemãs está ainda impregnada pela tradição do autogoverno académico, com forte participação do pessoal académico na gestão administrativa, ao contrário do que sucede em tantos outros países europeus onde prepondera a presença de elementos externos (Dobbins & Knill, 2017, p. 83). Os senados académicos permanecem como os órgãos mais importantes e apesar de se verificarem algumas tentativas para separar a gestão administrativa da académica – por exemplo, através da criação de *Hochschulräte* (conselhos de administração) e com uma maior participação de elementos externos – a mais importante autoridade decisora (apesar de variações regionais e institucionais específicas) reside ainda geralmente nos professores, na medida em que as decisões pessoais são o resultado de um processo descentralizado (*bottom-up*) conduzido pelos professores através dos senados académicos (Dobbins & Knill, 2017, p. 84).

Traçado este panorama é legítimo que se suscitem dúvidas sobre a importância do modelo de universidades-fundação adotado até hoje por cinco universidades da Baixa Saxónia e que, em termos de autonomia, não parece garantir-lhes especial favorecimento com a exceção eventual da autonomia patrimonial, mas mesmo essa não terá sido, nas condições em que funciona, suficientemente atraente para outras universidades procurarem adotar o modelo.

3.6.2. A experiência finlandesa

Neste país nórdico o sistema universitário foi em 2010 objeto de uma profunda reforma com a entrada em vigor de um completamente novo quadro jurídico e de um conjunto de políticas – Nova Lei das Universidades 558/2009 (*Yliopistolaki*) acompanhada por uma série de diplomas de reforma – conhecido como desenvolvimento estrutural de todo o sistema de ensino superior. Como consequência desta reforma todas as universidades se tornaram entidades legal e economicamente independentes e separadas da administração financeira do Estado. Umas universidades transformaram-se em fundações públicas com regimes de direito privado (designadas por universidades-fundação) – Universidade de *Alvar Åalto* e Universidade Tecnológica de *Tampere* – e todas as restantes universidades em entidades corporacionais públicas sem fim lucrativo (designadas por universidades públicas). Significou isto que todas as universidades, qualquer que fosse o seu regime, assumiram responsabilidade financeira completa, quer nas suas operações, quer em relação ao seu património imobiliário (Pinheiro et al., 2019, p. 83; Kivistö et al., 2019, p. 42; Diogo, 2015, p. 211). Com esta nova lei produziu-se uma mudança significativa da governação interna das universidades, passando estas instituições a gozar de um alto nível de autonomia em comparação com a de muitos outros países europeus (Pruvot & Estermann, 2017).

A mudança no estatuto jurídico das universidades também significou uma mudança no estatuto do pessoal da universidade que deveria deixar de ser funcionário público. A relação jurídica laboral passava a ser baseada numa relação de emprego contratual, o que permitia que as universidades passassem a exercer de forma mais independente as suas políticas de recursos humanos, incluindo o recrutamento de pessoal e a transferência de todas as responsabilidades relacionadas com o empregador (p. ex., seguros e negociação coletiva) para as universidades (Pekkola & Kivistö, 2012, Pinheiro et al., 2019, pp. 83-84). De qualquer modo, continua ainda a aplicar-se aos académicos a legislação que regula os funcionários públicos e faz-se uso (indevido) do poder público em relação aos funcionários das universidades que geralmente ainda funcionam de acordo com a legislação pública (Pekkola & Kivistö, 2012). Por esse motivo, considera-se que este caso representa um verdadeiro modelo híbrido de controle público e privado do emprego e da força de trabalho (Pekkola, et al., 2021, p. 6).

Em termos de governação e de gestão esta nova lei conduziu as universidades para um modelo mais profissional, com um reitor, um órgão colegial da universidade e um conselho de administração (*board*) como o órgão supremo de decisão. Este órgão pode ter 7 ou 9-14 membros, sendo o seu número determinado pelo órgão colegial da universidade que também decide o número de membros que representam o património da universidade. Um mínimo de 40% dos membros devem ser pessoas de fora da universidade e são escolhidas pelo órgão colegial. O reitor, o vice-reitor, os diretores das faculdades ou departamentos e os membros do órgão colegial não podem ser membros deste conselho. O conselho elege o reitor – anteriormente, o reitor era eleito por um colégio eleitoral – decide sobre as principais atividades, a estratégia, os princípios que regem a direção executiva e é ele que adota as normas que estabelecem a organização da universidade. (Amaral et al, 2012, p. 665; Pinheiro et al., 2019, p. 84).

Com esta reforma de 2010 e a criação de um estatuto para todas as universidades públicas de entidade juridicamente independente (sob duas modalidades), este sector pode ser considerado como um dos sectores da administração governado/financiado pelo Estado finlandês em que as ideias da NGP estão a ser mais integralmente aplicadas (Kauko & Diogo, 2012). No mesmo sentido, alguns estudos empíricos recentes também mostraram o uso de financiamento baseado no desempenho e provaram a sua efetividade no sentido de melhorar a atividade das universidades finlandesas (Geschwind et al, 2019, p. 284).

O sistema de ensino superior na Finlândia expandiu-se de forma rápida, durante os anos 60 do século passado, no quadro de um processo político de desenvolvimento do Estado social e com o objetivo de alargar o acesso ao maior número possível de jovens, de forma a garantir igualdade de oportunidades para todos sem discriminações de qualquer ordem (Välimaa, 2004; Diogo, 2015, pp. 214-215). Atualmente, existem na Finlândia 14 universidades e 24 politécnicos, estes últimos criados em resultado de um processo operado nos anos 90 de diversificação institucional do sistema impulsionado pela OCDE (Kauko & Diogo, 2011; Diogo, 2015, p. 215). Ao nível da governação e gestão do sistema e das suas instituições as ideias da NGP começaram a fazer sentir-se em meados dos anos 80 com a introdução de um modelo de controle de gestão por resultados, baseado em critérios de desempenho negociados entre as instituições e o governo, tendo levado a que as universidades granjeassem de maior autonomia processual de forma a poderem alcançar os objetivos estabelecidos. Com a reforma de 2009 (que produziu

efeitos a partir de 2010) alargou-se a influência dos princípios da NGP no sistema e nas suas instituições que já tinham sido inspiradores de uma anterior reforma estrutural (2006). Esta reforma de 2006 visou concentrar recursos ao usar diversos métodos que incluíam a criação de consórcios, federações ou fusões *para reforçar a competitividade, o estatuto, a qualidade e a capacidade de investigação das universidades finlandesas através de várias formas de desenvolvimento estrutural* (Tirronen et al., 2007). Com estas medidas o governo pretendia criar um sistema universitário de alta qualidade capaz de competir internacionalmente ao mais alto nível, em áreas específicas de competência especializada do país, para além de permitir o desenvolvimento de novas áreas e iniciativas emergentes de investigação. Foram nessa altura postas em prática diversas iniciativas de associação institucional como:

(i) a criação de um consórcio universitário entre a Universidade de *Turku* e a Escola de Economia e Administração de Empresas de *Turku* conduzindo, gradualmente, para a fusão completa das duas universidades;
(ii) a criação de uma federação entre a Universidade de *Kuopio* e a Universidade de *Joensuu*, designada Universidade da Finlândia Oriental;
(iii) a fusão entre a Universidade de Tecnologia de Helsínquia, a Escola de Economia e Administração de Empresas de Helsínquia e a Universidade de Artes e Design, de forma a criar uma nova universidade de tecnologia, economia e design, a Universidade *Alvar Äalto,* capaz de se tornar uma universidade de nível mundial (Tirronen et al., 2007, Amaral, 2009, p. 15).

A partir de 2010, como vimos, todas as universidades passaram a ser entidades públicas juridicamente independentes sujeitas a regimes de direito privado, quer como corporações públicas sem fins lucrativos, quer como fundações. Esta reforma foi precedida de um relatório produzido pela OCDE em 2009 (*a country review*) que fundamentava grande parte das medidas adotadas e que assentava a sua filosofia nos princípios da NGP (Diogo, 2015, p. 215). Esta reforma foi igualmente precedida por um manifesto produzido, em 2005, pelo Conselho de Reitores das Universidades Finlandesas, conhecido por *Red Manifestum*, tendo algumas das suas propostas figurado nesta nova lei mas, como refere Sara Diogo (2015, pp. 218-219), este documento deve ser visto como um momento intermédio ou uma etapa evolutiva de um processo de mudança que acompanha as tendências políticas e sociais, tanto na Finlândia como na Europa, e não retira protagonismo à influência direta e imediata do relatório da OCDE sobre a reforma concretizada em 2009. Esta reforma:

- reforçou a autonomia institucional;
- estabeleceu um novo regime de governação assente na delegação da autoridade do Estado para as universidades – e, sobretudo, para as novas entidades titulares das universidades – através do uso de mecanismos de avaliação e financiamento baseados em indicadores de desempenho; e
- instituiu formas de governação e gestão 'managerial' que substituíram, amplamente, as formas colegiais (Geschwind et al., 2019, p. 272).

A muito interessante investigação conduzida por Sara Diogo, que temos vindo a seguir (Diogo, 2015), procurou obter comprovação empírica, sobre a perceção no meio universitário do processo e dos resultados da reforma de 2010, através de um conjunto de entrevistas

semiestruturadas, tendo concluído para o caso finlandês (o estudo compara os processos de reforma universitária neste país e em Portugal) que as opiniões em relação ao processo de implementação política e sobre a própria lei de reforma de 2009 diferem de acordo com os diferentes papéis desempenhados pelos entrevistados. Assim, os atores ao nível do sistema e em cargos superiores de gestão das universidades manifestam apreço com a forma como o processo foi conduzido e com os seus resultados. Já os atores de gestão intermédia e os académicos têm uma opinião mais crítica sobre o seu processo de implementação – embora no caso dos responsáveis intermédios não haja unanimidade neste ponto – e sobre alguns dos seus resultados. Há, no entanto, uma crítica generalizada em relação ao aumento excessivo do peso administrativo e burocrático (Diogo, 2015, pp. 217-222). Num outro estudo que analisa mudanças políticas no ensino superior em três países nórdicos (Finlândia, Noruega e Suécia) conclui-se que a Finlândia ocupa a liderança no que respeita à introdução da lógica 'managerial', com as mudanças produzidas nas estruturas de gestão das universidades. *Nas últimas duas décadas o país reforçou os papéis de gestão dos reitores e dos diretores e instituiu um sistema salarial diretamente ligado ao controle baseado no desempenho, que realça a quantidade sobre a qualidade no trabalho académico, ligando diretamente o nível macro de controle ao nível micro de controle do trabalho* (Pekkola et al., 2021, pp. 5-6).

Em termos do modelo institucional adotado todas as universidades passaram a ser entidades públicas juridicamente independentes, podendo optar por um estatuto fundacional ou por estatuto de corporações públicas sem fins lucrativos, não se vislumbrando quais as vantagens de um em relação ao outro, nem em termos de autonomia institucional – nos dois casos estão garantidos os mesmo níveis de autonomias, inclusive em termos patrimoniais – nem em termos de modelos de governação – os órgãos das universidades são os mesmos e as suas competências não diferem, assim como também não se distinguem as competências das novas entidades que passaram a assumir a tutela direta como proprietárias das universidades. Em síntese, o que se torna relevante no caso finlandês quanto ao seu modelo de governação é o facto de todas as universidades passarem a ter um estatuto de entidades públicas juridicamente independentes e não de duas delas (entre quatorze) terem adotado o modelo fundacional, que não lhes confere um estatuto diferenciado, exceto no que respeita ao estatuto da entidade jurídica onde a universidade se integra. Como vimos, o substrato da pessoa coletiva fundação não é idêntico ao substrato da pessoa coletiva corporacional sem fins lucrativos, mas isso não produz, neste caso, alterações na essência dos modelos de governação das universidades finlandesas.

3.6.3. A experiência húngara

Neste país, a reforma que possibilita a transformação das universidades públicas em fundações financiadas pelo Estado, mas regidas pelo direito privado, é relativamente recente – a lei que generaliza este procedimento foi aprovada pelo Parlamento em 2021 e tem suscitado controvérsia no meio académico, político e na comunicação social. Estas duas circunstâncias que não proporcionam – por falta de tempo e pelo calor da discussão – o aparecimento de artigos científicos a abordar e analisar diretamente o tema, não facilitam uma análise detalhada da situação nem dos seus resultados. Aliás, nos últimos anos, a política do ensino superior e a política em geral na Hungria têm motivado acesa e apaixonada discussão pela orientação ideológica do governo deste país membro da UE e pelas medidas que genericamente tem adotado e que têm dado origem a conflitos com o Parlamento e a Comissão Europeias. Neste

sentido, já em 2018 foi ativado pelo Parlamento Europeu o mecanismo sancionatório previsto no artigo 7.º do Tratado da UE, por o governo húngaro não se conformar com os princípios de respeito pelas regras democráticas e de Estado de direito, consagrados no artigo 2.º do Tratado da União Europeia (Jornal Oficial da União Europeia 2016; Novak 2021). Mais recentemente, a presidente da Comissão Europeia anunciou, numa audiência no Parlamento Europeu, que o órgão comunitário a que preside vai acionar o mecanismo de condicionalidade criada nas negociações do Próxima Geração UE (apelidada de 'bazuca') que deram origem aos Planos de Recuperação e Resiliência (PRR). Na prática o que isto significa é que os fundos europeus para a Hungria podem vir a ser suspensos. Nessa audiência, a presidente da Comissão Europeia disse que as respostas do Governo húngaro às questões sobre o Estado de direito e, em concreto, a corrupção, não foram satisfatórias e, por isso, *temos de avançar com o próximo passo*. Acrescentou ainda que: *Assim, a Comissão Europeia informou hoje as autoridades húngaras que vamos enviar a carta formal de notificação para acionar o mecanismo de condicionalidade* (Público, 2022).

O próprio primeiro-ministro, *Viktor Orbán*, tem denominado a Hungria como um Estado iliberal:

> *(…) usou pela primeira vez o termo 'Estado iliberal' para a Hungria num discurso público em 2004. Alguns jornalistas e analistas tendenciosos interpretaram o termo como 'pós-liberalismo' ou 'democracia nacional'. Contudo, muitos cientistas sociais leram este seu discurso e as suas políticas como um recuo democrático. Estas análises registam a centralização dos meios de comunicação social (Polyák, 2019), a mudança na lei eleitoral (Papp & Zorgit, 2018), a alteração da constituição (Batory, 2016; Várnagy & Ilonzki, 2017) e o papel enfraquecido dos partidos da oposição no Parlamento (Várnagy & Ilonzki, 2018). Todos os estudos mostram que o partido do governo 'Fidesz' tem tido imenso sucesso na centralização do poder, o que lhe facilita controlar as políticas institucionalizadas* (Susánszky, 2020, p. 70).

De qualquer modo, nas recentes eleições realizadas em abril de 2022 o partido governamental *'Fidesz'* voltou a garantir uma vitória com confortável maioria absoluta dos votos, o que lhe vai permitir continuar a governar por um novo período de uma legislatura e consolidar as medidas que adotou e também no que respeita à governação das universidades públicas.

Nos anos 80 do século passado já muitas das características do modelo tipo soviético, que o sistema de ensino superior húngaro tinha adotado após o advento do comunismo no país, eram postas em causa (designadamente a falta de autonomia institucional) e algumas mudanças foram introduzidas na lei de reforma educativa de 1985. No entanto as verdadeiras mudanças só foram concretizadas e executadas depois da mudança do regime (1989-1990) – após a queda do muro de Berlim, como aliás sucedeu em toda a Europa de Leste nos países, até então, sob domínio soviético – e em especial com a aprovação da lei sobre ensino superior de 1993 (Kóvats et al., 2017, p. 580). Esta lei procurou iniciar a descentralização do ensino superior, estabelecer uma verdadeira autonomia das instituições e fazer um esforço para tornar o sistema 'eurocompatível'. Dois elementos importantes desta reforma foram a introdução de conselhos e de órgãos intermédios aos níveis institucional e nacional e a fusão das instituições de ensino superior (Dönmez & Duman, 2021, p. 1133).

Com a mudança de regime registou-se um importante aumento do número de estudantes. Entre 1990 e 2005, o número quadruplicou, sobretudo através do crescimento do ensino noturno e a distância (Kováts, 2018, p. 76). Em 1996 foi introduzido um sistema de propinas e em 2005 cerca de metade dos estudantes pagavam propinas. A partir desta data registou-se, no entanto, um acentuado decréscimo do número de estudantes a entrar no ensino superior, não apenas por razões demográficas, mas também pela adoção de políticas educativas que influenciaram essa tendência. A título de exemplo, a partir de 2012 o governo começou a diminuir o financiamento aos mais populares programas na área das ciências sociais, como o direito, a gestão ou a administração (Kováts, 2018, p. 76).

Outra relevante mudança verificada foi na rede de instituições de ensino superior. De um sistema muito fragmentado, com muitas instituições especializadas – como legado do sistema soviético de ensino superior – passou-se para um sistema de instituições mais abrangentes através de fusões impostas pelo governo a que se seguiram fusões voluntárias. Reduziram-se, por isso, o número de instituições de ensino superior públicas e aumentou-se a sua dimensão média. Em paralelo, a partir de 1990 foi autorizado o estabelecimento do ensino superior não público, tendo sido criadas instituições pelas igrejas e por entidades privadas que têm, no entanto, permanecido como instituições pequenas com exceção de três maiores, com cerca de 5 a 10 mil estudantes – duas da igreja e uma privada (Kováts 2018, pp. 76-77).

A autonomia das instituições foi mais demorada a implantar-se e não pode, por isso, ser elencada nas mudanças operadas com a queda do regime soviético a partir de 1990. Ela foi efetivamente consagrada apenas através da lei do ensino superior de 2005 como é registado na literatura (Esterman, 2015; Kováts, 2018, p. 77).

Em termos de governação das instituições de ensino superior públicas, até 2015 o reitor era o único chefe executivo das instituições. A partir dessa data – já com *Viktor Órban* como primeiro ministro (exerce, ininterruptamente, o cargo desde 2010) – foi introduzida uma estrutura executiva dual, em que a responsabilidade administrativa e financeira passou a caber a um chanceler – nomeado pelo primeiro ministro, tutelado pelo governo, com um estatuto igual ao do reitor e com poder de veto sobre as questões orçamentais – enquanto o reitor é o responsável pelo pessoal académico e pelos restantes assuntos académicos (Kováts, 2018, p. 78). A introdução deste sistema do chanceler coincidiu com uma acentuada redução da autonomia organizacional e financeira das universidades públicas (Pruvot et al., 2017; Kováts, 2018 p. 78). A introdução, pelo governo, do sistema de chancelaria em 2015 *reduziu, radicalmente, o poder de decisão do reitor e tornou o do senado essencialmente simbólico* (Polónyi & Kozma, 2022, p. 83). Nesta conformidade, tendo o modelo organizacional das universidades públicas húngaras sido do tipo burocrático durante o regime comunista, foi-se transformando após a sua queda num modelo de natureza 'managerialista' seguindo com as suas especificidades próprias, as tendências da NGP em voga na Europa e apresentando-se como um modelo de universidade empresarial. No entanto, este percurso teve curta duração. Com a chegada ao poder do governo formado pelo partido '*Fidesz*', foi ignorado o modelo de universidade empresarial que foi substituído por uma centralização radical, limitando a autonomia económica e académica e restaurando o modelo burocrático baseado no velho, diretivo e centralizado governo do Estado (Polónyi & Kozma, 2022, pp. 83-85, 88). *A autonomia universitária na Hungria já se evaporou completamente* (Matei, 2018, p. 601), o que

corresponde a um retrocesso e cria, naturalmente, problemas no EEES (a Hungria não é caso único) onde esse é um dos principais objetivos a proteger e reforçar nas instituições universitárias. Este retorno ao modelo praticado anteriormente foi considerado por Kováts et al. como semelhante ao efeito do pêndulo, mas considerando que ele requer mais investigação e suscita muitas questões (2017, p. 583). Estes autores sugerem dividir o período que analisam, sobre o ensino superior na Hungria em quatro fases:

(i) antes de 1985: a era soviética, caracterizada pelo sistema de ensino superior tipo soviético;

(ii) de 1985 a 1998: a restauração do sistema Humboldtiano e um aumento na autonomia institucional;

(iii) de 1999 a 2011: um período de transição dominado por mecanismos de controle indireto e esforços periódicos para aumentar o controle governamental;

(iv) *de 2011 até ao presente: regresso ao futuro, ou seja, aumento firme do controle governamental e diminuição da autonomia institucional* (Kováts et al., 2017, p. 580).

Neste estudo descobrem, portanto, que *o modelo na Hungria é muito mais controlado pelo Estado e há já um aparente afastamento de ideais e modelos inspirados no estrangeiro. Sugere-se que a Hungria está à frente na aparente tendência em relação a outros países, que vão ter ainda de experimentar uma mudança nessa mesma direção oposta à tendência geral na Europa* (Kováts et al., 2017, p. 568). A comparação deste estudo refere-se, apenas, a países do Leste da Europa que estiveram na esfera da influência soviética, até 1989.

Seguindo esta tendência de controle governamental das universidades, o governo húngaro iniciou, a partir de 2018, um processo que, nos outros países europeus onde foi adotado, corresponde geralmente a um passo no sentido das ideias da NGP mas que aqui, pela forma como está a ser tratado, não é suscetível de se inscrever nesse modelo: a transformação das universidades públicas em entidades jurídicas independentes com o estatuto de fundações públicas.

De acordo com um relato de Edit Inotai, do *Think Tank BIRN - Balkan Investigative Reporting Network e* através da sua plataforma *Reporting Democracy*, o governo húngaro criou em 2019 um novo tipo de entidade jurídica – uma fundação de gestão de ativos – similar às fundações privadas ou *trust funds*, amplamente usados nos países da Europa Ocidental. São estas figuras jurídicas, governadas por um conselho de administração e qualificadas de privadas por Inotai, que vão passar a governar as até agora universidades públicas. A autora considera haver uma conversão das universidades de instituições públicas em entidades geridas de forma privada, que se processa entregando às novas fundações pelo menos 600 milhões de forints (cerca 1.7 milhões de euros) em capital inicial em dinheiro ou em contribuições em espécie (ativos móveis, propriedades imobiliárias e propriedade intelectual) ou uma combinação das duas, o que lhes cria condições para no futuro operarem como instituições sem fins lucrativos (Inotai 2021, p. 1). Esta ideia de privatização das universidades públicas através da sua conversão em fundações é também partilhada por outros autores como Gábor Zemplén, que refere: *Recentemente, várias universidades, começando com a Universidade Corvinus de Budapeste (2018-2019), foram separadas do Estado e convertidas em fundações e foi estabelecido um muito criticado modelo de privatização, com pouca transparência* (Zemplén & Ash, 2021, p. 596). Mas não se trata

propriamente de privatização – no sentido técnico de passagem da titularidade das universidades para um ente privado – porque as fundações criadas para tutelarem e integrarem as universidades públicas são fundações públicas, embora geridas com regras de direito privado: *Órban intensificou o seu ataque às universidades em 2020. Oito universidades já foram reorganizadas como fundações públicas que mesmo assim estão ainda dependentes de financiamento público. Os conselhos (boards) da fundação – dotados de enormes poderes sobre a nomeação da liderança universitária, o seu financiamento, a sua estrutura institucional e mesmo sobre a investigação e ensino – foram constituídos por pessoas fiéis ao governo com nomeações para a vida* (Labanino & Dobbins, 2020, p. 12). No mesmo sentido, Norbert Sipos et al. referem:

> *Hoje, a maior parte das universidades públicas húngaras, seguindo os padrões organizacionais da Europa Ocidental, serão transformadas em mais independentes fundações. Este processo dura desde 2018 até hoje; por exemplo, a Universidade de Pécs vai começar a operar como fundação a partir de 1 de agosto de 2021* (Sipos et al., 2021, p. 3).

Esta conversão, aprovada no Parlamento, foi precedida de uma aceitação por parte das instituições universitárias através daquilo que Edit Inotai sublinha no título do seu relatório *Fidesz makes Hungary's Universities an offer they can't refuse* (Inotai 2021, p. 1). A autora fundamenta esta sua apreciação no facto de em 2012 o governo ter procedido a um corte severo no orçamento para o ensino superior e de a partir dessa altura ter, desde logo, condicionado grande parte do modesto financiamento público ao alinhamento das instituições universitárias com as políticas do governo. Esta transformação no modelo de governação das universidades foi acompanhada com a muito tentadora promessa do Primeiro Ministro Orban de afetar cerca de 1,500 mil milhões de forints (cerca de 4 mil milhões de euros) – quatro vezes mais do que foi gasto com as universidades nos últimos sete anos – através do financiamento pela UE de 750 mil milhões de euros previsto no Fundo de Recuperação e Resiliência, destinado a enfrentar a crise da pandemia de covid 19, mas acrescentando – como forma de justificar a nova estrutura das universidades – que esse dinheiro só pode ser bem aplicado se essas instituições forem mais eficientes (Inotai, 2021, p. 2). Refere o *The Economist* que o governo tem dito que o novo sistema permitirá que façam a gestão dos seus próprios edifícios ao conceder-lhes um financiamento estável plurianual, em vez de orçamentos anuais atribuídos pelo Estado (The Economist, 2021, p. 9). Pode surgir aqui um problema, com o eventual acionar do mecanismo de condicionalidade no uso destes fundos europeus que, como vimos, a Presidente da Comissão Europeia anunciou ir promover e cujo procedimento (sempre demorado) já se iniciou.

A medida aprovada no Parlamento húngaro – severamente criticada por toda a oposição – foi justificada com a possibilidade de as fundações, ora criadas, *assegurarem a concretização de objetivos públicos vitais*, garantindo uma gestão mais eficiente das universidades, qualquer que fosse o governo do país (Novak, 2021).

As críticas acusam a apropriação da educação pública e de uma vasta rede de património público – incluindo imobiliário e participações em empresas húngaras – pelo Sr. *Orban* e os seus apoiantes e de garantir uma influência significativa nas universidades através das fundações, de forma praticamente interminável (como estas regras de governação das universidades públicas através de fundações foram inscritas na Constituição, a aprovação de quaisquer mudanças exige

uma maioria qualificada de dois-terços no Parlamento através de um processo de revisão constitucional) (The Economist, 2021, p. 9; Novak, 2021).

Procurando responder a estas críticas, o ministro com a tutela das Universidades – Laszlo Palkovics, Ministro da Inovação e Tecnologia – disse, numa entrevista à I*ndex.hu,* que a dificuldade em promover mudanças futuras no regime agora aprovado foi escolhida *no interesse da estabilidade financeira e legal* (*as cited* in Novak, 2021). Numa declaração deste mesmo Ministro à BIRN, estas mudanças criam condições para a cooperação entre o setor empresarial e o ensino superior e simplificam as regras de aquisição pública. Acrescentou, ainda, que o Estado continuará a financiar o ensino superior como um cliente, através destas fundações de gestão de ativos, mas que esperam maior responsabilidade por parte das instituições universitárias e um melhor desempenho. Prometeu, por fim, que no interesse das novas gerações húngaras esta reforma tornará o ensino superior competitivo a nível internacional (Inotai, 2021, pp. 2s). Dentro desta linha e como justificação para esta transformação, o próprio primeiro-ministro *Orban* proclamou, numa recente entrevista radiofónica, que *A ciência, a investigação e o ensino superior serão a locomotiva da Hungria* (Inotai, 2021, p. 2).

Caberá esclarecer que a Hungria e, em especial, o primeiro-ministro *Viktor Orban* têm um problema relacionado com a qualidade das universidades no seu país. Após ter expulsado do seu país, por considerar que era uma fonte de críticas do seu governo, a *Central European University (CEU)* – criada e financiada pelo multimilionário e filantropo George Soros, que passou a sua atividade para Viena – em dezembro de 2018 a Hungria deixou de ter universidades no top 500 dos rankings universitários, perdendo competitividade e reputação académica no contexto internacional e, em especial, perante os seus vizinhos da República Checa ou da Áustria. A *CEU* está muito bem colocada nos referidos rankings de universidades e a sua mudança para a Áustria tornou este problema muito sensível para o Senhor *Orban* e o seu governo, que estão a pretender agora enfrentar esta situação com a presente reforma no modelo de governação das universidades públicas (The Economist, 2021, p. 10; Inotai, 2021, p. 3).

Alguns académicos, como Kim Lane Scheppele, professora de relações internacionais na Princeton University ou o sociólogo Balint Magyar, anterior ministro da educação, têm alertado para o facto de esta mudança na governação das universidades não assegurar a autonomia do ensino e da investigação e colocar em causa a independência académica destas instituições ao estabelecer uma infindável manutenção do regime de *Orban* nas Universidades, mesmo que ele seja afastado do poder (Novak, 2021). Geza Teleki, um outro académico húngaro, refere a propósito destas mudanças que os regimes iliberais querem abolir a autonomia das universidades, porque grupos e instituições autónomos são, naturalmente, coisas de que eles se querem ver livres (*The Economist*, 2021, p. 10). De acordo com o que foi aprovado pelo Parlamento, os membros da constituição inicial dos conselhos de administração destas novas fundações são nomeados pelo governo do Senhor *Orban* – e os nomeados até agora são membros do Partido *Fidesz* ou seus simpatizantes (vários ministros do atual governo, parlamentares, etc.) – e os membros subsequentes são nomeados por este órgão, em regime de cooptação. Os próprios mandatos dos membros dos conselhos de administração são de muito longa duração e só podem ser feitos cessar com uma votação maioritária de dois-terços dos membros destes mesmos órgãos (*The Economist*, 2021, p. 9; Inotai, 2021, p. 4; Novak, 2021).

Esta apropriação, por via legal, do controle da governação das universidades públicas na Hungria e a sua perpetuação são aspetos que configuram abuso de poder e representam formas de legislar em benefício próprio, conduzindo não a uma criticável mera governamentalização da governação das universidades públicas, mas à sua própria partidarização com a consequente perversão do interesse público. Estes efeitos perversos que podem resultar da instituição do modelo fundacional na governação das universidades públicas na Hungria não correspondem a uma prática generalizada noutros países, mas não podem ser omitidos ou menorizados na análise deste modelo de governação, pelos riscos que, como se vê neste caso concreto, existem e que podem ser disseminados em outros locais. Neste sentido e apenas abrangendo países da UE, o artigo do *The Economist* (com uma abordagem estritamente jornalística) que vem sendo referido menciona:

> *What happens in Budapest does not stay in Budapest. Mr. Orban's institution-nobbling ideas tend to spread. Poland's nationalist government has already mimicked Fidesz takeovers of the media and of the courts. Populists in Croatia, the Czech Republic and Slovenia have attempted similar tricks* (*The Economist*, 2021, p. 10).

Esta ideia de contaminação das políticas seguidas na Hungria, ou noutros países com características políticas semelhantes, tem sido abordada em termos académicos e corresponde a uma espécie de processo de convergência isomórfica:

> *No rescaldo da crise económica de 2008, outros países europeus esperaram resolver a crise estrutural usando soluções muito absurdas das políticas húngaras, designadas de não ortodoxas. Isto mostra como perigosamente e de forma rápida casos nacionais podem adotar exemplos de outros países. As instituições e os atores da ciência estão relacionados e ligados globalmente, por isso, as transferências entre eles acontecem agora mais depressa do que antes. Medidas introduzidas por Estados iliberais tais como a imposição de controle direto sobre as finanças das universidades, anulação de programas de estudo que anteriormente obtiveram acreditação ou invenção de novas disciplinas, foram primeiramente testadas nos laboratórios húngaros e estão agora a ser usados noutros países* (Petö, 2021, p. 462).

A atribuição da titularidade das universidades públicas a fundações, com os seus órgãos de governo próprios – conselhos de administração, de curadores, ou com qualquer outra designação – pode conduzir, por este exemplo, no mínimo, a uma maior governamentalização na governação das referidas universidades, com o inerente risco de poder representar, em maior ou menor grau, uma redução da autonomia universitária, embora tal não seja inevitável como se verifica noutras experiências aqui abordadas. No final, o risco reside na natureza dos regimes políticos que governam o país e que aplicam (ou se servem) deste tipo de medidas na governação das universidades públicas e que tanto se podem orientar por tendências democráticas ou por tendências autoritárias (ainda que, nestes casos, lhes possam chamar iliberais).

Este processo de reforma da governação das universidades públicas na Hungria não se iniciou com a aprovação pelo Parlamento, em abril de 2021, do regime fundacional (já em 2019 a Universidade de Corvinus se transformou em fundação, como experiência piloto). Como é reconhecido, desde 2011, o governo húngaro tem, de forma sistemática, vindo a reduzir a

autonomia do ensino público. E embora o ensino superior ofereça tradicionalmente maior resistência à diminuição da sua autonomia, o partido do governo alterou a lei deste nível de ensino e atribuiu ao Ministro dos Recursos Humanos a competência para nomear os presidentes ou reitores das universidades, o que ele fez, não acolhendo as sugestões dos senados universitários. Por isso, a maioria das universidades húngaras eram já, na ocasião da aprovação desta reforma, governadas por reitores leais ao governo (Inotai, 2021, p. 3). A adoção do modelo fundacional – seguindo uma tendência que se está a verificar na Europa – tornou-se, apenas, numa forma habilidosa e inteligente – brilhante, segundo o *The Economist* (*The Economist,* 2021, p. 9), ou maquiavélica, de acordo com Edit Inotai (Inotai 2021, p. 3) – de alcançar, consolidar e perpetuar os mesmos objetivos políticos já anteriormente traçados.

As principais críticas que têm sido apontadas à adoção deste modelo fundacional nas universidades públicas da Hungria são, em síntese, as seguintes (*The Economist*, 2021, pp. 9-10; Inotai, 2021, pp. 3-6; Novak, 2021):

- A forma de designação dos membros do conselho de administração das fundações titulares das universidades, quer na sua constituição inicial quer na muito longa duração dos seus mandatos, quer ainda no modelo de cooptação adotado para preenchimento de subsequentes vagas;
- A ilimitada autoridade concedida aos conselhos de administração das fundações sobre as correspondentes instituições universitárias, sobre as próprias fundações e sobre o seu vasto património;
- A existência do risco de ser posta em causa a autonomia das universidades e a liberdade académica, por as decisões deixarem de passar pelos senados académicos e ficarem concentradas no conselho de administração das fundações;
- A conversão do património público em património privado, com a transferências das verbas e do património público das universidades públicas para as fundações de natureza privada – nos termos definidos pela constituição húngara, de acordo com a sua recente revisão;
- O facto de estas fundações não serem obrigadas a funcionar de modo transparente nem a prestar informação pública;
- A existência do risco de o financiamento do ensino superior no país poder mudar para um sistema baseado no pagamento de propinas e de taxas, com consequentes restrições de acesso para os estudantes com recursos limitados;
- A generalização do recurso a relações laborais jurídico-privadas com a diminuição da segurança no emprego, a liberalização dos despedimentos e recrutamentos de pessoal que podem passar a ser realizados na base de critérios ideológicos.

Seguindo o saudável respeito pelo princípio do contraditório cabe também enumerar os argumentos que o governo está a usar para justificar a adoção deste novo modelo de governação das universidades públicas, sendo certo que não tem respondido às críticas sobre o controle das instituições nem sobre a redução da autonomia universitária ou mesmo sobre a séria limitação da liberdade académica. Neste caso, pode-se constatar a similitude da fundamentação adotada quando comparada com a que se verifica noutros países europeus que adotaram o mesmo regime, mas sem nunca esquecer as perversões que, neste caso concreto, ele parece promover.

Assim sendo, os argumentos aduzidos pelo governo húngaro para adotar este modelo fundacional que reproduzem, parcialmente, argumentos utilizados noutros países europeus onde este modelo está a ser aplicado, são os seguintes (*The Economist*, 2021, p. 9; Inotai, 2021, p. 6):

(a) Estabilidade financeira, passando de um regime de aprovação anual de orçamentos pelo Estado para um regime de financiamento plurianual:
(b) Autonomia para gerir o seu património imobiliário, de que as instituições universitárias, através das fundações que as passam a governar, ficam a ser titulares;
(c) O reforço da cooperação entre o setor empresarial e o ensino superior;
(d) A diminuição do peso da burocracia, designadamente no que respeita às regras da contratação pública;
(e) O acesso a novas fontes de financiamento face à redução generalizadamente verificada de financiamento público;
(f) O recurso a regras jurídico-privadas na contratação de todo o tipo de pessoal;
(g) A possibilidade de uma gestão mais eficiente das instituições.

Será conveniente referir que – salvaguardadas as abusivas intromissões político-partidárias na designação dos membros dos conselhos de administração das fundações e o modo como através de mecanismos jurídicos de revisão constitucional se promove a perpetuação do controle das instituições universitárias por um partido político e seus aliados – a forma como o modelo fundacional é aplicado nas universidades públicas húngaras espelha, com alguma clareza, as características que, em geral e abstrato, resultam desse modelo e que, por vezes, não são claras em alguns outros contextos onde não se leva às últimas consequências e de forma rigorosa a aplicação deste modelo organizacional – por vezes desvalorizando o papel que já está previsto e que tem potencial para ser alargado dos conselhos de curadores ou dos conselhos de administração das fundações, consoante os casos.

O modelo fundacional na governação das Universidades públicas foi aprovado pelo Parlamento húngaro, em abril de 2021, que concretizou a transferência do controle de 11 Universidades públicas, conjuntamente com milhares de milhões de euros de património do Estado, para fundações quase-públicas dirigidas por aliados próximos do primeiro-ministro do país, *Viktor Orban* (Novak, 2021). A discussão em torno desta reforma no modelo de governação das universidades públicas na Hungria, ainda em fase muito prematura e sem ter ainda, por isso, recolhido e disponibilizado análise científica profunda, afigura-se particularmente interessante para o tema deste projeto:

(a) pela controvérsia que está a suscitar;
(b) pelo tipo de argumentação utilizada pelo governo e pelos críticos desta política;
(c) por acentuar e dar relevância a algumas das características mais marcantes do modelo de governação fundacional;
(d) por se verificar no contexto de um país da UE – embora em conflito com vários órgãos da própria UE;
(e) por o seu governo, de cariz autoritário (ou iliberal, como se autodenomina), não se conformar com os princípios de respeito pelas regras democráticas e de Estado de direito, consagrados no artigo 2.º do Tratado da União Europeia (Jornal Oficial da União Europeia, 2016; Novak, 2021); e

(f) pela reação de diferentes protagonistas académicos (professores, investigadores e estudantes), em relação aos desenvolvimentos de curto prazo que podem emergir e, como se refere no '*The Economist'*, pelo potencial para ser replicado noutros países *(The Economist*, 2021, p. 9).

Deste debate podem resultar importantes e interessantes análises, relevantes para os modelos de governação fundacional de universidades públicas noutros países, salvaguardadas as diferenças dos diversos contextos em que se desenvolvem e as próprias diferenças, por vezes de pormenor, dos modelos aprovados. Apesar destas diferenças há, em comum, uma tendência subjacente a muitas delas e uma orientação e sentido geral de evidente conformidade.

3.7. – Fundações públicas e suas diferenças face ao modelo-tipo das fundações privadas em Portugal

A figura de fundação pública de direito privado, cuja existência é recente, tem gerado alguma controvérsia em termos doutrinários o que conduziu a que o próprio legislador através da Lei-Quadro das Fundações (LQF) – Lei n.º 24/2012, de 9 de julho – tenha proibido a criação de novas fundações deste tipo – art.º 57.º, n.º 2. No entanto e apesar de, como muito bem refere Diogo Freitas do Amaral (Amaral, 2019, p. 318), esta norma ser inútil, porque pode ser contrariada por qualquer outra lei formal posterior ou por decreto-lei autorizado, ela não deixa, no entanto, de ser uma forma de assinalar, no âmbito de uma importante lei que procura estabelecer o quadro jurídico da organização e funcionamento das fundações em Portugal, uma posição marcante sobre a existência deste tipo de instituições que, na generalidade dos casos, não tiveram uma avaliação muito positiva por parte do Estado-administração.

A LQF, ao elencar a tipologia das fundações (art.º 4.º), prevê a existência de fundações privadas – que corresponde à matriz tradicional desta figura institucional – e de dois tipos de fundações públicas: fundações públicas de direito público e fundações públicas de direito privado, fazendo assentar a distinção entre estes dois tipos na natureza jurídica das instituições que as criam – as fundações públicas de direito público, ao contrário das outras, são criadas exclusivamente por pessoas coletivas públicas.

Sem prejuízo de terem sido criadas, de modo mais ou menos avulso, várias fundações públicas de direito privado com predomínio de fundações instituídas por municípios e por estabelecimentos de ensino superior (quase todas extintas na sequência do processo de avaliação realizado pelo Governo em 2012), uma norma legal especial (artigo 53.º, n.º 2, alínea l), da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro) habilitou os municípios a instituir este tipo de fundações. A norma da LQF referida anteriormente (art.º 57.º n.º 2) atinge este poder habilitante concedido aos municípios em 1999 (revogando-o expressamente), ao contrário do que sucede com as fundações previstas no RJIES, por expressamente se referir no n.º 8 do art.º 6.º da Lei n.º 24/2012 que não lhes é aplicável o disposto na mencionada Lei-Quadro.

O conceito legal de fundação pública de direito privado determina que estas são as fundações criadas por uma ou mais pessoas coletivas públicas, em conjunto ou não com pessoas de direito privado, desde que aquelas, isolada ou conjuntamente, detenham uma influência dominante sobre a fundação. Considera-se haver influência dominante sempre que existir a afetação exclusiva ou maioritária dos bens que integram o património financeiro inicial da fundação ou o

direito de designar ou destituir a maioria dos titulares do órgão de administração da fundação (alínea c) do n.º 1 e alíneas a) e b) do n.º 2 do artigo 4.º da LQF).

Para tornar mais rigorosa a definição deste tipo de instituição pública (dotada de personalidade jurídica de direito público) deverá acrescentar-se que, para além de serem criadas por entidades públicas (isoladamente ou em conjunto com entidades de direito privado) que detêm influência dominante sobre a fundação, nos termos referidos, têm a sua atividade predominantemente regulada por regras de direito privado. Caracteriza-se, assim, este tipo de entidade pública coletiva pelo seu ato criador, pela responsabilidade institucional predominante em elementos constitutivos do seu substrato como o património e a organização e ainda pela natureza jurídica das regras que regulam a maioria das suas atividades. Devem, neste caso, verificar-se também os quatro elementos que tradicionalmente, integram o substrato da pessoa coletiva fundação: (i) o elemento patrimonial; (ii) o elemento teleológico; (iii) o elemento intencional; e (iv) o elemento organização. Por vezes, no caso das fundações públicas, existe controvérsia sobre a existência – que é indispensável – do elemento património.

A LQF, que não sendo aplicável às universidades públicas, pode ter, com as devidas reservas, um valor supletivo como direito subsidiário na análise do regime aplicável às fundações públicas de direito privado criadas por força do estabelecido no RJIES. Caberá, por isso, mencionar agora alguns dos princípios e regimes a que estão submetidas as fundações públicas por força do estatuído na referida LQF e que poderão ser devidamente ponderados e aplicados quando se verifiquem lacunas na regulamentação do regime fundacional das universidades públicas, através de um adequado processo de integração de lacunas da lei, quando estas se verificarem.

Quanto aos princípios (art.º 48.º), determina-se que todas as fundações públicas:

(i) estão sujeitas aos princípios constitucionais de direito administrativo;
(ii) aos princípios gerais da atividade administrativa;
(iii) ao regime de impedimentos e suspeições dos titulares dos órgãos e agentes da administração;
(iv) às regras da contratação pública; e
(v) aos princípios da publicidade, da concorrência e da não discriminação em matéria de recrutamento de pessoal.

No que respeita aos regimes jurídicos aplicáveis (art.º 52.º), determina-se que:

(i) estão sujeitas ao 'Código de Procedimento Administrativo', no que se refere à atividade de gestão pública, envolvendo o exercício de poderes de autoridade, a gestão da função pública ou do domínio público;
(ii) ao regime aplicável aos trabalhadores que exercem funções públicas;
(iii) ao regime de administração financeira e patrimonial do Estado;
(iv) ao regime da realização de despesas públicas e da contratação pública;
(v) ao regime da incompatibilidade de cargos públicos;
(vi) ao regime da responsabilidade civil do Estado;
(vii) às leis do contencioso administrativo, quando estejam em causa atos e contratos de natureza administrativa; e
(viii) ao regime de jurisdição e controlo financeiro do 'Tribunal de Contas' e da 'Inspeção-Geral de Finanças'.

Caracterizada a figura das fundações públicas de direito privado à luz do quadro jurídico nacional, caberá agora aludir à existente controvérsia quanto à possibilidade de entidades públicas instituírem fundações de direito privado. Vital Moreira (Moreira, 1997, pp. 286-287), lembrando que não há qualquer impedimento legal ou constitucional para a sua criação nem nenhuma imposição para *que a Administração consista somente em organizações jurídico-públicas*, refere que:

> *No entanto, a doutrina não deixa de assinalar os seus limites, tanto de natureza quantitativa (a regra é a administração por intermédio de pessoas coletivas públicas, devendo as organizações administrativas de direito privado ser excecionais), como de natureza qualitativa, havendo tarefas públicas que não podem deixar de ser prosseguidas por entidades administrativas públicas.*

Acrescenta ainda este autor um aspeto importante que tem de ser devidamente ponderado. É que esta forma de instituições privadas não pode ser um artifício para a administração (…) *fugir aos dados fundamentais da administração pública, nomeadamente o controlo ministerial e parlamentar e a vinculação aos direitos fundamentais* (Moreira, 1997, p. 287), entre outros.

Com uma posição ainda mais limitadora desta figura institucional está João Caupers (Caupers, 2000, pp. 97-99) que afirma ter *uma visão muito restritiva da possibilidade de as entidades públicas instituírem fundações de direito privado (…)* seguindo as reservas referidas de Vital Moreira e acrescentando, na esteira de Parejo Alfonso (Prefácio da obra de Marcos Vaquer Caballeria, *Fundaciones públicas y fundaciones de manu pública. La reforma de los servicios públicos sanitários*, Madrid, 1999 in Caupers, 2001, pp. 328-330), as dificuldades que resultam de a lei civil exigir, no regime das fundações (em Portugal e em Espanha, mas também em tantos outros países), a separação entre a criatura (fundação) e o criador (fundador) defendendo, a esta luz, que se verificaria um abandono definitivo pelo ente público dos interesses públicos de cuja prossecução está encarregue nos termos da lei. Aliás, este autor admite ter de ceder na sua posição, apesar das muitas reservas que tal lhe possa merecer, perante a existência de norma legal expressamente habilitante do poder de fundar (na ocasião em que expressou esta posição – anterior à aprovação do RJIES - referiu-se ao referido caso das autarquias, mas ela é hoje válida para as normas do RJIES, no mesmo sentido).

Contrariando a ideia expressa por J. Caupers sobre a aplicação dos princípios da lei civil no caso das fundações públicas quanto ao afastamento do fundador da entidade criada e do consequente abandono pelo ente público dos interesses públicos, Vital Moreira, ao distinguir as fundações públicas das fundações privadas, rejeita naquelas o afastamento do fundador – o Estado – ao contrário do que acontece nas últimas:

> *As fundações públicas distinguem-se das fundações privadas porque estas independentizam-se do fundador, que deixa de poder determinar a orientação e o destino da fundação. Nos institutos públicos o fundador é permanente, mantém o instituto à sua mercê, pode modificá-lo ou extingui-lo, repetir as dotações financeiras, nomear e substituir os seus dirigentes* (Moreira, 1997, pp. 342-343).

No mesmo sentido invoca as posições de Garcia de Enterria (1976, pp. 647, 663) e Constans (1996, p. 214).

Esta matéria é interessante em sede de discussão doutrinária que procure analisar os fenómenos e as instituições administrativas como tal e não na perspetiva das normas que lhe são aplicáveis, ou seja, visando contribuir cientificamente e com uma visão crítica para o aperfeiçoamento da organização e funcionamento da administração. Deste modo, é possível analisar a possível independência das fundações, a prossecução do interesse público e a sua variabilidade, o papel do Estado na determinação desse interesse público e na forma de melhor o prosseguir, as vantagens e desvantagens da adoção do modelo organizacional e quais os princípios e regras (públicos e/ou privados) a aplicar. Mas para o caso em análise das universidades públicas com regime fundacional não se suscitam muitas dúvidas nesta matéria. O RJIES confere a estas instituições autonomia (art.º 132.º) não sendo, por isso, instituições independentes; os seus curadores são nomeados pelo governo; estão sujeitas aos princípios constitucionais respeitantes à administração pública, para além de outras regras que, com ou sem as devidas adaptações, lhe são aplicadas nos mesmos termos em que o são às demais universidades públicas. Neste caso, o criador – Estado – não se afasta manifestamente da criatura – universidade pública com regime fundacional – cabendo apenas analisar, com detalhe, o modo desse relacionamento e as vantagens que resultam desse modelo.

Capítulo IV – Abordagem Metodológica

4.1. – Introdução

Este projeto de pesquisa, como toda a investigação, parte de um problema de investigação que interessa e preocupa o investigador. No caso concreto deste projeto, o problema é suscitado por falhas na literatura existente, por debates teóricos e por questões práticas relacionadas com a aplicação, consolidação e desenvolvimento de uma reforma setorial.

A governação e a gestão das universidades públicas portuguesas no quadro do regime fundacional, resultante da aprovação do RJIES – Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro – e da adoção deste regime, até agora, por 5 universidades públicas – Universidades de Aveiro, do Minho, Nova de Lisboa e do Porto e do ISCTE-IUL – entre os anos de 2009 e de 2017 são, conjuntamente com o confronto entre as expectativas que foram criadas com a sua aprovação e a realidade existente nas cinco referidas universidades, o objeto de estudo neste projeto. Como referem Alberto Amaral et al. (2012), sob a influência das políticas neoliberais e a emergência da NGP, como um instrumento para reformar o setor público (Reed, 2002) a governação e a gestão universitária têm-se transformado no sentido de reforçar a sua liderança executiva e enfraquecer a governação colegial. As pressões sobre as universidades, resultantes destes fatores, tem uma natureza diferente das que se verificaram no passado, porque procuram agora promover mudanças de ideologia e de valores e nas relações entre as universidades, o Estado e a sociedade (Amaral et al, 2012). Estas pressões resultam de desenvolvimentos políticos similares ao nível do sistema (Samoff e Bidemi, 2006; Tilak, 2006) e dificilmente são acomodados só por meros ajustamentos estruturais. Estas novas pressões resultam da emergência da sociedade do conhecimento, que transformou o conhecimento num componente indispensável da competitividade económica. Neste contexto, o conhecimento tornou-se a força motriz da nova economia e os serviços e os produtos baseados no conhecimento intensivo estão a substituir o material e os produtos baseados em trabalho intensivo (Amaral, 2018).

A criação de modelos fundacionais, como o previsto no RJIES, corresponde a mais uma forma de procurar aproximar a gestão das universidades da flexibilidade da gestão privada, a exemplo do que sucedeu na Baixa Saxónia (Alemanha), na Finlândia e mais recentemente na Hungria – os dois primeiros exemplos, na Europa, de transformação de universidades públicas em fundações, são os das Universidades de Chalmers e Jönköping, na Suécia, mas estas instituições transformaram-se em fundações semi-privadas (e não públicas, como as outras) e são geridas como empresas de responsabilidade limitada, embora o objetivo seja o mesmo. Com a reforma de 2007, que conduziu à aprovação do RJIES, Portugal caminhou no mesmo sentido seguindo, com as suas peculiaridades e especificidades, esta tendência, que se tem estado a verificar em diversos países – embora, a ritmos e intensidades diferentes, de país para país – mas, em especial, no espaço europeu e, em particular, no EEES.

Cada ciência recorre a formas de proceder – a determinados métodos – para obter as respostas às questões que são suscitadas, mas em termos gerais e de acordo com Bruce Tuckman, a investigação é uma tentativa sistemática de atribuição de respostas às questões. O investigador descobre os factos e formula uma generalização baseada na interpretação desses factos (Tuckman, 2012, p. 47). *Cada ciência lança mão de determinados métodos, modos de proceder,*

no sentido da obtenção de respostas às questões por ela suscitadas (Larenz, 1991, p. 1). *A metodologia de uma ciência é a sua reflexão sobre a própria atividade. Ela não pretende somente, porém, descrever os métodos aplicados na ciência, mas também compreendê-los, isto é, conhecer a sua necessidade, a sua justificação e os seus limites. A necessidade e a justificação de um método decorre do significado, da especificidade estrutural do objeto que por meio dele deve ser elucidado* (Larenz, 1991, pp. XXI-XXII). Daqui decorre que qualquer metodologia das ciências sociais tem de se fundar numa das suas teorias, ou pelo menos implicá-la. *Ela exibe necessariamente um duplo rosto (…). Nesta dupla direção reside a dificuldade da metodologia, mas também o seu particular encanto* (Larenz, 1991, p. XXII).

Ainda de acordo com Tuckman, a investigação é um processo sistemático, porque obedece a regras que o investigador deve seguir para a realizar; é uma atividade lógica; é uma tarefa empírica, porque tem como referente a própria realidade e os dados recolhidos – que carecem sempre de ser validados – são o resultado final do processo de investigação; é um processo redutível, que consiste em transformar a realidade empírica num constructo abstrato ou conceptual, de forma a tentar compreender as relações entre os fenómenos e a predizer o modo como essas relações se podem aplicar noutros contextos; é uma metodologia replicável e transmissível; e tem variadas exigências éticas (Tuckman, 2012, pp. 63-64). Gaston Bachelard, como referem Raymond Quivy & Luc Van Campenhoudt (1992, p. 23), resumiu o processo científico em poucas palavras, mas de uma forma muito impressiva, *O facto científico é conquistado, construído e verificado*. *Conquistado sobre os preconceitos, construído pela razão e verificado nos factos* (Bachelard, 1965). Na mesma linha e ainda como referem aqueles autores (Quivy & Van Campenhoudt, 1992, p. 23) Bourdieu et al. (1968), descrevem o procedimento científico como um processo em três atos cuja ordem deve ser respeitada, em função daquilo a que chamam a hierarquia dos atos epistemológicos. *Os três atos que consideram são a rotura, a construção e a verificação ou experimentação. A rotura consiste em romper com os preconceitos e as falsas evidências; a construção, corresponde ao trabalho de criação de um quadro teórico de referência, sem o qual não pode haver experimentação válida; e a verificação corresponde ao teste pelos factos, à experimentação* (Quivy & Van Campenhoudt, 1992, p. 25).

De acordo com a generalidade da doutrina e em traços gerais, os passos principais a seguir num processo de investigação em ciências sociais são, no essencial, os mesmos, embora formulados de forma um pouco diferente quanto a algumas das suas etapas. Para referir apenas alguns exemplos de etapas do processo de investigação em ciências sociais, *(…) encontramos formulações como as de identificar uma questão ou um problema com que a investigação está preocupada, desenvolver uma adequada explicação para os fenómenos em análise, definir os conceitos considerados úteis para esta explicação e formular hipóteses que sejam verificáveis* (Johnson & Joslyn, 1986, p. 31). Ou então, *formular a pergunta de partida, explorá-la e determinar a problemática; construir o modelo de análise; e proceder à observação, analisar as informações e tirar as conclusões* (Quivy & Van Campenhoudt, 1992, p. 24). Ou ainda, *definir o problema, formular uma hipótese, selecionar um plano de investigação, realizar a investigação, interpretar os resultados e elaborar as conclusões* (Giddens, 2013, p. 41).

No caso concreto deste projeto de investigação, seguem-se os passos referidos sendo a abordagem seguida, predominantemente, de natureza qualitativa, mas não se excluindo a utilização de métodos quantitativos em algumas situações em que tal utilização seja justificada

para melhor explicar o objeto do estudo. *Os métodos qualitativos tentam reunir dados detalhados e ricos, que permitem uma compreensão aprofundada da ação individual no contexto da vida social* (Giddens, 2013, p. 49). Isto não invalida, no entanto que, em alguns casos, se possam também utilizar métodos quantitativos – que tentam medir os fenómenos sociais utilizando, para os explicar, modelos matemáticos e/ou análises estatísticas, que permitem as generalizações. Estes dois métodos não se opõem nem correspondem a abordagens de investigação completamente distintas. Com esta mistura de métodos torna-se possível alcançar uma melhor e mais ampla compreensão e explicação dos fenómenos tratados. Como se sabe, *todos os métodos de investigação têm as suas limitações e, por isso, deve procurar-se combinar dois ou mais métodos, usando cada um deles para verificar e complementar o material recolhido a partir dos outros, através de um processo conhecido como triangulação* (Giddens, 2013, p. 66).

É muito frequente assistir-se à confusão de atribuir à obtenção de dados quantitativos a classificação de investigação quantitativa e à obtenção de dados qualitativos como investigação qualitativa. Mas a natureza dos dados não está diretamente relacionada com o tipo de investigação. A diferença entre estas tipologias investigativas está em procurar causas versus procurar acontecimentos. Como refere Robert E. Stake (Stake, 2012, p. 53), *os investigadores quantitativos privilegiam a aplicação e o controle, enquanto os investigadores qualitativos privilegiam a compreensão das complexas inter-relações entre tudo o que existe*. Por isso, *quando se definem os métodos de investigação a utilizar num dado projeto de pesquisa sabe-se o que se quer procurar, assume-se se a metodologia é qualitativa, quantitativa ou mista, sejam os dados a obter de índole qualitativa ou quantitativa. A investigação qualitativa, por exemplo, carateriza-se por se afastar da explicação de causa e efeito e por se aproximar da interpretação pessoal. Ela caracteriza-se, também, pelo tratamento holístico dos fenómenos* (Stake, 2012, p. 58).

A metodologia tem um caráter instrumental em relação à investigação a realizar – a metodologia, por si só, não é boa nem má, nem melhor nem pior. Ela tem de se adequar aos objetivos determinados para cada investigação, ponderando qual a mais adequada ou vantajosa para cada tipo de estudos e perguntas a fazer.

Nesta conformidade, para este projeto, os métodos de investigação utilizados foram os de análise de conteúdo/pesquisa documental, o estudo de casos, com recurso a análise comparada e a realização de entrevistas semiestruturadas a 24 atores do universo universitário português, membros de diferentes órgãos de governação das universidades (maioritariamente de instituições em regime fundacional, mas também de outras universidades públicas) e a alguns atores chave responsáveis por participarem na definição e execução de políticas públicas relacionadas com esta importante reforma do sistema de ensino superior em Portugal.

A justificação da escolha dos referidos métodos de investigação – análise de conteúdo/pesquisa documental, estudo de casos e entrevistas semiestruturadas – está explicitada infra (pontos 4.3 e 4.4), bem como as vantagens e limitações das respetivas abordagens. De qualquer modo, pode aqui referir-se que, a análise de conteúdo/pesquisa documental permitiu começar por garantir a necessária familiaridade com a pesquisa existente sobre o problema de investigação e, posteriormente, permitiu obter uma muito vasta informação em inúmeros documentos, provenientes das mais diversas fontes primárias. A análise de estudos de caso, por sua vez,

permitiu estudar separadamente e em detalhe vários casos que tinham um interesse muito especial para o projeto de investigação e compará-los entre si, procurando captar pormenores da interação com os seus contextos. Com estes estudos procurou-se determinar a particularidade e complexidade de cada caso e compreender a sua atividade. Os casos estudados com mais pormenor neste projeto foram o de cada uma das cinco universidades públicas portuguesas em regime fundacional e também as experiências internacionais nas universidades públicas da Áustria, Alemanha (Baixa Saxónia), Dinamarca, Finlândia, Hungria, Países Baixos, Inglaterra e Suécia. Para estes estudos de caso recorreu-se à análise de múltiplos documentos seguindo um sistema adequado para manter o estudo dentro da linha de trabalho definido, com recurso às perguntas de investigação antecipadamente formuladas, que balizavam constantemente os limites da pesquisa. Finalmente, a realização de entrevistas semiestruturadas, que também tem um tratamento detalhado no ponto 4.4 e seus desdobramentos (4.4.1 a 4.4.4) desta tese, permitiu garantir maior flexibilidade e liberdade de expressão na obtenção de informação nova, junto de importantes protagonistas na governação e gestão das universidades públicas em Portugal.

4.2. – Objetivo do estudo.

O objetivo do estudo, no presente projeto de investigação, é o de analisar a emergência do modelo fundacional no ensino superior em Portugal, o efeito da mudança verificada na governação das universidades públicas em Portugal com a implementação das universidades-fundação e verificar os resultados dessa mudança. As dimensões da análise são a criação e funcionamento das universidades-fundação em Portugal e a mudança no estatuto legal da governação das universidades públicas bem como a forma como os responsáveis das instituições universitárias públicas em Portugal percecionam, face aos modelos previstos na lei, a maior ou menor capacidade (autonomia) para governar as instituições e alcançar os objetivos institucionais definidos.

As perguntas de investigação definidas para este projeto são:

1 – Como compreender o contexto de emergência do estatuto fundacional no Ensino Superior Português?

1.1. – Porque surge o modelo fundacional (fundações públicas com regimes de direito privado) na governação das universidades públicas em Portugal? Em que condições, com que natureza e objetivos?

1.2. – Em que medida é que o modelo fundacional corresponde à adoção dos princípios consagrados pela nova gestão pública (NGP) na governação das universidades públicas, no quadro das tendências internacionais de reforma do setor público e das universidades públicas, em especial?

2 – Quais os efeitos da aplicação do modelo fundacional na governação das universidades portuguesas?

2.1. – Como tem evoluído a autonomia e o governo das universidades públicas em Portugal, no quadro da reforma adotada em 2007 e, em especial, nas universidades-fundação, e qual o papel das autoridades públicas nessa autonomia e governo? Será que tem

correspondido a um novo paradigma da governação das universidades públicas em Portugal?

2.2. – Quais têm sido as vantagens e desvantagens da adoção do modelo fundacional pelas universidades públicas portuguesas, designadamente no que respeita ao seu financiamento, à gestão patrimonial e de pessoal e à autonomia académica e ao autogoverno das instituições?

2.3. – Qual o efeito real da criação do conselho de curadores no modelo fundacional e quais as perspetivas sobre o seu funcionamento e o seu futuro?

4.3. – Processo metodológico. Revisão da literatura, análise documental e estudos de caso

Após se definir o tema para a pesquisa, ou seja, definir o problema, segue-se no processo de investigação a revisão da bibliografia existente. A análise crítica das publicações mais pertinentes e adequadas é uma etapa muito importante no desenvolvimento do trabalho de pesquisa científica (Tuckman, 2012, pp. 120s). Nenhum trabalho de investigação se encontra isolado (Giddens, 2013, p. 41) e a leitura de trabalhos produzidos por outros investigadores permite situar, no devido contexto, o problema de investigação que foi formulado e analisar como foi tratado por outros, no todo ou em parte, de forma direta ou indireta. Todo o trabalho de investigação se inscreve num *continuum* e pode e deve ser situado dentro de, ou em relação a trabalhos e correntes de pensamento que o precedem e influenciam (Quivy & Van Campenhoudt, 1992, p. 48).

Este trabalho de revisão da literatura existente permite, em geral, um melhor entendimento do objeto de estudo, mas permite também: (i) esclarecer ideias sobre determinadas questões que já tenham provado ser ou não importantes, na área de investigação em causa; (ii) informar sobre trabalhos que já tenham sido realizados e que possam vir a ser aprofundados ou aplicados; (iii) identificar potenciais relações entre conceitos e identificar hipóteses de investigação; (iv) aprender como outros definiram e mediram conceitos chave; (v) identificar fontes e dados usados por outros investigadores; (vi) desenvolver projetos de investigação alternativos; (vii) identificar os fundamentos para identificar o contexto de um problema e a sua relevância; e (viii) descobrir como um projeto de investigação está relacionado com o trabalho de outros (Johnson & Joslyn, 1986, p. 121; Tuckman, 2012, p. 120).

Alguns dos resultados do trabalho realizado – numa primeira fase deste projeto de investigação – sobre revisão da literatura encontra-se inserto em anexo (anexo 1).

A análise documental foi outra importante componente do processo metodológico usada neste projeto de investigação. *A pesquisa documental destina-se a fornecer fontes materiais aprofundadas e informação sobre grandes conjuntos, de acordo com o tipo de documentos estudados* (Giddens, 2013, p. 50). Ela compreende materiais escritos, visuais ou sonoros recolhidos em diversas fontes. Na generalidade dos projetos de investigação há necessidade de examinar documentos os mais diversos, mas a recolha de dados através do estudo de documentos deve seguir a mesma linha de orientação de observar ou entrevistar. É preciso ter a mente organizada e preparada para estar aberta a pistas inesperadas. As perguntas de investigação devem ser cuidadosa e antecipadamente formuladas e deve ser estabelecido um sistema para seguir a linha de trabalho definida. A utilidade potencial de documentos diferentes

deverá ser também devidamente antecipada e avaliada e o tempo deve ser distribuído de modo a ser usado de forma sensata (Stake, 2012, p. 84).

No caso concreto deste projeto, recorreu-se à pesquisa e análise de um vasto conjunto de documentos jurídicos e de outra índole (Leis, decretos-lei, estatutos, regulamentos, relatórios, estudos, artigos científicos e outros textos que permitiram obter informação relevante sobre o tema da pesquisa) de forma a compreender e explicar a adoção e o funcionamento do modelo de governação fundacional nas universidades públicas em Portugal. Procedeu-se, também, à análise de documentos de diversas características para obter informação, no quadro de um vasto movimento de reforma das universidades europeias, sobre casos de modelos de governação de universidades públicas de outros países europeus onde vigora, quer o regime fundacional – Alemanha, Finlândia e Hungria –, quer outros diferentes regimes de governação de universidades públicas tendentes a criar-lhes estatutos jurídicos independentes – Áustria, Dinamarca, Países Baixos, Inglaterra e Suécia.

Em termos concretos, procedeu-se à análise minuciosa do RJIES, com especial incidência no articulado referente ao regime fundacional; aos debates parlamentares sobre este regime jurídico aprovado em 2007, em plenário e em comissão especializada; aos debates e eventuais recomendações e pareceres realizados pelo CNE; a diversa produção legislativa da AR e do Governo, relevante para o efeito; aos estatutos e a uma grande diversidade de documentos e normas regulamentares elaboradas pelas universidades públicas (com especial relevância para as que se referem à aprovação do modelo fundacional e da sua avaliação por cada uma destas instituições, passado o período de cinco anos previsto na lei para o efeito); a documentos produzidos pelas instituições europeias e por outras organizações internacionais; a documentos aprovados pelo Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas (CRUP) e pelo Conselho Coordenador do Ensino Superior (este Conselho, a solicitação do governo, produziu recentemente um documento de avaliação do regime fundacional); e, ainda, documentação produzida sobre o tema em análise por centros de investigação e por investigadores.

De entre todo este conjunto de documentação analisada, que é devidamente referenciada ao longo do texto e que consta da lista de referências, podem salientar-se, como mais importantes, os seguintes:

- CRP, Constituição da República Portuguesa (2005);
- RJIES, Lei n.º 62/2007;
- LAU, Lei n.º 108/88;
- Estatutos das cinco universidades-fundação;
- Relatórios de avaliação dos regimes fundacionais das Universidades de Aveiro, Porto, Minho e do ISCTE-IUL;
- Relatório do CCES de avaliação e análise do funcionamento das fundações públicas de direito privado no ensino superior;
- Relatório da OCDE de 2007, *Reviews of National Policies for Education: Tertiary Education in Portugal*;
- Relatório da OCDE de 2019, *Review of Higher Education, Research and Innovation: Portugal*.
- Diploma legal que aprova a fusão das Universidades de Lisboa e Técnica de Lisboa, Decreto-lei n.º 266-E/2012;

- Documento com a transcrição das entrevistas realizadas para este projeto de investigação.

Neste projeto de pesquisa também se procedeu a uma abordagem do método de estudos de caso. Os estudos de caso, que correspondem a um outro método de investigação não experimental, *são utilizados quando ainda se conhece pouco sobre os fenómenos em análise e em que se investigam, com algum cuidado, alguns casos deste fenómeno, que podem sugerir explicações gerais sobre as situações observadas* (Johnson & Joslyn, 2001, p. 112). *Os estudos de caso são o estudo da particularidade e complexidade de casos isolados, permitindo compreender a sua atividade no âmbito de circunstâncias importantes* (Stake, 2012, p. 11*). E o caso a estudar é uma coisa específica, uma coisa complexa e em funcionamento. Ele é também um sistema limitado e estamos interessados nele, não só porque ao estudá-lo aprendemos sobre outros casos ou sobre um problema em geral, mas também porque precisamos de aprender e compreender este caso específico em particular* (Stake, 2012, p. 18s). Numa síntese feliz, este autor refere: *A investigação de estudos de caso partilha o fardo de clarificar as descrições e de sofisticar as interpretações* (Stake, 2012, p. 117).

Neste projeto, a abordagem do método de estudos de caso serviu para analisar a situação das universidades públicas portuguesas em regime fundacional e a de duas grandes universidades públicas que optaram por se manter no regime supletivo de governação previsto no RJIES, recorrendo-se, extensivamente, a análise documental e a entrevistas.

No que respeita à análise comparada com a situação verificada em universidades públicas de outros países europeus, o estudo foi mais limitado, por se ter apenas recorrido à utilização de análise documental, cuja extensão não foi naturalmente tão importante como a verificada para os casos portugueses.

4.4. – Processo metodológico. As entrevistas

As 24 entrevistas realizadas basearam-se num tipo de questionário semiestruturado, que apresentava algumas questões padronizadas (poucas) e questões abertas, destinando-se estas últimas a obter informação mais detalhada e aprofundada e que permitiram ao entrevistador, quando necessário, sair da grelha/guião. Foi assim possível procurar, seguir e aprofundar temas de investigação relevantes, fugindo, quando possível e conveniente, a questões demasiado específicas previamente preparadas pelo investigador.

Para desenvolver o projeto de investigação foi decidido recorrer à realização de entrevistas que permitem obter informação mais pormenorizada e completa sobre diversos temas através da experiência e das opiniões dos entrevistados (Turner, 2010, p. 754), em conjugação com o recurso a outras formas de obtenção de dados, de forma que a investigação fique enriquecida pela recolha de um bom e diversificado conjunto de informação para análise. As entrevistas, conjuntamente com as observações no terreno e a análise de documentos, são um dos principais métodos usados pelos investigadores para gerar e recolher de dados nos seus projetos de investigação (Goodwin et al., 2020, p. 30; Chenail, 2011, p. 255).

Foi selecionado o método de entrevistas semiestruturadas apoiado por um guião adaptável em função das respostas dos participantes, porque é um processo flexível, que promove a liberdade de expressão nas respostas dos entrevistados e permite, por isso, a captação de informação

nova (Mattacola, 2020, p. 446). Neste tipo de entrevistas semiestruturadas há flexibilidade para mudar a ordem e o tipo de questões do guião base, de acordo com as respostas dos entrevistados. As entrevistas semiestruturadas são consideradas na literatura como muito adequadas para explorar as opiniões e as perceções dos entrevistados em relação a questões complexas e por vezes sensíveis e permite obter demonstração que fundamente as afirmações produzidas através do pedido de mais informação e de clarificação das respostas (McGrath and Whitty, 2020, p. 967). Trata-se, por isso, de um método apropriado para o desenvolvimento deste projeto.

O método seguido para a realização de entrevistas – *The standardized open-ended interview* (entrevistas semi-estruturadas) – impôs uma redação das perguntas muito bem estruturada, de forma que os entrevistados de cada grupo respondessem às mesmas questões, mas sendo elas redigidas de forma que as respostas sejam abertas. Esta abertura permite que os entrevistados contribuam com informação detalhada da forma que desejarem e permite, ainda, que o investigador possa pedir informações adicionais que comprovem o que é afirmado. Com este tipo de entrevistas – que são das mais utilizadas nos projetos de investigação – permite-se que os entrevistados expressem, integralmente, os seus pontos de vista e possam descrever devidamente as suas experiências sobre os tópicos selecionados (Turner, 2010, p. 756). De forma a conduzir as entrevistas com naturalidade e orientadas para a descoberta de resultados – não se pretende neste projeto confirmar ou testar hipóteses, situação em que se recorre a questões mais fechadas destinadas a confirmar ou infirmar hipóteses – foram criadas questões específicas sobre os temas do projeto e direcionadas para cada grupo de entrevistados, em vez de utilizar questionários pré-estabelecidos (Chenail, 2011, p. 255).

O inconveniente que, normalmente, é imputado a esta metodologia, prende-se com a dificuldade de classificar os dados obtidos. As respostas abertas com o detalhe desejado pelos entrevistados podem tornar difícil extrair temas ou classificações similares, mas as informações assim obtidas serão mais ricas e com maior espessura do que através de um método de formulação de questões mais fechadas e reduz, ainda, os preconceitos do investigador sobre os temas, promovendo o seu necessário distanciamento do objeto do estudo (Turner, 2010, p. 756). Para atenuar o inconveniente na classificação dos dados obtidos foi construída uma grelha de análise das respostas *(Anexo 4)*, estruturada em torno de seis temas considerados essenciais para o desenvolvimento do projeto de investigação: (i) opinião sobre os diferentes modelos de governação das universidades públicas em Portugal; (ii) opinião sobre o funcionamento dos conselhos gerais e sobre a participação de individualidades externas na governação das universidades e vantagens e desvantagens dessa participação; (iii) opinião sobre o modelo fundacional, sentido da mudança, avaliação da experiência, influência de organizações internacionais na sua adoção, comparação em termos de qualidade e eficácia com o modelo supletivo do RJIES e comparação do nível de autonomia de universidades-fundação e das restantes; (iv) opinião sobre os conselhos de curadores, que papel devem desempenhar, qual a avaliação prática do seu desempenho e se limitam o autogoverno institucional e ainda qual a perceção sobre a representação, de facto, do Governo na universidade; (v) opinião sobre as novas recomendações da OCDE (OECD, 2019) sobre a governação das universidades; e (vi) opinião sobre o modelo de governação instituído na NOVA SBE.

As questões definidas e redigidas são abertas e de ordem geral, mas centradas nos objetivos principais do projeto de investigação. Para a realização das entrevistas foram seguidas as orientações de McNamara (1999), designadamente sobre a preparação das entrevistas, os tipos de tópicos nas questões, a sequência das questões, a redação das perguntas, a condução das entrevistas e a sequência das entrevistas.

4.4.1. - Dimensão da Análise.

A realização das entrevistas procurou captar (a) as perceções, crenças e valores, comportamentos e conhecimentos dos entrevistados sobre os temas em análise; (b) os desafios que estão subjacentes às medidas adotadas e às realidades vividas; e (c) as eventuais tensões existentes no quadro organizacional e de governação das universidades-fundação e destas em comparação com as que não adotaram este regime. Neste contexto, coube analisar:

> I – A experiência da criação das universidades-fundação em Portugal.
> II – As razões do aparecimento do modelo fundacional (fundações públicas de direito privado) na governação do ensino superior público em Portugal? E em que condições, com que natureza e objetivos?
> III – Em que medida esta mudança contribuiu para a melhoria da governação das universidades públicas e qual o sentido desta mudança?

4.4.2 – Amostragem.

A seleção dos elementos a entrevistar seguiu um conjunto de critérios e baseou-se na identificação dos principais titulares dos órgãos de governação das universidades públicas portuguesas, com ou sem regime fundacional, bem como de um conjunto de outros atores, de acordo com os critérios previamente estabelecidos para contemplar as dimensões da análise: (i) membros dos conselhos de curadores e dos conselhos gerais das universidades-fundação; (ii) Reitores e outros responsáveis académicos (atuais e no passado recente); (iii) atores políticos mais relevantes para a discussão das políticas de governação do ensino superior; (iv) principais atores na discussão política e no processo de aprovação do RJIES e do seu modelo fundacional. De acordo com este enquadramento e de forma a obter uma adequada e diversificada representatividade do universo de atores envolvidos na criação e desenvolvimento do regime fundacional nas universidades públicas em Portugal (captando, também, algum contraponto nas instituições que não aderiram ao regime e em atores que dele discordam), ficou previsto realizar entrevistas aos Reitores das 5 universidades-fundação e a 2 Reitores de universidades, que obedecendo aos critérios estabelecidos pelo Governo para se tornarem universidades-fundação, optaram por não aderir a esse regime (na impossibilidade de entrevistar os Reitores, previu-se a entrevista a outros elementos da respetiva equipa Reitoral); a, pelo menos, 1 elemento do conselho de curadores de cada universidade-fundação; a, pelo menos, 1 elemento do corpo de docentes e de investigadores do conselho geral de cada universidade-fundação; a 2 ex-Reitores de universidades-fundação, que tiveram um papel particularmente relevante na aprovação, pela sua respetiva universidade, da integração no regime fundacional e que, para além disso, têm continuado a aprofundar o estudo sobre esse regime nas suas instituições, em Portugal e num contexto geral; 3 atores chave, que contribuíram para a preparação do RJIES e/ou, como responsáveis institucionais, prepararam políticas públicas relacionadas com o regime fundacional, em sentidos e níveis de decisão diversificados.

Nesta conformidade, realizaram-se 24 entrevistas, que cumpriram, com rigor, o critério estabelecido, com amostras dos seguintes seis grupos:

Grupo I – Membros dos conselhos de curadores. O conselho de curadores é o órgão específico de governos das universidades-fundação e não existe, por isso, nas que estão sujeitas ao modelo supletivo de governação previsto no RJIES. No âmbito dos objetivos do presente projeto era indispensável proceder à auscultação destes representantes sobre o funcionamento do órgão de que são membros e sobre a avaliação que fazem do regime fundacional em vigor, quer em termos gerais, quer na realidade prática da atividade que acompanham numa posição de destaque, identificando as suas vantagens e desvantagens. Foram entrevistados 6 membros dos conselhos de curadores das universidades-fundação (numa das universidades foram entrevistados 2 elementos, nas outras 4 foi entrevistado 1 elemento por universidade). Deste grupo de entrevistados, 3 eram presidentes deste órgão e outros 3 eram vogais.

Grupo II – Reitores ou elementos das equipas reitorais das 5 universidades fundação e de 2 outras universidades públicas com condições técnicas para adotarem o regime fundacional, por cumprirem os requisitos estabelecidos pelo governo, para o efeito, mas que optaram por a ele não aderirem. Estes elementos têm uma visão global do funcionamento e da governação da universidade e podem dar informação detalhada sobre, praticamente, todas as questões da entrevista. A escolha de 2 reitores de universidades que não adotaram o regime fundacional permite aprofundar uma visão contrastante e foram, por isso, selecionadas as referidas universidades, porque são instituições onde o tema tem sido discutido e suscitado grande polémica. Foi possível neste grupo entrevistar 5 Reitores, 1 Vice-Reitor (numa situação em que o Reitor não esteve disponível) e um ex-Reitor – que imediatamente antecedeu o Reitor em funções – por sugestão do atual Reitor, que considerou ser esse o elemento em melhores condições para responder às perguntas, por ter sido ele o autor da proposta ao Conselho Geral dessa Universidade, da proposta, sobre o regime fundacional nessa instituição, que foi aprovada.

Grupo III – Ex-reitores, que acompanharam a transformação das suas universidades em universidades-fundação e que tiveram um papel preponderante na adoção desse regime. Foram selecionados 2 ex-Reitores, que tiveram um papel preponderante na aprovação do regime fundacional nas suas universidades e que têm publicado artigos sobre esse regime e sobre a experiência em cada uma das respetivas universidades. Foi possível realizar as entrevistas aos dois ex-Reitores inicialmente selecionados.

Grupo IV – Membros do corpo docente e de investigação dos Conselhos Gerais das 5 universidades-fundação. Foi considerado que os membros do corpo docente e de investigação dos Conselhos Gerais, poderiam – pela sua ligação profissional à instituição e pelo tipo de funções que desempenham (de natureza académica e científica) – dar uma mais qualificada visão interna do funcionamento da instituição, que seria mais pertinente e aprofundada do que a dos membros externos ou dos membros de outros corpos – estudantes e funcionários. Privilegiou-se, neste caso, a entrevista a elementos com experiência como membros deste órgão, recorrendo-se, em alguns casos, a entrevistados com grande experiência como membros deste órgão, mas que tinham acabado de cessar

essas funções. Foi possível entrevistar um elemento por cada universidade-fundação – numa das universidades foram 2 - e, considerando situações de desempenho anterior de funções neste órgão por parte de elementos de outros grupos ou ainda por acumulação, em diferentes universidades-fundação, foi possível entrevistar 8 elementos deste grupo (em 2 universidades 1 elemento e nas outras 2 elementos), sendo que 2, pelas razões referidas, são também contabilizados noutros grupos.

Grupo V – Atores chave na conceção e preparação do RJIES, do modelo de universidade-fundação e da sua concretização e análise em diversas dimensões relevantes. Neste âmbito, foram selecionados 3 atores que tiveram um papel importante na preparação e aprovação do modelo de governação previsto no RJIES e/ou no seu desenvolvimento e análise crítica, como responsáveis por políticas públicas neste domínio. Foi possível realizar as três entrevistas previstas.

4.4.3 - Objetivos das entrevistas a cada grupo

Com estas entrevistas pretendeu-se captar o que é conhecido por parte dos entrevistados – que têm perspetivas do interior do sistema pelas funções que desempenham ou que desempenharam no passado recente - sobre os temas da investigação. Os objetivos das entrevistas foram ligeiramente diferenciados de acordo com as diferentes responsabilidades e perspetivas assumidas por cada um dos grupos de entrevistados na matéria em análise neste projeto de investigação.

Grupo I – Procurar identificar a opinião sobre a participação de individualidades externas na governação das universidades, em confronto com o tradicional modelo de exclusividade de académicos. Embora se tivessem registado experiências informais anteriores por parte de algumas universidades, o envolvimento formal de individualidades externas na governação das universidades só aconteceu com a aprovação do RJIES, através da criação dos conselhos gerais para todas as universidades e do conselho de curadores para as universidades-fundação. Avaliar a opinião sobre o modelo fundacional de governação das universidades, por membros de um órgão que só existe nesse quadro organizativo e se entende que ele promove uma melhor e mais eficaz governação em comparação com outros modelos. Apurar a perceção da importância do papel do conselho de curadores e identificar qual tem sido a experiência prática do seu funcionamento face ao previsto na lei. Determinar se o conselho de curadores tem recebido orientações do Governo, no âmbito da sua atuação legal. Captar a perceção sobre o entendimento de eventuais limitações ao autogoverno institucional, com a existência do conselho de curadores, que representa o Estado junto da instituição.

Grupo II – Obter opinião sobre os modelos de governação adotados no RJIES em comparação com outros modelos, em várias vertentes – autonomia, autogoverno e descentralização institucional e modo colegial/unipessoal. Procurar identificar a opinião sobre a participação de individualidades externas na governação das universidades, em confronto com o tradicional modelo de exclusividade de académicos e, em conformidade, qual a opinião sobre o funcionamento do conselho geral. Avaliar a opinião sobre o modelo fundacional de governação das universidades e se entendem que ele promove uma melhor e mais eficaz governação em comparação com outros modelos. Apurar a perceção

da importância do papel do conselho de curadores e identificar qual tem sido a experiência prática do seu funcionamento face ao previsto na lei. Captar a perceção sobre o entendimento de eventuais limitações no autogoverno institucional com a existência do conselho de curadores, que representa o Estado junto da universidade. Perceção sobre a representação do governo na governação de cada universidade através do conselho de curadores. Opinião sobre as novas propostas da OCDE quanto a governação das universidades e quanto ao grau de autonomia das universidades-fundação em comparação com as outras universidades. Opinião sobre o modelo de fundação privada adotado pelo Nova SBE, vantagens, inconvenientes e riscos.

Grupo III – Obter opinião sobre os modelos de governação adotados no RJIES em comparação com outros modelos, em várias vertentes – autonomia, autogoverno e descentralização institucional e modo colegial/unipessoal. Procurar identificar a opinião sobre a participação de individualidades externas na governação das universidades, em confronto com o tradicional modelo de exclusividade de académicos e, em conformidade, qual a opinião sobre o funcionamento do conselho geral. Avaliar a opinião sobre o modelo fundacional de governação das universidades e se entendem que ele promove uma melhor e mais eficaz governação em comparação com outros modelos. Apurar a perceção da importância do papel do conselho de curadores. Captar a perceção sobre o entendimento de eventuais limitações no autogoverno institucional com a existência do conselho de curadores, que representa o Estado junto da universidade. Perceção sobre a representação do governo na governação de cada universidade através do conselho de curadores. Opinião sobre o grau de autonomia das universidades-fundação em comparação com as outras universidades. Opinião sobre o modelo de fundação privada adotado pelo Nova SBE, vantagens, inconvenientes e riscos.

Grupo IV – Obter opinião sobre os modelos de governação adotados no RJIES em comparação com outros modelos, em várias vertentes – autonomia, autogoverno e descentralização institucional e modo colegial/unipessoal. Procurar identificar a opinião sobre a participação de individualidades externas na governação das universidades, em confronto com o tradicional modelo de exclusividade de académicos e, em conformidade, qual a opinião sobre o funcionamento do conselho geral. Avaliar a opinião sobre o modelo fundacional de governação das universidades e se entendem que ele promove uma melhor e mais eficaz governação em comparação com outros modelos. Apurar a perceção da importância do papel do conselho de curadores e identificar qual tem sido a experiência prática do seu funcionamento face ao previsto na lei. Captar a perceção sobre o entendimento de eventuais limitações no autogoverno institucional com a existência do conselho de curadores, que representa o Estado junto da universidade. Perceção sobre a representação do governo na governação de cada universidade através do conselho de curadores. Opinião sobre as novas propostas da OCDE quanto a governação das universidades e quanto ao grau de autonomia das universidades-fundação em comparação com as outras universidades. Opinião sobre o modelo de fundação privada adotado pelo Nova SBE, vantagens, inconvenientes e riscos.

Grupo V – Obter opinião sobre os modelos de governação adotados no RJIES em comparação com outros modelos, em várias vertentes – autonomia, autogoverno e

descentralização institucional e modo colegial/unipessoal. Procurar identificar a opinião sobre a participação de individualidades externas na governação das universidades, em confronto com o tradicional modelo de exclusividade de académicos. Avaliar a opinião sobre o modelo fundacional de governação das universidades e se entendem que ele promove uma melhor e mais eficaz governação em comparação com outros modelos. Apurar a perceção da importância do papel do conselho de curadores. Captar a perceção sobre o entendimento de eventuais limitações no autogoverno institucional com a existência do conselho de curadores, que representa o Estado junto da universidade. Perceção sobre a representação do governo na governação de cada universidade através do conselho de curadores. Opinião sobre as novas propostas da OCDE quanto a governação das universidades e quanto ao grau de autonomia das universidades-fundação em comparação com as outras universidades. Opinião sobre o modelo de fundação privada adotado pelo Nova SBE, vantagens, inconvenientes e riscos.

4.4.4 - Trabalho de campo.

O trabalho de campo foi previamente preparado tendo-se iniciado com a realização de um primeiro contacto por email ou por telefone com todos os entrevistados para preparar e marcar a respetiva entrevista. Neste primeiro contacto foi fornecida alguma informação sumária sobre os objetivos da entrevista e sobre a forma pretendida para a sua realização. No início de cada entrevista foi novamente apresentado a cada entrevistado os objetivos e a natureza da entrevista e foi dada uma explicação sobre a forma como iam ser registadas as respostas e como tinha de ser obtido o seu consentimento.

Coordenação do trabalho de campo – A realização de todas as entrevistas foi efetuada pelo estudante de doutoramento responsável por este projeto de investigação.
Modo de entrevista – Entrevista pessoal e presencial (só num caso, por razões de saúde do entrevistado, não foi possível realizar a entrevista presencial, tendo-se optado por recorrer a uma entrevista pessoal via Skype) com base num guião semiestruturado *(Anexo 3)*. Os participantes foram convidados a participar através de uma carta convite, que lhes foi enviada por correio eletrónico, tendo, nalguns casos, havido contacto telefónico prévio e houve 4 situações em que se verificou uma ajuda fundamental de um dos orientadores do projeto para a concretização de entrevistas na Região Norte. Os participantes foram entrevistados separadamente e em privado, tendo sido eles que determinaram o local e a hora da entrevista, de forma a ser-lhes proporcionadas as melhores condições para se exprimirem livremente num ambiente que lhes era familiar. A maior parte das entrevistas foi realizada em gabinetes das respetivas instituições universitárias, sendo que três delas foram realizadas nas instalações dos escritórios empresariais dos entrevistados e uma em casa do entrevistado. As entrevistas foram gravadas obtido o consentimento informado de cada entrevistado (*Anexo 3*), com indicação de que a autoria das respostas não seria divulgada. Em conformidade com o desejado modelo semiestruturado de entrevistas, as questões abertas foram feitas numa forma de conversação para permitir aos entrevistados apresentarem e discutirem livremente as suas opiniões e as suas experiências.
Ética – As questões éticas de natureza institucional foram concretizadas através de consulta à Comissão de Ética e Deontologia da Universidade de Aveiro (UA), realizada nos meses de setembro e outubro de 2020, antes do início deste processo de entrevistas, que através do seu

Gabinete Encarregado de Proteção de Dados deu sugestões e fez comentários para correção da proposta inicialmente apresentada. Neste sentido, foi obtido o consentimento informado, livre e explícito de todos os participantes, através de uma declaração escrita com uma clara manifestação da vontade e indicação da finalidade específica a que se destina o consentimento *(Anexo 2)*. Durante a introdução, todos os entrevistados foram informados dos objetivos da investigação e que iam aceitar participar voluntariamente sem qualquer incentivo. Os entrevistados deram o seu consentimento à gravação da sua entrevista, sendo-lhes assegurada a confidencialidade da informação partilhada e o seu caráter anónimo, através do uso de um código a substituir o nome.

Calendário – O processo de realização das entrevistas decorreu durante os meses de julho a novembro de 2021 (de 20 de julho a 5 de novembro). A distribuição temporal da realização das entrevistas é a que consta do quadro III.

Quadro III – Distribuição temporal das entrevistas

Meses de 2021	Número de entrevistados
Julho	4
Agosto	4
Setembro	10
Outubro	5
Novembro	1

Duração das entrevistas – A duração total das 24 entrevistas foi de 4 horas e 46 minutos (748 minutos), sendo a média, por entrevista, de 31 minutos. A entrevista mais demorada durou 57 minutos e a mais rápida durou 16 minutos.

De acordo com a programação inicial, as entrevistas estavam previstas para se realizar a partir de setembro/outubro de 2020. O surgimento da pandemia de covid19, que atingiu o nosso país (e todo o Mundo), com muita intensidade e gravidade a partir dos primeiros meses de 2020 e que, após um período de menor intensidade, no Verão desse ano e até perto do Natal, voltou a recrudescer, com muito maior intensidade e perigosidade, a partir do início de 2021, impediu a concretização da realização das entrevistas pessoais e presenciais.[9] Nesta conformidade, o aparecimento e desenvolvimento da pandemia de covid19, veio criar sérias dificuldades à realização deste projeto de investigação, tendo sido um obstáculo, que não se conseguiu ultrapassar para a realização, no prazo previsto, das indispensáveis e programadas entrevistas e dando origem a um atraso, que se estima em cerca de um ano.

[9] O recurso a entrevistas por via virtual, utilizando uma das várias plataformas disponíveis, nunca esteve no horizonte (embora uma das entrevistas realizadas se tenha recorrido a este processo, por razões de força maior e por não se querer prescindir dela, dada a enorme importância deste entrevistado para os objetivos do projeto. Acresce que as relações pessoais do entrevistador com o entrevistado facilitaram o recurso a esta via de entrevista pessoal, mas virtual, o que não se verificava na generalidade das outras situações) e, por outro lado, sentiu-se que se estava a viver uma situação de enorme instabilidade emocional, em que a prioridade era a de assegurar a sobrevivência, num quadro de enorme risco de contrair a doença, que se propagava com grande intensidade e de forma absolutamente aleatória. Por essas razões, a realização das entrevistas foi adiada (quase um ano) e durante o período que decorreu entre janeiro e junho de 2021 (ocasião em que recebi a segunda dose da vacina), praticamente não trabalhei no projeto de investigação. A partir de julho de 2021, aproveitei o período de acalmia da propagação da pandemia – em resultado da rápida e eficaz campanha de vacinação realizada no nosso país – e consegui realizar as entrevistas previstas no projeto, até aos inícios do mês de novembro de 2021, quando se volta já a verificar um aumento preocupante da contaminação e um ligeiro crescimento dos internamentos hospitalares.

Capítulo V – Análise e discussão temática dos dados.

5.1 – Análise dos dados. Entrevistas

Após a realização das entrevistas os seus resultados foram importados para um ficheiro e organizados para análise. Com o objetivo de se obterem dados qualitativos, as respostas dos entrevistados foram analisadas usando uma análise indutiva temática sem o uso de codificação quantitativa e recorrendo ao quadro de análise das entrevistas e a uma grelha de análise (*Anexo 3*), instrumentos previamente construídos com base no guião das entrevistas e nos grupos de atores a entrevistar. Após a audição cuidada das respostas elas foram organizadas e codificadas em temas e procedeu-se à verificação da sua relevância para o projeto. Finalmente, após este trabalho decidiu-se, numa fase de revisão, quais os temas finais a considerar e a incluir, através de citações, neste capítulo. Este processo iterativo de decisão sobre os temas finais foi acrescentado aos dados das entrevistas como apoio fundamentado da análise.

A apresentação das reflexões resultantes das entrevistas está estruturada neste capítulo em sete diferentes temas [10]:

- a opinião comparada sobre os modelos de governação das universidades públicas em Portugal – LAU e RJIES;
- perspetivas gerais sobre o modelo fundacional e o seu funcionamento;
- participação de elementos externos nos órgãos de governo das universidades – conselho geral e conselho de curadores;
- papel do conselho de curadores e sua relevância;
- influência das organizações internacionais (OCDE) na adoção do modelo fundacional;
- opinião sobre as novas recomendações da OCDE (2019) quanto ao modelo fundacional;
- e, modelos alternativos – modelo NOVA SBE.

Em relação ao primeiro tema em que se procurou analisar quais os modelos – modelo da LAU, modelo supletivo do RJIES e modelo fundacional – que melhor respondiam e como respondiam a questões como autonomia e autogoverno institucional, operacionalidade da governação e gestão, nível de descentralização institucional e regimes de financiamento e recrutamento e gestão de pessoal, nesta componente empírica do projeto de investigação verifica-se que há um vasto conjunto de respondentes a considerar que o regime fundacional confere mais autonomia às universidades – o que coincide com as conclusões deste estudo – sendo em menor número os que consideram que o nível de autonomia é igual ao da LAU ou ao do modelo supletivo (embora sem argumentos muito poderosos). Quanto ao autogoverno institucional predominam as respostas no sentido de ele ser maior no modelo fundacional, sobretudo por se considerar que o papel muito colaborante e integrado na estratégia da universidade por parte dos conselhos de curadores contribui decisivamente para isso e por se percecionar alguma dificuldade em distinguir este conceito do de autonomia institucional. Quanto à eficiência e eficácia no funcionamento das universidades o modelo fundacional também é considerado

[10] Procede-se à transcrição de um número elevado de partes das entrevistas por elas fornecerem informação importante, veiculada por personalidades com responsabilidades significativas na governação das universidades públicas portuguesas, sobre os temas deste projeto de investigação e por revelarem pormenores relevantes sobre o modelo de governação fundacional e a sua aplicação prática.

como o que responde melhor, embora se verifiquem opiniões interessantes sobre a consequente perda da colegialidade que é considerada negativa. O nível de descentralização é, naturalmente, considerado menor no modelo fundacional do que nos outros dois. Quanto ao financiamento, predominam as respostas no sentido de considerar que ele é praticamente igual nos três modelos perante a intervenção do governo em 2012 no sentido de reduzir a autonomia financeira que tinha sido criada. Finalmente, quanto ao recrutamento e gestão de pessoal há um reconhecimento generalizado de que o modelo fundacional veio trazer muito mais capacidade de resposta às instituições neste domínio ao permitir o recrutamento através da lei geral do trabalho, mas foram apresentadas dificuldades importantes na concretização destas medidas que devem ser ponderadas. Transcrevemos agora algumas das respostas organizadas de acordo com os subtemas referidos (Entrevistas, 2022).

Quanto ao nível de autonomia, para além de simples respostas de concordância (A2, B4, D2, A3, D4, C1) ou de que se manteve ao mesmo nível (C2, A4) há também respostas mais elaboradas.

Um dos entrevistados, ao analisar a autonomia no quadro do RJIES, remete para as recorrentes dificuldades das autonomias universitárias e, em geral, das autonomias na administração pública, face ao comportamento do Ministério das Finanças que remonta aos inícios do Estado Novo e continua a manter-se, sem alterações provocadas pela democratização do país em 1974, da seguinte forma:

> *Há muitas autonomias que estão no RJIES que não existem na prática. Dir-se-á de forma chocante, mas as Finanças escrevem a traço muito grosso, desde 1928. Não brincam em serviço e detestam tudo o que significa autonomia dentro da administração pública. (E1)*

Também houve quem manifestasse algum ceticismo quanto a diferenças na autonomia das universidades entre o regime fundacional e o regime supletivo de governação previstos no RJIES para as universidades públicas portuguesas, embora reconheça existir importante diferença na gestão de património:

> *É a mesma coisa … No recrutamento de pessoal está praticamente igual. Só no património, portanto, na compra de terrenos, na compra e venda de casas, no património imobiliário – é a única coisa em que há uma diferença efetiva. De resto… Nas outras universidades (…), para comprar um terreno, um edifício, ou uma coisa qualquer com dinheiro da própria universidade, sem pedir nem um cêntimo ao Estado, ou seja, sem pedir um adicional de dinheiro porque a universidade já dele dispõe, são dois anos de inferno no Ministério das Finanças. Nas universidades-fundação, hoje o Conselho de Curadores autoriza e está a andar. Essa é a grande diferença efetiva, na prática. De resto, não (B7).*

Mas há também quem veja importantes diferenças, referindo a maior autonomia no regime fundacional, em conformidade, como se disse, com as conclusões deste estudo:

> *Eu diria que sim, há claramente uma autonomia acrescida com o regime fundacional, desde logo nas questões da coabitação das carreiras públicas do regime privado e do próprio património também* (D3).

Uma das razões principais, ou um dos argumentos principais, do meu ponto de vista, que validam o atual modelo, nas suas duas declinações face ao anterior, é claramente o reforço da autonomia. E entendendo eu que deve ser um desígnio das instituições, desse ponto de vista, parece-me que há óbvias vantagens no regime atual (B5).

Relativamente à autonomia universitária, eu acho que em termos de autonomia no RJIES resultou mais autonomia universitária, sem qualquer dúvida. No entanto, essa autonomia foi sendo mitigada ao longo do tempo, nomeadamente com a crise do 'sub prime', com a Troika e com todas as medidas subsequentes. Portanto, houve muita coisa que foi derrogada relativamente àquilo que era a autonomia prevista no RJIES e eu diria que de forma mais violenta, até, em relação às fundações do que em relação ao restante sistema (B6).

Confere mais autonomia (RJIES) sobretudo se optar pelo modelo fundacional, porque se não, no outro caso, propõe alguma forma de organizar a liderança da universidade. Os órgãos são diferentes e os órgãos de topo estão mais reduzidos, mas não identifico que isso confira imediatamente mais autonomia às instituições (B3).

Mas considerando que a autonomia institucional está ligada ao exercício do poder de governação colegial por académicos, também há quem considere que o aparecimento de entidades externas na governação das universidades (modelos do RJIES), sobretudo no conselho geral (onde representam interesses diferentes do da universidade ou do Estado), se traduz numa redução da autonomia.

Portanto, há aqui, claramente, uma diminuição da autonomia das instituições e um bocado a transformação daquilo que era uma entidade académica em algo que começa a ser uma entidade prestadora de serviços (E4).

Quanto ao autogoverno institucional (conferido em relação ao modelo fundacional), que geralmente é confundido com a autonomia institucional (as respostas coincidem muitas vezes entre estes dois itens), predominando as respostas de ele ser maior no regime fundacional (B5, A3, C2, B1) a que se seguem as de que é igual (D5, B3, E1):

Sim, está melhor em termos de autogoverno. No autogoverno, é um pouco a mesma coisa, porque estão consagradas no RJIES as condições de autogoverno e ela cumpre-se em alguns preceitos e não se cumpre noutros. Por exemplo, a possibilidade de criar novos cursos de licenciatura, está vedada, é uma competência da autonomia das universidades, está vedada por uma disposição num despacho de vagas. Portanto, há um despacho de vagas, colocado numa posição inferior na hierarquia da legislação, que diz que uma universidade para criar um novo curso, tem que extinguir outro curso. Portanto, isto não só contraria a autonomia das universidades como impede a inovação; eu acho até que isto é muito mais grave porque impede a inovação. E isto faz-se por um mero despacho (B4).

Eu diria que é mais. Da maneira como, ao longo dos anos, tive mais ou menos conhecimento de como foram nomeados os elementos no Conselho Geral, na Assembleia Estatutária, etc., acho que as indicações que foram feitas pela universidade nunca foram

*contrariadas pelo Governo. Por isso, acho que são as nossas indicações que prevalecem (*D1).

Permite que seja maior. Eu não tenho acompanhado de perto a experiência de todas as universidades, nos últimos anos. Eu acho que tem a ver com as práticas. A lei permite certas coisas, não quer dizer que aconteçam, porque as escolas são muito endogâmicas e, portanto, podem não querer usar as coisas porque os internos não permitem (E3).

Há mais autogoverno. Em relação ao autogoverno, eu creio que este modelo dá outra legitimidade à condução da instituição pelo Reitor, que é eleito pelo Conselho Geral, e que tem uma sede, se quiser, de legitimação sistemática (D6).

Mas há, com a devida fundamentação mais ligada ao sentido técnico do conceito, também uma resposta no sentido de que é inferior:

No autogoverno institucional é evidente que o que acontece é que a universidade passou a ser muito mais sujeita aos interesses exteriores do que estava anteriormente. Inicialmente, a universidade era uma entidade que incluía todas as suas funções, eram funções de crítica à própria sociedade e isso esbate-se quando se vai para este tipo de autogovernação. Limita o autogoverno no sentido em que as decisões da universidade ficam muito mais sujeitas a condicionalismos externos. Isso aconteceu, por exemplo no caso (…), em que o (…) queria expandir-se para mais longe e foi comprar umas coisas, e o Conselho Geral entendeu que não devia fazê-lo. Há aqui indicações que são impostas pelo exterior que, de facto, condicionam o autogoverno da instituição (E4).

Quanto à maior eficiência e eficácia no funcionamento das universidades, observado do ponto de vista do RJIES há simples respostas de concordância (D7, D2, C2, D1, E3, B3, B7) e outras mais detalhadas. Os benefícios da eficiência e da eficácia no funcionamento das universidades é creditado ao RJIES, em comparação com a LAU, e não, especificamente, ao modelo fundacional. Algumas das respostas salientam, com aprovação, as práticas 'managerialistas', do 'boardismo' e de poder unipessoal, como benéficas para a governação e gestão das universidades:

Potencialmente, sim (melhores os modelos do RJIES em comparação com o da LAU), ainda que com todos os seus defeitos (D3).

Em princípio o RJIES permitiu diferentes níveis de eficácia, porque reforçava o poder hierárquico, digamos assim, há uma evolução no poder colegial, e reforçando o poder hierárquico obtém ganhos em termos de eficácia. O que torna difícil na operacionalização é que, quem exerce o poder hierárquico ou funcional deve estar capaz de manter os equilíbrios com o poder colegial. Esse é um grande desafio, é um grande desafio, mas é uma coisa muito importante de preservar (B4).

Este modelo pode ser um pouco mais eficaz; pode ser, não quer dizer que o seja, mas pode ser. O modelo anterior tinha um problema real, porque os Reitores passavam metade do tempo a tentar agradar ao eleitorado (D5).

Sem dúvida que torna mais eficaz a gestão, sem qualquer dúvida. Eu lembro-me que, antes do RJIES, para aprovar o aumento de propinas, (…), era preciso ter um voto positivo de um órgão, que era o Conselho Diretivo – que desapareceu – onde os docentes eram minoritários. A eficiência é muito maior (B6).

Acho que sim. Aumenta a responsabilização e, por essa via, creio que aumenta a eficácia (E1).

É mais eficaz, ou mais eficiente, globalmente as universidades tiveram condições para o tornar mais eficiente. Não sei se… a eficácia…, portanto, houve condições para, se as universidades quisessem, a tornar mais eficiente, digamos assim. Embora depois cada universidade tenha feito um pouco a sua adaptação (B1).

Mas há também quem observe que o argumento da eficácia e da eficiência foi justamente utilizado para reduzir ou eliminar a colegialidade na governação e gestão das universidades, conduzindo a uma diminuição do sentimento de pertença à instituição por parte dos académicos:

Eu acho que eficácia e eficiência foram aquilo que provocou a mudança e a mudança foi a menor colegialidade. Ou seja, o resultado foi a menor colegialidade, isto é, há uma menor intervenção da comunidade, na constituição dos vários órgãos do governo, em nome de maior eficácia e maior eficiência. A questão que coloca é, se eu entendo, que realmente a eficácia e eficiência aumentou, eu diria que sim, é impossível dizer que não. A questão é: a custo de quê? E eu acho que o que estamos a verificar neste momento na academia é um certo alheamento da comunidade académica da sua governação. Acho que as pessoas se sentem menos envolvidas – se eu não posso votar no reitor, não interessa muito que eu apareça por lá, não é? Se eu não posso votar no diretor da Faculdade… (D4).

O que acontece em comparação com o anterior modelo é que maioria do corpo docente e do pessoal da universidade se sente afastada do governo da universidade. O que anteriormente eram entidades, por exemplo, o senado, onde as várias Faculdades estavam representadas, desapareceram completamente. (…) Eu acho que a situação é pior, no sentido em que as pessoas da universidade, de certo modo, perdem o sentido de pertencerem à instituição (E4).

Quanto ao nível de descentralização verificado nos modelos do RJIES em comparação com o da LAU é generalizadamente reconhecido que os modelos do RJIES são mais centralizadores (B4. D2, D5, E4, B1), com umas pequenas exceções que a consideram igual (C1, A4), sendo o do regime fundacional ainda mais em relação ao estatuto das unidades orgânicas (não lhes permite gozarem de autonomia), mas isso é alvo de críticas por um bom número de entrevistados e de apreço de outros (em menor número):

Eu não sei se é por uma deficiente interpretação do RJIES, (…), porque funciona exatamente ao contrário, com um centralismo exacerbado, uma coisa desmedida. (…). Isso teve o seu momento, que se justificou, não se parou esse movimento e, entretanto, a

universidade cresceu, e a centralização com esta dimensão, hoje em dia, é uma fonte de problemas, é uma coisa terrível (D3).

Acho que há uma excessiva concentração de poderes no reitor ou nos diretores das escolas, que têm a autonomia. Ao nível da descentralização institucional, verdadeiramente, do ponto de vista das universidades não fundacionais não há grande diferença, porquê? Porque as escolas têm todas autonomias administrativas, financeiras, patrimoniais, científicas e pedagógicas. Aqui não há grande diferença. Na questão das fundações, seguramente que há um impacto, porque no caso das fundações as escolas deixam de poder ter autonomia administrativa e financeira, e personalidade jurídica. Portanto, aí, fica muito na mão quer do conselho de gestão da universidade, da delegação de competências para as escolas, ou não. Aí, impacto, tem (B6).

Eu acho que, se as unidades orgânicas tinham autonomia administrativa e financeira, no regime fundacional perdem-na. Portanto, a resposta é mista. É sempre possível, porque tem mais liberdade de desenhar os esquemas, é sempre possível dar mais liberdade em muito aspetos. Mas noutros, na relação com o Estado, é nulo (E3).

Menos descentralizador. Menos, claramente. E com muito mais capacidade de a instituição ter uma estratégia conjunta. E centraliza mais o poder em termos do reitor e do Conselho Geral, sempre (B7).

Quanto ao financiamento, as opiniões oscilam entre entender que os modelos RJIES são melhores que o modelo LAU (D2, B3) ou considerar que são iguais (A7, B7, D6). Registam-se queixas, muito salientadas neste estudo, com a alteração produzida na versão inicial da autonomia financeira e também com o facto de, logo desde o início, ela não ter sido concretizada conforme previsto – falta de financiamento plurianual e cumprimentos dos contratos-programa. A maioria das respostas coincidem com os resultados deste projeto no sentido de que apesar das dificuldades resultantes do incumprimento por parte do governo, a situação melhorou com o RJIES. As respostas dos entrevistados a este tema são as seguintes:

Não me parece que haja uma grande relação entre o RJIES e as alterações no financiamento, porque o problema com o financiamento tem sido o modo como é aplicada a lei do financiamento. Aliás, rigorosamente, no modo, como se vê desde 2008, não é aplicável a lei do financiamento. A lei do financiamento deixou de ser aplicável, e, mesmo antes de deixar de ser aplicada, entre 2005 e 2008, (…), a lei já tinha alguns problemas porque financiava tão pouco através de um financiamento em função dos resultados das universidades que, de facto tinha muito poucos incentivos para a maioria das universidades. Considero que a situação é a mesma que vivemos desde 2008, a situação absurda da não aplicação de uma lei, que existe, em vigor (D5).

Quanto ao financiamento, não alterou grande coisa. O que acontece nestas situações, no que respeita às universidades em geral é essencialmente igual. O problema é que, entretanto, havia antigamente um problema de financiamento, agora desapareceu, e tornou o financiamento, de certo modo, mais arbitrário. Por outro lado, há hoje uma dificuldade em introduzir financiamento em situações de, digamos, dificuldade

económica. Depois, o que acontece, para aplicar o financiamento para repor aquilo que seria a realidade desejável, há uma série de decisões por ter financiamento cortado e estão com a corda na garganta para sobreviver, por isso é impossível. Para se poder aplicar a fórmula é preciso arranjar um critério qualquer de compensação, ou não sei, porque acaba-se por retirar àqueles que deviam receber mais e, que acabam por receber menos (E4).

Eu acho que, no financiamento houve uma preocupação grande do Governo em tratar da mesma forma as universidades fundacionais e as não fundacionais, as públicas, as que tinham aderido. Portanto, a distribuição do financiamento global não foi afetada. Eu acho que, apesar de tudo, os reitores e os conselhos de reitores passaram a ter um papel mais significativo, na análise do que tinham no modelo anterior. Sim, a situação é melhor (C2).

É difícil dizer que melhorou muito. Como obriga sempre a inscrever no Orçamento do Estado as receitas próprias, se as escolas não usam maneira de evitar esse problema… Mesmo no financiamento externo, quem tinha compromissos externos e acabou por receber, depois foi cativado. Cativaram fundos que nem sequer eram do Estado (E3).

Eu suponho que a situação melhorou na parte de gestão, na parte financeira, mas que está muito cortada pelas Finanças – a regra do equilíbrio orçamental, as leis de enquadramento; não podemos elevar os saldos, com a regra de equilíbrio; com a obrigação da central de compras; com as leis de contratos públicos. Tudo isso são questões para a autonomia universitária, mas eu penso que são pequenas questões. Portugal é um país de ficções. O financiamento, a dotação…, vamos lá ver, também tem de se dizer, há várias fontes de receitas. Uma universidade (…) tem como fontes de receitas, a dotação do Orçamento, depois tem as propinas, depois tem as unidades e projetos de investigação, depois tem outras receitas e contratos – são muitas as fontes de financiamento. Penso que se está a referir à primeira, à fonte de financiamento do Estado. A fonte de financiamento do Estado está essencialmente a descer, com exceção de 2010, desde 2005- 2006. Na hipótese de captação de fundos privados é-me difícil avaliar. Presumo que não melhorou através do RJIES. Presumo que esteja igual. Presumo. Igual, sim (E1).

Eu diria que, em termos da captação global dos fundos os modelos em si, não têm essa dimensão de potenciar mais essa captação. É evidente que acho há aspetos depois do funcionamento das instituições que poderão agilizar melhor esses financiamentos com o regime fundacional, designadamente ao nível da gestão financeira e da gestão de recursos, fundamentalmente a esse nível, sim. Agora, a captação em si, é um bocadinho pela imagem, eventualmente. Pode ser que em algumas situações, a imagem simbólica da fundação possa ter aí alguma influência, mas eu diria não muito significativa (B1).

Sobre o financiamento, a resposta é fácil, não tem nada a ver. Não tem nada a ver no sentido de que o impacto de financiamento não é o modelo de gestão. Realmente o que impactou o financiamento – eu lembro-me que, há dez anos atrás, estava na direção da Faculdade, e nós estávamos preocupados porque tínhamos 80% do Orçamento do Estado era gasto em recursos humanos, 85%-90%, e achámos que isso era muito preocupante. Neste momento, o Orçamento do Estado cobre 70% da despesa em recursos humanos.

Desse ponto de vista, (…) nada mudou, porque houve a captação de fundos que depende sobretudo da capacidade de iniciativa e da prestação de serviços. (D4)

Quanto ao recrutamento e gestão de pessoal verifica-se – em conformidade com os resultados do presente projeto – um reconhecimento generalizado da vantagem na possibilidade de recurso à lei geral do trabalho (D3, E3, B3, C1), sendo igual num caso (A4), mas suscitam-se, em alguns casos, dúvidas sérias quanto aos benefícios que daí possam resultar, salientando-se casos de dificuldades concretas com os sindicatos e com os tribunais. Regista-se também que, para evitar as referidas dificuldades (ou a continuação delas), que são muito difíceis de superar, se tenha optado por não recorrer às modalidades previstas no RJIES para as universidades-fundação nesta matéria. Como exemplos de o modelo fundacional ser vantajoso:

No caso do recrutamento e gestão de pessoal, como houve uma aproximação ao regime dos contratos individuais de trabalho, facilita. Facilita os recrutamentos, facilita os recursos. Muito melhor, claro, é muito mais flexível. (…) A lei é melhor, claro, é muito melhor, na qualificação do corpo docente, isso conjugando o RJIES, porque o RJIES não pode ser estudado isoladamente. O RJIES tem de ser estudado como um pacote de alterações que se conjugam: é o Estatuto da Carreira Docente ECDU, acompanhado pela lei do financiamento, que era a mais antiga, era de 2003, mas tinha tido uma atualização por portaria de 2006, e, depois, é Bolonha. É o diploma de Graus e Diplomas e tudo isto é conjugado e tem uma lógica. Portanto, no que respeita à gestão dos recursos humanos docentes, a conjugação RJIES, ECDU e Graus e Diplomas torna tudo mais flexível, mais aberto e mais qualificante. Mas quando, depois, se dão umas machadadas na lei do financiamento, quando se fazem umas alterações nos Graus e Diplomas e quando o ECDU não é cumprido, é até esquecido… (B4).

Relativamente ao recrutamento e gestão de pessoal, há de facto um regime de agilidade para as Fundações, só, mais nada. No caso das outras instituições públicas, eu acho que o regime de contratação e gestão de pessoal não difere (B6).

Eu acho que é melhor. Permitiu, por exemplo, no caso das fundações, haver a possibilidade de contratação, sendo fundações públicas no regime privado. Dou sempre este exemplo: eu tenho um gestor português que está em Oxford, eu quero trazê-lo para cá, mas eu não tinha possibilidade, no regime anterior, de lhe pagar, ou seja, eu não podia pagar mais, mas agora posso. Claro que isso implicou depois acordos com os sindicatos. Tudo isto foi enquadrado, tudo isto foi legalizado, quer dizer, não tenho qualquer problema em dizer que se tomaram todas as cautelas para que o processo democrático de contratação fosse cumprido. Agora, permitiu que houvesse uma via que recompensava as pessoas que queriam vir para Portugal e serem beneficiadas por este sistema, e nós temos bons exemplos disso (C2).

A opinião discordante que se segue baseia-se no entendimento de que os mecanismos previstos na lei não foram aplicados:

Eu, aí, acho que piorou, não tem a ver com o RJIES, mas tem a ver com a carreira docente. E piorou por uma razão muito simples, porque não faz sentido a fusão que se fez com os

concursos de recrutamento e a progressão na carreira, ou o que resultou desse tipo de fusão, que foi ainda por cima num momento de contenção orçamental, foi porque os Reitores tiveram medo de abrir concursos, em que podiam ganhar elementos externos, e ao mesmo tempo, ficavam os de dentro e os de fora, cá. Isto, portanto, atrasou muito as progressões e traduziu-se em desincentivos totais, portanto, não havia progressão na carreira. O recurso à lei do trabalho nunca foi muito praticado. Nunca foi muito praticado no caso dos docentes. A maioria dos reitores não quis e não quis por causa do período experimental, porque o período experimental de um professor universitário é de cinco anos. O período experimental de um professor, ao abrigo de um contrato individual de trabalho é de poucos meses. Além de gerar protestos muito fortes por parte do corpo docente, que se sente numa situação de desprivilegio. (D5).

Diversas outras opiniões reconhecem as vantagens decorrentes do modelo fundacional para o recrutamento e gestão de pessoal, mas salientam as dificuldades e eventuais perigos que resultam da sua aplicação e que têm conduzido a não se recorrer às modalidades previstas na lei:

Teoricamente o regime fundacional daria uma maior liberdade na contratação de pessoal, mas na realidade as universidades foram arrastadas para o perímetro orçamental da administração pública e ficaram iguais às outras. Por conseguinte, não serve para nada. E, portanto, eu diria que houve uma fase, em que se utilizou o regime fundacional para fazer contratos com docentes que nos permitisse ser mais competitivos, trazer estrangeiros para cá, etc., mas, rapidamente, as universidades foram encostadas à parede, dizendo: Atenção, que vocês governam-se com dinheiros públicos, não podem andar a fazer isso. – E nós dizemos: – Mas para que é que a gente quer um regime fundacional? – Não pode. Tem de ser assim! Isto foi dito pelos tribunais comuns, porque a certa altura houve problemas com docentes, problemas imensos. O Tribunal do Trabalho diz uma coisa muito simples: Não, vocês podiam aplicar as leis da administração pública, ou fazer um contrato privado. O que é que significa? Significa que, a uma certa altura, docentes com três anos de contrato vêm pedir nomeação definitiva, ao abrigo das leis do Código do Trabalho, quando os outros era ao fim de cinco anos. Portanto, a certa altura, face ao conjunto de problemas criados, acabou-se com isso e voltou-se aos contratos em funções públicas para não haver problemas. Nos tribunais tem havido decisões contraditórias, porque é uma área de conflitualidade. Houve um juiz que disse que era impensável que alguém entrasse na carreira académica «pela porta do cavalo» – foi mesmo nestes termos. Porque considerou que aquilo era uma maneira de contornar as exigências postas na carreira académica (B2).

Aí no recrutamento de pessoas, as instituições, que são fundações, podem até ir mais longe em alguns casos, mas não têm ido. Mas há vontade de o fazer (D1).

Nas universidades que não entraram no regime fundacional, não alterou nada, continuam como estavam e, portanto, é a mesma coisa. Nas universidades que entraram no regime fundacional, têm graus diferentes entre elas, mas se pensarem contratar em regime privado, no meu entendimento, isso acabou por se revelar um bomba-relógio, mas isso é outra questão (B7).

> *Quanto à contratação de pessoal, foi a grande oportunidade perdida. Nós teríamos oportunidade, no regime fundacional, de criar uma verdadeira carreira paralela. Uma carreira que permitiria fazer tudo aquilo que estivemos a dizer que faltava ao ensino superior – diferenciado pela competência, diferenciado pelos resultados, de contratar gente espetacular, como o MIT faz, a pagarmos-lhes mais. Tudo isso morreu, quando se diz que há um paralelismo entre a carreira privada e a carreira da administração pública. Isto é, as pessoas foram contratadas, porque era a única forma de contratar na altura, agora reverteu-se isso, ora na carreira privada, mas com a mesma entrada, igual à da carreira pública, com as mesmas regras dos concursos, eram iguais. Era tudo, tudo uma cópia pura do que se fazia. Exatamente, por isso é que eu disse que foi uma oportunidade perdida. Não foi porque o regime não o permitisse, foi porque houve o tal medo como eu disse atrás, e – reconheço agora a favor de todos os reitores – uma grande pressão de todos sindicatos. Uma grande pressão dos sindicatos, eles têm um papel importante, mas aí foi a grande oportunidade perdida, de nós conseguirmos um modelo de gestão de recursos humanos mais próximo dos países mais desenvolvidos. Ficámos aqui amarrados e não conseguimos contratar ninguém* (D4).

Passando para o tema das perspetivas gerais sobre o modelo fundacional e o seu funcionamento encontram-se opiniões concordantes (C2) e discordantes (D6) sobre as vantagens deste regime e não apenas por razões de orientação ideológica, que também se verificam. Há quem concorde com o modelo em termos teóricos e discorde das suas vantagens verificadas na prática e há uma espécie de oposto – quem discorde do modelo em termos teóricos, mas lhe encontre vantagens na aplicação prática. Importante é, no entanto, registar algumas das opiniões sobre os motivos que conduziram à adoção do modelo fundacional. Há um grupo que entende que o objetivo principal foi no sentido de concretizar e consolidar uma autonomia institucional importante, cumprindo o previsto na CRP que é entendido como um regime de autonomia reforçada. Outros entrevistados salientam esta opção legislativa como forma de responder à necessidade de uma maior eficácia no governo e gestão institucional. Existem opiniões no sentido de que esta modalidade procura responder a uma limitação/redução no financiamento público – orçamento do Estado – criando um instrumento mais preparado para as instituições procurarem, crescentemente, outras fontes de financiamento. Há também quem considere que a medida se destinou a combater a forte endogamia existente e há ainda quem entenda que a mudança legislativa se destinou a introduzir uma maior disciplina regulatória nas instituições, procurando consolidar algumas práticas de gestão mais eficientes e eficazes. Nas respostas prevalecem opiniões adotadas neste projeto quanto às razões principais para a adoção do modelo fundacional: reforçar a autonomia institucional; maior eficácia no governo e gestão institucional; e forma de procurar responder a limitação/redução no financiamento público. Sobre estes temas as principais opiniões recolhidas foram as seguintes (Entrevistas, 2022):

> *Eu avalio positivamente. E quando alguém diz: vamos para o anterior. Mas para o anterior, porquê? O que é que se ganha com isso? – Só se perde! Eles ainda não perceberam, mas eu percebo, há entidades e pessoas que põem questões ideológicas à frente, entendem que isto é passar para o direito privado. Não é, porque continua a ser uma universidade pública. O regime é de direito privado, mas ela é toda do Estado, não*

pertence a ninguém, não é para privatizar, nem nada disso. Mas perdeu-se muito do que se tinha inicialmente porque os Governos, a Troika e tudo isso, estragaram as coisas (C1).

O regime fundacional trouxe flexibilização nalguns aspetos importantes, como desde logo a gestão do património, a gestão das carreiras, dos recursos humanos. A possibilidade da transição de saldos para as universidades é fundamental. A nossa atividade é sobretudo plurianual e porque é premiado quem gere bem. Porque esta questão de os saldos aparecerem no fim do ano, toda gente sabe que só leva ao despesismo nos últimos meses porque: dá cá o dinheiro, senão para o ano há menos ainda. (…) Portanto, acho que há aqui flexibilização na parte financeira, na patrimonial (muito importante) e nos recursos humanos. O Governo quis pôr em cima da mesa, logo no início um envelope financeiro, o que possivelmente foi má ideia – primeiro, porque nunca cumpriu e, portanto, o Estado não foi pessoa de bem; e, por outro lado, porque acho que esse bloco financeiro foi apresentado, digamos, como um incentivo à adoção do modelo fundacional. E as universidades foram atrás do modelo por causa do incentivo, não foi por mais razões. Eu acho que é verdade que nunca tivemos o envelope prometido; é verdade que, atrás da flexibilidade, veio atrair recursos para a expansão do sistema, para a melhoria, porque a ideia era essa, melhorar, expandir – nunca aconteceu. Ainda assim as universidades têm conseguido, acho eu, fazer aumentar os recursos financeiros, basta ver o instrumento do Orçamento do Estado e o orçamento privado que as universidades têm. Têm conseguido fazer alguns milagres, mas a questão da flexibilidade continua em cima da mesa (D4).

Globalmente, há várias formas de olhar para o modelo fundacional. Uma é politico-conceptual-teórica e eu tenho uma visão um pouco crítica sobre o modelo fundacional do ponto de vista conceptual-teórico enquanto política educativa. Porquê? Porque acho que as instituições desse tipo devem assumir uma posição, que as coloque no âmbito das funções do Estado. A dimensão de privatização que está implícita a este modelo, o modelo fundacional, conduz a que eu que, conceptualmente, não seja muito simpatizante deste modelo. Eu prefiro instituições públicas com autonomia reforçada, com capacidades de gestão flexível. Mas em termos práticos eu diria que aquilo que aconteceu foi positivo, como na vertente da imagem. Ou seja, o facto de algumas instituições terem passado a fundações – e estão na fase inicial – deu-lhes uma imagem pública de robustez financeira, de capacidade de gestão, porque havia um conjunto de condições para isso se passar. Portanto, mostraram publicamente que tinham um conjunto de aspetos de gestão financeira, de prestação de serviços que lhes davam uma imagem e que essa imagem foi positiva. Agora, há outras dimensões que não foram positivas, por exemplo, esperava-se um envelope financeiro do Estado e ele não apareceu. Eu não sei se as instituições que se propuseram no início, se soubessem que não iam ter um envelope, não sei se aderiam. Tenho sérias dúvidas em relação a muitas delas. (B1).

Eu vejo o modelo fundacional como uma autonomia reforçada das instituições, que pode ser usada sobretudo como uma autonomia relativamente ao seu exterior. Como vimos, internamente, as escolas até perdem um pouco de autonomia, e onde se procurou dar o máximo possível, esse máximo possível é menos do que era anteriormente. E a autonomia reforçada vê-se em dois aspetos fundamentais. Um é a capacidade de como instituições públicas deterem o seu próprio património e isto é muito atrativo por exemplo, para

doações externas, mas também permite um uso estratégico do património. O uso estratégico do património permite que, respeitando a chamada lei da equivalência patrimonial – aquilo que se vende tem de ser igual àquilo que se investe no património, seja para comprar, seja para melhorar – poder fazer uma rotação de ativos que, às vezes, é muito interessante, e as universidades que possuam património desigualmente interessante, podem ter uma política estratégica na gestão desse património que é muito importante. E a outra área é a área da contratação, combinando a relação laboral jurídico-privada com a relação laboral jurídico-pública, compatibilizando-as. Na realidade, junta os dois melhores mundos possíveis. Ou seja, sempre que se quer, pode-se seguir a versão tradicional e, sempre que se quiser, têm-se ferramentas mais flexíveis, e isso poder ser muito interessante, para atrair talentos, sobretudo talento internacional (B3).

Eu acho que uma fundação é aquela que tem um fundo, tem património, tem dinheiro. Isto é, uma parte relevante, não estou a dizer tudo, mas uma parte relevante da atividade da instituição vem dos rendimentos desse património. Ora as fundações universitárias em Portugal não têm nada disso. Zero. Está lá prevista na lei a possibilidade de criação de um fundo, que eu saiba, ninguém criou nada porque realmente o dinheiro não existe e portanto, é areia para os olhos. Eu acho que a introdução do regime fundacional foi negativo, porque introduziu uma data de ruído no sistema que não foi simpático. Em termos práticos, a opinião também é negativa, porque, basicamente, no regime fundacional, aquilo que foi vendido é que havia ali um conjunto de benefícios resultantes da entrada no modelo. Enfim, a Troika, em primeiro lugar, e depois outros fatores que se lhe associaram vieram sucessivamente diminuir fortemente essas promessas iniciais (B7).

O modelo fundacional é estar a tentar fintar as Finanças. Tentar arranjar para as universidades que o desejassem, uma coisa que, aliás, acho esquisita. É-me difícil responder um sim ou não sobre as vantagens do modelo fundacional porque eu sou adepto da autonomia reforçada que permite ter as mesmas prerrogativas que as fundações têm. Mas elas acabam por ficar fora da administração pública. Neste sentido assumo nessa matéria uma posição neutra, por causa das minhas objeções jurídicas. Em termos práticos, tenho uma impressão positiva pela flexibilidade laboral que proporciona (E1).

A adoção do modelo fundacional digamos que foi uma opção bondosa, mas a receção a essas mudanças por parte das universidades foi muito influenciada por um debate ideológico e não por um debate académico. Foi mais centrado nas vantagens económicas emergentes. Em paralelo com isso, e, mais uma vez, o modelo fundacional não foi justificado numa ótica do direito. Na altura, e se calhar quiçá ainda hoje, ninguém sabe, exatamente, onde é que começam a capacidade de intervenção das universidades, no que respeita à contratação de pessoal. A coisa mais complicada da adoção do modelo fundacional é a relação entre a universidade e os seus trabalhadores. De acordo com uma interpretação do modelo fundacional, uma interpretação primeira, podia ser um modelo de gestão privado, ou seja, a páginas tantas, a certa altura, pensou-se que as universidades podiam criar um novo quadro de pessoal, no sentido anterior de quadro, que corria paralelamente ao quadro já existente. O quadro já existente era um quadro de funcionário público, digamos assim, e o novo quadro seria um quadro de contratos de

trabalho. Houve a ideia, mas mais uma vez isto não está na lei, isto foi um pressuposto, na altura, em que se verificou que não era possível que a universidade – que as primeiras três universidades – pudessem vir a estabelecer um quadro que vigoraria durante cinco anos, o que daria às pessoas a capacidade de opção. Eu podia decidir saltar do posicionamento de funcionário público para este novo quadro e, ao fim de cinco, regressar. Ora acontece que, à luz da lei, muitos constitucionalistas consideraram que isto não era exequível. Não podia ser. Também havia na altura a ideia de que os membros das universidades, os trabalhadores das universidades, que entendessem poder vir a integrar este quadro, este novo quadro, teriam a possibilidade de terem uma remuneração diferente daqueles que ficaram no quadro anterior. Ora, acontece que isto era muito visto na ótica das pessoas que eram muito produtivas em termos de investigação – isto não se falava tanto em termos de carreira docente, era mais de carreira de investigação. Se as pessoas fossem muito produtivas podiam durante x anos vir a auferir um salário acima da tabela. Acontece que, logo na altura, juristas vieram pronunciar-se no sentido de que isto era inconstitucional. Portanto, para salário igual, trabalho igual. Se eles tinham uma outra categoria, porque um era professor catedrático daqui outro era professor catedrático dali, seria difícil justificar um salário muito diferente. Quando muito uma pequena percentagem. E como esta dúvida, suscitaram-se muitas outras. Eu podia dar-lhe inúmeros exemplos. Mas registámos muitas. E também, tanto quanto eu sei, nunca foi feito um estudo sério sobre aquilo que se podia fazer sobre o modelo fundacional, em termos jurídicos. Nós já sabemos que o debate ideológico está lá, e está lá para ficar, não adianta, mas se, deixando o debate ideológico, se conseguisse construir um contexto, um cenário jurídico à prova de bala, isto seria muito bom. Ora, acontece que nunca ninguém o quis fazer, de uma forma ou de outra, nunca ninguém o quis fazer. De qualquer modo, eu considero positiva a introdução do modelo fundacional pelo impacto que teve, porque as universidades procuraram, muitas delas, ter um relacionamento e um posicionamento diferente. Em termos práticos tenho uma posição mais neutral. Ao princípio, houve a tentação de se optar pelo modelo fundacional por se considerar que só as universidades boas é que tinham capacidade de passar a fundação. E foi por uma questão de imagem, também (A7).

O modelo fundacional aparece porque se tornou um bocadinho vergonhosa a endogamia no seio das instituições, e o voltar para dentro. Uma universidade não existe para satisfazer os professores e os alunos, mesmo quando eu gosto de pensar nos alunos como tendo um direito de exercer exigência. Eu acho que os alunos deviam ter mecanismos para serem exigentes e manifestar essa exigência, e essa exigência ter consequências. Isso obriga a participar nos órgãos de governo, mas, enfim. Eu julgo até que tem a ver com mecanismos de financiamento, ou seja, se não está contente, vai-se embora, e o dinheiro vai com ele – o dinheiro não fica lá. Havia uma certa consciência de que havia uma endogamia fortíssima e que a universidade era virada para dentro e não se relacionava com o exterior – isso era uma tentativa de mitigar este problema. Na minha opinião, mitigou pouco. Em termos práticos os resultados são positivos, mas muito aquém do que na versão inicial. É melhor do que o que estava. É melhor do que o regime anterior, mas houve uns que aproveitaram e outros, não. Eu acho que não é nada uniforme. Não há uma resposta uniforme a isso (E3).

A maneira que o Mariano Gago tinha idealizado era melhor do que a situação que temos agora. No princípio, ia-se criar uma fundação e havia um dote para se criar e depois gerir a partir daí. Havia facilidade em termos de financiamentos; como é que se transferia de uns anos para os outros; como é que se podia usar; em anos de carreiras, também, etc. Depois fomos vendo que o ministro das Finanças e não só, foram pondo a «pata» na nossa organização pública, em Portugal, e agora as vantagens não são muitas. Há alguma facilidade, mas não são muitas, mas como alternativa, é positivo. E em termos práticos, nalgumas vantagens que ainda existem, eu diria que é positivo, na mesma (D1).

A aprovação do modelo fundacional teve a ver com uma tentativa muito grande de aumentar a agilidade administrativa. Tentou-se ultrapassar um conjunto de limitações que tinham a ver com aquisição de serviços, transição de saldos, recrutamento de pessoal, gestão de património, etc. Muitas das vantagens que resultavam do modelo fundacional, foram sendo perdidas ao longo do tempo, na sequência das medidas que, ao longo do tempo, foram sendo tomadas. Verdadeiramente, do ponto de vista de aquisição de bens e serviços, não há nenhuma diferença em relação ao modelo não fundacional, porque tudo assenta na diretiva comunitária e na lei portuguesa relativa à contratação pública, portanto, por aí não há diferença nenhuma. A grande diferença tem a ver com a capacidade de recrutamento de pessoal e de gestão de carreiras no âmbito do direito privado, e, portanto sermos capazes de fazer – uma das coisas que me atraiu no modelo fundacional era a capacidade de uma universidade conseguir recrutar um informático em dois ou três meses, em vez de serem seis, ou oito, ou dez, que é o que demora uma contratação, queimando todos os prazos que requerem uma contratação pública e, por outro lado, conseguir pagar-lhe aquilo que ele pode valer no mercado, porque há uma experiência – eu diria que, em oito anos, 100% dos informáticos saem e é preciso ir recrutando outros, formando outros, que irão saindo, porque o valor deles no mercado está desfasado do que são as tabelas. Em relação àquilo que se falava (e que se falou) que é sobre a capacidade de recrutar prémios Nobel e coisas dessas, isso não existe. Não existe porque, primeiro, ninguém consegue, do ponto de vista da academia, no âmbito da legislação e dos poderes, dos contrapoderes e normas de fiscalização, ninguém consegue implementar uma política verdadeiramente agressiva de contratação e, por outro lado, também não temos recursos que permitam contratar pessoas que ganhem em qualquer país do mundo muito mais do que ganhariam em Portugal. Há aí, de facto, uma agilidade, e eu reconheço que é uma das grandes vantagens que permanecem no modelo fundacional. Acho que é muito importante na contratação de pessoal técnico e administrativo, e obviamente os informáticos, no meio disso. A gestão do património é também mais favorável porque é um inferno obter uma autorização para a venda de património, porque o Terreiro do Paço continua com a sombra do Dr. Salazar, e, portanto, não há autorizações que venham que não sejam por via mesmo do pessoal político, que consegue produzir legislação que permita alienação. Por isso, em termos gerais, pode ser positivo, mas em termos práticos é neutro, porque neste momento, não podemos dizer que tenha feito grande sentido (B6).

Teoricamente, é positivo. Em termos práticos, as pessoas têm muitas dúvidas porque, por um lado, não foi cumprida a questão do financiamento e, por outro lado, porque as

restrições que foram aplicadas à contratação pública impedem muito a liberdade de manobra que uma fundação deveria ter (E4).

Aquilo que eu julgo que era visível era alguma dificuldade de adaptação, de adequação da universidade a desafios com que estava confrontada, a alguns bloqueios organizacionais. É evidente que depois pode-se sempre dizer que o modo como esses bloqueios foram rompidos se traduziu em perda de democracia ou democraticidade interna, de esvaziamento de alguma colegialidade, tudo isso é verdade. É verdade, porém, que a universidade precisava de encontrar mecanismos que a tornassem mais ágil na resposta àquilo que eram mandatos sobre a universidade e que estavam a ser frequentemente colocados. E aqui, a nossa forma de organização anterior manifestamente revelava dificuldades. Como alternativa considero que o modelo fundacional em resultados práticos tem sido positivo, francamente (B5).

Eu acho que teria sido preferível criar regras para que as universidades pudessem dispor de mais autonomia, referenciadas em função do cumprimento dessas regras. Isto seria o modelo ideal. E não precisaríamos, nesse caso, do modelo fundacional. O modelo fundacional, na prática, permitia o que eu queria. autonomia reforçada para a universidade, porque a ausência dessa autonomia, de algumas autonomias que as universidades-fundação têm, cria problemas diabólicos, por exemplo, a possibilidade que as fundações têm de transitar saldos e de aplicar saldos, ao contrário das restantes universidades, não só é positiva, como premeia as universidades que têm um bom desempenho, ao contrário do que existe, da proibição desta gestão dos saldos. Agora, eu preferia que isto fosse feito sem a ideia de fundação. Mas aquilo, na prática, o modelo da fundação, para ter mais consequências, teria que permitir funcionar mais numa lógica de contratualização. Isso era o modelo que estava inicialmente previsto, só que depois desapareceu. Nunca se chegou a ir para ele. Aliás, na administração pública em geral, há demasiados constrangimentos que são um incentivo brutal à privatização de tudo o que for possível privatizar para poder escapar ao controlo que limita a capacidade para fazer e não é um controlo que introduza meios de transparência, que é um mecanismo básico de controlo dos maus gastos e da corrupção, mas é substituído por um controlo burocrático, que pode gerar mais corrupção (D5).

Comparando a governação da LAU com a do RJIES eu acho que num certo sentido as decisões são tomadas mais rapidamente, porque quem decide é o Reitor, ou o diretor, conforme o nível da decisão. Mas acho que há um excesso de secretismo; eu acho que se passou de um extremo ao outro extremo. O extremo era realmente toda a gente votava, toda a gente podia estar uma hora a falar; o outro extremo é que realmente é tudo muito fechado. Quanto à mudança para o modelo fundacional ela não provocou nenhuma alteração significativa em relação ao modelo supletivo do RJIES. Nem por isso (D2).

O modelo fundacional acho que é um regime de autonomia reforçada. Mas é um facto que não está a ser cumprido. Em termos práticos, não está a ser cumprido. Portanto, eu ponho sempre essa diferença, sim, está muito bem aqui, mas quando tudo, depois, falha a seguir, o que se percebe é que pode ter havido uma intenção do legislador que não estava explícita. Se o objetivo é, numa primeira fase, reforçar a autonomia, reforçar o

financiamento, quando não se reforça o financiamento e a autonomia a intenção fica coxa, não se percebe qual é o sentido (B4).

Percebi que o Professor Mariano Gago se entusiasmou e que, parece-me, o que ele idealizou era que as universidades pudessem ter uma lei de maior autonomia, e pudessem libertar-se um bocadinho mais do Ministério das Finanças, penso que era um pouco esse o sentido. E, por outro lado, se se pusessem mais a jeito, para terem uma relação com as empresas mais fácil, mais forte, que é uma pecha no nosso país, e ele embora fosse muito restrito, por via académica, academia pela academia, ele percebia que era importante chamar as empresas. Portanto, como alternativa o modelo fundacional é positivo, porque é um instrumento para atingir um objetivo. E em termos práticos, também resultou em parte (D7).

Quanto ao modelo fundacional, é uma boa experiência. E é uma boa experiência fundamentalmente porquê? Porque era uma forma de desregular alguma indisciplina que existe no meio académico. O meio académico está a sofrer a autonomia, é a autonomia de cada académico, não é a autonomia do conjunto. Portanto, submeter a universidade a um regime, em que pode promulgar mais liberdade na contratação de pessoas e na relação laboral que tem com os seus colaboradores, é útil. E depois há aqui a introdução de uma disciplina de gestão que se aproxima mais da disciplina das empresas do que da função pública, e isso é um ponto positivo. Mas a certa altura, de vez em quando, é preciso haver uma consolidação. E esse juízo, essa reflexão sobre a forma como a universidade está organizada como um grupo, passou a ser muito importante. Por exemplo, posso dizer-lhe que é fácil construir um orçamento da Universidade (…) e que é difícil consolidar o orçamento de um grupo, até porque cada um faz as contas de forma muito diversa e, a partir do momento em que houve o modelo fundacional, a equipa de Reitoria passou, na realidade, a dispor de alguns serviços partilhados; serviços esses que, inicialmente, não foram bem vistos, porque parecia haver mais vontade de interferir na liberdade de cada unidade orgânica, de cada centro de investigação, mas progressivamente começou a definir regras; regras para haver uma linguagem comum e haver capacidade de homogeneizar formação. Isso não está totalmente ainda resolvido, mas avançou-se muito nos últimos anos, de ano para ano, a gente vê que melhora, tem mais qualidade e que a informação passou a estar disponível e menos dispersa. Portanto, em termos de gestão da governação, a situação melhorou. Melhorou muito. Mas também, por outro lado, sinto que a introdução do fiscal único, que é recrutado mediante um concurso completamente transparente, fez com que houvesse alguém com experiência e que é interlocutor permanente também do Conselho de Curadores, do Conselho Geral e do Reitor. Não, em termos práticos, não tenho a menor dúvida. Houve avanços sucessivos, e à universidade isso só faz bem (A2).

A experiência do modelo fundacional é marginalmente positiva. As expectativas eram muito grandes, eram mesmo muito grandes e não se concretizaram em grande parte, mas o que sobrou é melhor do que aquilo que tínhamos. E voltar atrás, ninguém consegue apontar alguma vantagem, a não ser ideológica. Portanto, ninguém está particularmente entusiasmado com o regime fundacional, mas aceita-se que é melhor que o regime antigo. E na mudança para trás, não se vê qualquer benefício (D3).

Nas entrevistas realizadas no âmbito deste projeto de investigação (Entrevistas, 2022), com apenas uma exceção, todos os entrevistados se mostraram favoráveis à participação de individualidades externas na governação das universidades, embora, em muitos casos, com considerações sobre alguns aspetos negativos verificados na realidade prática que conhecem.

As razões do entrevistado que constitui a exceção são fundadas em experiência pessoal vivida e num conhecimento sólido da situação internacional:

> *De uma maneira geral, não vejo vantagens na participação de individualidades externas. Há um artigo de um especialista inglês em que ele refere que em todos os casos em que houve problemas graves, nomeadamente de polícia, ou casos de género, foram motivados pelas entidades externas e nunca pelas académicas. E há outra coisa que se diz, que tem a sua razão de ser, é que numa situação dessas, as personalidades externas nunca se atrevem a incomodar o reitor, ou seja, de uma maneira geral, essas pessoas não percebem muito bem como é o governo da universidade e, desde que não haja problemas, tudo aquilo passa. Portanto, o reitor consegue fazer coisas que não faria quando é controlado pelo senado, pelos académicos, porque estes sabem o que se está a passar (E4)*.

Relativamente aos entrevistados que consideram vantajosa a participação de individualidades externas, há algumas posições interessantes sobre a matéria, que ajudam a refletir sobre o tema e, por isso, interessa deixar algumas delas aqui registadas (Entrevistas, 2022), sobretudo porque, em alguns casos, revelam evidentes hesitações e condicionam a posição ao perfil das individualidades escolhidas (muitas vezes, não terão sido selecionadas as personalidades adequadas para o efeito):

> *Ora bem, digamos que a minha opinião tem vindo a evoluir no tempo. Na altura, na primeira aplicação do RJIES e da introdução das individualidades de fora da universidade no governo, as universidades cometeram, quanto a mim, um erro grande, um erro grosseiro, que foi convidarem nomes sonantes para integrarem os seus conselhos gerais, não curando de verificar se esses nomes sonantes estariam realmente muito interessados nos problemas da governação e se estariam disponíveis para participar no processo. E isto traduziu-se, ou resultou no facto, que – como ficou demonstrado num estudo realizado pelo Conselho Nacional de Educação – em termos de evidência quantitativa a maioria das universidades afirmavam que os membros externos não participavam muito nas reuniões, porque, na realidade, tinham agendas muito pesadas e, portanto, não tinham tempo. Eu também tenho uma opinião um bocadinho maldosa, leve-a com cautela. É que eu acho também que, por parte das individualidades externas, há alguma curiosidade de ver como é que são as universidades por dentro e, portanto, aceitam, por essa razão, integrar os conselhos. Portanto, numa primeira fase, isto não correu bem e a experiência que eu tenho é que houve participação de individualidades externas que, realmente, deram pouco às universidades. Também as universidades, se calhar, não fizeram um esforço de os integrar, de lhes dar informação necessária para eles participarem, de fornecer a esses membros externos a informação num formato que eles estão habituados a ver, que não é o nosso. Portanto, houve aqui responsabilidades de parte a parte. Numa segunda fase, já houve um esforço grande da universidade de*

fornecer a informação de forma legível. Mas, também, entre os membros externos, apareceram ex-professores da universidade, o que contribuiu para uma interação mais produtiva. Numa última fase, e eu reporto-me agora à minha experiência, vejo que há membros externos realmente interessados e que têm contribuído de uma forma importante para a instituição (A7).

Por mim, admito que haja desvantagens, mas acho que as vantagens são visíveis (na participação de individualidades externas na governação da universidade). A questão é saber como é que essa representação consegue ser autêntica, isto é, como é que essa representação pode representar os corpos que o legislador terá pensado, vindo do exterior para contribuir para a gestão da universidade. E é isso que levanta todo um conjunto de questões: qual é a comunidade, externa à universidade, que deve, digamos assim, controlar, ou acompanhar aquilo que a universidade vai fazendo. São os homens bons, são um conjunto de antigos políticos, de antigos líderes económicos, ou líderes sociais, como é hoje? São autarcas, pessoas que tenham já atrás de si uma legitimação eletiva para esse efeito? Essa questão é uma questão difícil. Os países de tradição anglo-saxónica têm modelos mistos. Os ingleses têm os 'trustees', onde o governo tem muita influência, os governos têm muita influência. Os presidentes do 'trustees', quando são nomeados, normalmente têm uma filiação partidária próxima do partido do poder. Nos Estados Unidos é diferente, refiro-me às privadas, as públicas normalmente são estaduais. Nos Estados Unidos, as universidades privadas estão ligadas ao sector empresarial. O que interessa para as universidades privadas nos Estados Unidos é garantir o financiamento, garantir a continuidade no financiamento, estabilidade, sustentabilidade, etc. (A3).

É vantajoso. Essas pessoas faziam perguntas que os académicos não faziam. Olhavam para as coisas e perguntavam: «Porque é que isto é assim?» Às vezes nós não fazíamos de propósito. Nós achávamos que aquilo era assim porque era assim. Há dez anos, há vinte anos que era assim. Eu acho que eles quebraram muito daquela torre de marfim das instituições porque estavam presentes. Bastava estarem presentes para que o tipo de linguagem que estava a ser desenvolvido fosse muito mais aberto (C2).

Muito honestamente, não vejo desvantagens e só vejo vantagens. Falamos, desde sempre da necessidade de uma maior relação – uma união – entre as universidades e as empresas e acho que trazer entidades externas para o seio da universidade é uma solução. Há a possibilidade de trazer uma visão externa à academia, uma visão do mundo empresarial que, associando o mundo académico, só tem que enriquecer ambas as partes. E esse divórcio, de que muitas vezes falamos, que continua a manter-se entre o mundo académico e o mundo empresarial, fica muito esbatido por estas realidades e por este caminho que se vai fazendo, desta partilha de conhecimento que uns e outros vão prestando nos órgãos a que pertencem (A5).

Em tese, acho útil (a existência de membros externos). Na prática, a forma como eles são escolhidos leva a que, frequentemente, a autoridade se dissolva. Há vários exemplos de membros externos que entraram mudos e saíram calados, nunca abriram a boca durante todo o tempo dos seus mandatos. Como princípio geral, acho bem. Mas, provavelmente, não. Não, porque acho que este modelo não é correto. Porquê? Porque

> *escolhem-se pessoas por critérios que nós não sabemos quais são. E depois temos situações que funcionam muito bem, porque se colocaram na posição de aliados da universidade, e, portanto, puseram-se na posição de «eu estou aqui para ajudar a instituição dando o meu contributo e a minha opinião exterior à academia, é para isso que estou aqui, mas estou aqui também para vos ajudar a desatar nós que aparecerem, e estou aqui como um facilitador. Há outros que tentam condicionar a instituição e isso é muito mau. Temos exemplos de guerras estabelecidas entre a academia e o Conselho Geral, muito por força de tentativas de manipulação dos Conselhos Gerais por parte de membros externos* (B2).

A concordância registada neste último grupo de entrevistados – baseada na abertura das instituições à sociedade, a novas ideias e a enfoques diferentes dos que, habitualmente, são suscitados pelos académicos – suscita, em alguns casos, como se vê – dúvidas relacionadas com o perfil e a qualidade das individualidades externas e com o entendimento que elas fazem do seu papel nos órgãos de governo das universidades. E, curiosamente, tanto se criticam os membros com atitudes excessivamente passivas, como os que são excessivamente ativos e interventores, que podem, por isso, criar problemas no funcionamento institucional. Em conclusão, do conjunto de respostas ressalta uma opinião favorável à participação de individualidades externas, que é facilitada pela forma moderada como esse sistema está a ser adotado no nosso país.

O tema do conselho de curadores fazia também parte do elenco de perguntas sendo os entrevistados questionados sobre o papel efetivamente desempenhado por este órgão, se os seus membros recebiam orientações do governo para atuar em sua representação, se a existência deste órgão de governo da fundação prejudicava o autogoverno institucional da universidade e qual a perceção sobre a representação, de facto, do governo na universidade.

Em relação à eventual existência de orientações do governo aos membros deste órgão, para agirem em seu nome as respostas foram unânimes no sentido da inexistência dessas orientações que, como se verifica, o governo nunca quis transmitir, embora haja quem entenda, com os devidos fundamentos, que deveria haver essas orientações:

> *Devo receber instruções dele, mas o ministério tem sempre negado, o que eu acho mal. Acho mal, porque a minha única legitimidade é ter sido aprovado pelo governo. É a única legitimidade que eu tenho, são os poderes dos membros do conselho de curadores. São propostos pelo reitor, pelo conselho geral, e são nomeados pelo ministro. Sim, são mesmo nomeados pelo governo. Portanto, devia haver (não estou a pensar em reuniões mensais) uma reunião por ano com os presidentes dos conselhos de curadores para saberem como as coisas estão. Tenho interpelado o ministro sobre isso, e o ministro diz-me sistematicamente que não, que não quer. Outro ministro poderá querer e eu acho que deverá querer. Porque se o conselho de curadores fosse representante real da comunidade, não precisava de receber instruções do governo. Se fosse, por exemplo, se representasse a autarquia, a comissão de coordenação regional, uma ou outra associação profissional, ou até como membro nomeado pelo governo, por exemplo, nessa altura, com outra legitimidade, dispensava-se o contacto e a orientação do governo. Agora, assim, não. Não se pode (A3).*

Nada, quanto a orientações do governo (A5).

Não, não há, de facto orientações do governo. Muitas vezes, já aconteceu: "Era bom falar com o ministro sobre isso" e já houve…, mas, depois, confesso, não são orientações (A2).

Nenhumas indicações, nenhumas. E o ministro… – eu não lhe perguntei nada, mas sei que um dos membros do conselho de curadores, quando foi nomeado pelo ministro, perguntou ao ministro o que é que pretendia que fosse feito, ao que o ministro terá respondido, de acordo com ele, que queria que se cumprisse a lei e mais nada (A7).

Não. Nunca recebemos nenhuma orientação (A1).

Não, não há orientações do governo. Não são recebidos, nem o governo lhes diz nada. Mas deveria dar. Deveria receber (B4).

Um representante do conselho de curadores (vou contar esta história porque tem interesse) achou que era bom, em nome dos outros, ir perguntar ao Ministro – afinal, quem é que nós estamos a representar? A resposta do ministro foi – a sociedade portuguesa (B3).

Quanto ao papel efetivamente desempenhado pelo conselho de curadores, as respostas são no sentido geral de que o conselho de curadores tem desempenhado o papel previsto, por vezes com muito mais empenho do que se julgava. Há apenas uma exceção, que considera que este órgão ainda não desempenha cabalmente a sua função, porque ainda não se conseguiu afirmar como a entidade que, representa o governo como 'dona' da universidade, por ser o órgão máximo da fundação:

O conselho de curadores tem atuado por defeito, relativamente à lei. Eu julgo que há uma interpretação do papel do conselho pelos curadores, uma interpretação bastante restrita (B5).

Repare, numa universidade-fundação, o conselho de curadores é tutela. Se eles entenderem o seu papel desta maneira, são úteis, podem utilizar o seu poder de influência para ajudar a resolver problemas quando eles existem. O problema está quando os curadores ficam demasiado embevecidos com o seu título e decidem que, em vez de serem a tutela e de alguma maneira serem o garante da legalidade, entendem que devem interferir na definição da estratégia, quando a tutela não tem por função interferir na definição da estratégia. A tutela tem de garantir se tudo foi feito de acordo com a lei e, se foi feito de acordo com a lei, homologa a decisão. Os conselhos de curadores, no fundo, é este o papel que têm. É evidente que há pessoas nos conselhos de curadores, pela sua experiência, pelo seu perfil de vida, pelo seu currículo, que são úteis e podem dar achegas que vão para além da verificação da legalidade. Isso acontece e é muito bom, a gente poder contar com a opinião deles. Mas há ali uma potencial zona de conflito quando os curadores entendem que o seu papel deve ir além deste e deve ir além do nível do planeamento estratégico e da definição da estratégia da instituição. E aí criam-se conflitos (B2).

Sim. Sim, tem cumprido as atribuições que lhe estão conferidas por lei (B1).

Para mim o conselho de curadores é muitíssimo útil, tem muitos mais poderes do que aqueles que se julga. O conselho de curadores homologa as decisões do conselho geral no que respeita aos planos de ação, homologa os orçamentos, homologa as contas, homologa tudo. Homologa a nomeação do reitor e pode, no limite, não homologar, tem a arma de não homologar. O que é que isso significa? Cria um vazio? Não, cria uma instabilidade, mas esta instabilidade pode ser virtuosa (A3).

O conselho de curadores tem como objetivo principal substituir o papel da tutela no que diz respeito às questões de património. E esse é realmente o assunto-chave. Além disso, em algumas instâncias, o conselho de curadores é um emissor de opinião, uma instância a que o reitor se pode socorrer para ouvir membros de fora da sua universidade, totalmente fora. E mais uma vez, ao princípio, os conselhos de curadores pouco ou nada fizeram. Numa segunda fase, eles passaram a ter um papel muito mais importante. Também, mais uma vez, a participação de membros externos, e escolhidos de acordo com o perfil que se entende, tem sido muito valiosa. As pessoas que integraram o conselho de curadores foram absolutamente excelentes, essenciais, e principalmente as pessoas que vinham de fora. Um dos membros do conselho de curadores, por exemplo, teve um papel extraordinariamente importante na resolução e na sugestão da resolução de algumas questões patrimoniais, principalmente na clarificação das contas, daquelas interfaces que pululam à volta da universidade. E nunca ninguém sabe de quem é o quê, como é que se articulam as contas. Portanto, esta pessoa teve um papel fantástico. A forma de olhar para aqueles problemas é diferente do meio académico normal; é diferente e mais adequada no caso das fundações. Aquilo tem que ser mesmo assim, se as universidades querem ser fundações. Por outro lado, o conselho de curadores, na minha opinião, conseguiu assumir um papel de fiel da balança – qual é o património real da universidade? O que é que a universidade tem de património? – e verificar, ponto a ponto, quais eram as questões de registo ou não registo do património; o que é que se podia fazer com algum património; o que é que não se podia fazer com outro património. Por outro lado, também há uma tentação que o conselho de curadores por vezes tem, que é meter-se onde não é chamado. O conselho de curadores sempre assumiu de princípio de que a sua função mais importante era a do património e, portanto, o que se chama homologações não foram discutidas ao detalhe. Foi mais discutida uma coisa que é a homologação do reitor. E, portanto, ao princípio, houve até algumas situações um bocadinho complicadas, antes de se perceber exatamente quais eram as limitações do mandato. Foi interessante (A7).

Agora, o conselho de curadores, não só está vinculado a um princípio de homologação que implica a análise de todos os documentos aprovados pelo conselho geral, à luz do direito aplicável daquilo que é o conjunto das normas jurídicas em vigor, se há ou não há violação. Mas para fazer isto, não pode ter a atitude de um jarro de flores, de quem recebe as coisas, ouve uma justificação, por isso fica e emite um documento. Tem de ter atitude de quem conhece bem a própria estrutura. No início do exercício do mandato do conselho de curadores foram feitos um conjunto de estudos por iniciativa do próprio conselho de curadores para conhecer o terreno, em todas as latitudes. Criou-se, de facto, no interior do órgão a noção de uma alta responsabilidade perante toda a comunidade académica, e, em especial também, perante o Estado, porque o órgão tem delegação do Estado. O Estado delega nos seus membros uma competência fundamental (A1).

Sobre esse assunto, tenho de dizer à partida que o modelo fundacional ainda não foi adequadamente assumido pelas universidades portuguesas, porque na minha visão, as universidades-fundação pressupunham uma capacidade de reforçar a sua autonomia e a capacidade de mobilizar recursos, e de se pensar internamente com grande autonomia em relação ao Governo, por exemplo. Por isso é que o conselho de curadores é nomeado pelo governo. E isso, na minha leitura, não está a acontecer. Portanto, o conselho de curadores só é útil se a entidade-fundação-universidade for entendida como uma entidade autónoma do governo, mas legitimada pelo governo. Portanto, o dono da universidade passa a ser o conselho de curadores. Por isso é que é o Governo que nomeia. Pode ser útil, mas ainda não chegámos à fase de o ser (A4).

Em conclusão, há uma opinião favorável ao atual papel dos conselhos de curadores e à forma como têm exercido as suas funções.

Já quanto à questão de a existência deste órgão (conselho de curadores) poder prejudicar o autogoverno institucional da universidade – que é uma questão muito técnica, porque o autogoverno não se confunde com a autonomia institucional – as respostas foram todas no sentido de não haver qualquer prejuízo, quase sempre confundindo o conceito com o de autonomia:

Não considero que prejudica o autogoverno institucional na universidade. Os seus membros são nomeados por indicação do conselho geral e não conheço nenhuma recusa de aceitação das propostas. Depende também como é que o reitor atua perante o conselho de curadores. Em alguns casos, o reitor tem aceitado orientações que, às vezes, até não são coincidentes com aquilo que era o ponto de partida dela, e tem atuado de acordo com isso. Eu, aí, vejo claramente o conselho de curadores a substituir-se ao governo no sentido de regular o autogoverno (D6).

O modo como o conselho de curadores tem exercido as funções no interior na fundação da universidade não é uma manifestação de intromissão da lógica governamental no interior da autonomia da universidade. Na prática, existe uma profunda compreensão do princípio da autonomia da universidade e valorizamos quanto, advindo dessa autonomia que é da universidade, não colide com as leis. Acontece que a autonomia universitária está enquadrada legislativamente. A atenção tem sido verificar se há ou não há violações nesse enquadramento legislativo, favorecendo sempre o princípio de que a autonomia universitária é alguma coisa importante (A1).

Não prejudica o autogoverno institucional. Afeta, mas não de uma forma prejudicial (A7).

Até agora, nunca senti que a existência do conselho de curadores prejudicasse o autogoverno institucional (A5).

Não prejudica formalmente o autogoverno institucional. Eu acho que não limita o autogoverno, modera. Não vejo um conselho de curadores desligado (A3).

Não põe em causa o autogoverno institucional. Tudo depende, realmente, dos seus membros. O conselho de curadores coloca-se no papel de ajuda – onde é que nós podemos ajudar, para além da verificação da legalidade dos procedimentos – coloca-se do lado das soluções, e isso é importante. E nunca causou nenhum engulho, pelo contrário, acho que,

de certa maneira facilita, porque nós sabemos que, quando a distância física ao Ministério aumenta, também aumenta a distância emocional (B2).

Quanto à questão relativa à perceção sobre a representação, de facto, do governo na universidade, as respostas são no sentido de que não existe essa perceção, com algumas respostas, mais rigorosas, a assumir que o órgão conselho de curadores representa o Estado (embora o governo seja a entidade que gere o interesse público), porque a universidade é uma coisa pública, um bem público:

Aqui, na minha experiência, quem representa o governo é o Ministro (B2).

Na minha perspetiva, na prática não representam o governo (D1).

Eu acho que representa o Estado. É uma coisa pública, portanto, representa o bem público (D4).

Não, não representa o governo na instituição. Não, não. Nunca se diz isso (C1).

Ou seja, o conselho de curadores tem a obrigação de representar simultaneamente o interesse público e o interesse do Estado. Digamos, ele pode dizer que representa o Estado sem representar o governo, porque ele não responde ao governo. Isso é um ponto interessante (B3).

Não. Eu acho que não representa o governo. Eu acho que o conselho de curadores, como acontece nestes órgãos no modelo anglo-saxónico, a pessoa tem uma responsabilidade perante o governo, mas não é o 'braço armado' do Governo junto da fundação (C2).

Não, não representa, na prática o governo na universidade. É nomeado pelo governo, mas o Governo atual tem claramente marcado a noção de que não quer ser representado pelo conselho de curadores (A3).

Em síntese, destas entrevistas conclui-se sobre a existência do conselho de curadores, do seu papel e da sua relevância que:

- os conselhos de curadores têm vindo a desempenhar as funções que legalmente lhe estão cometidas;
- que os seus membros não têm recebido orientações do governo para o exercício das suas funções – por ter sido essa, até agora, a orientação do próprio governo e apesar de, nalguns casos, haver o entendimento de que deveria haver essas orientações;
- que a existência do órgão conselho de curadores na governação da fundação das universidades que adotaram este modelo não é percecionada como uma limitação, ou um prejuízo no autogoverno institucional da universidade (sobretudo por os seus membros serem propostos pela universidade e por se verificar um exercício colaborante destes órgãos, na generalidade dos casos – terá havido um caso excecional, meramente pontual – na governação das universidades); e
- que também não existe a perceção de que o conselho de curadores representa o governo junto da universidade, embora haja quem entenda que representa o Estado e, nesse sentido, o interesse público de prossecução dos objetivos do bem público universidade (num caso, foi expresso o entendimento de que não representa o governo

só porque este entende que não quer ser representado pelo conselho de curadores – situação que, no entanto, pode mudar).

Quanto à influência das organizações internacionais (OCDE) na adoção do modelo fundacional regista-se uma variedade de opiniões pautada por alguma diversidade. Há quem considere que o ministro tinha o modelo pensado antes de pedir a opinião da OCDE – que obedecia sempre a um determinado formato – e que o relatório serviu, apenas, para legitimar a sua posição e facilitar a sua aprovação, com o argumento que a opinião externa tem sido sempre muito valorizada em Portugal. Há quem afirme saber que o modelo fundacional foi desenhado pelo ministro e dois consultores (que identifica, mas não revelo) desvalorizando a influência da OCDE. Por outro lado, também há quem entenda que houve influência da OCDE na definição do modelo. Estas diferentes opiniões foram expressas deste modo (Entrevistas, 2022):

> *Sei que o modelo fundacional é uma ideia do falecido Professor Mariano Gago e sei que estes relatórios da OCDE são muito condicionados, são muito encomendados pelos Governos, e, portanto, tudo indica uma coisa dessas* (D3).

> *A OCDE funciona, às vezes, muito a pedido, mas o modelo fundacional foi desenhado por três pessoas – foi o José Mariano Gago (…) e mais dois consultores. Foram os três que desenharam o modelo fundacional* (D5).

> *É evidente que os responsáveis políticos, tal como os consigo interpretar, nas suas ações e nos seus discursos, têm obviamente as suas vontades, têm um determinado número de orientações, podem, de alguma forma, ativar aquilo que são as agências internacionais, mas também fazer perceber o que é, quais são os leques de opções que as pessoas têm. Eu acredito, de facto, que um responsável político possa, de alguma forma, sugerir uma determinada agenda a uma agência internacional, mas provavelmente essa agenda só é aceitável se ela puder ser reconhecível por essa mesma agência. É um encontro de interesses* (B5).

> *Em Portugal nós apreciamos muito os pontos de vista do estrangeiro, exatamente, e é positivo. É um argumento utilizado, a influência externa. Nunca se é profeta na sua própria terra, não é?* (A3).

> *O relatório da OCDE. Conheço muito bem os relatórios da OCDE. Eu acho que a OCDE olhou para isto como uma experiência. Falámos do modelo finlandês, havia uma ligação direta ao modelo finlandês. Eu acho que há influência da OCDE. Acho que a OCDE, tal como para a ciência, acho que foi interessante ir buscar a OCDE, podiam ir buscar a outro lado, mas havia também uma grande interligação entre quem estava no poder naquela altura, e o reconhecimento, o mérito, e havia outras pessoas na OCDE com as quais havia interação. Eu acho que em Portugal, quando eu olho para quem está agora na OCDE – nós conhecemos alguns – todos eles têm pretexto para ir lá buscar coisas. Podemos ir buscar coisas boas ou más, não é? Não acredito que tenha sido encomendado nesse sentido, mas acredito que naquela altura, face à situação em que estavam as universidades, a possibilidade de uma avaliação internacional foi importante. Por exemplo, há um sobre as escolas (…), que foi encomendado e não teve consequências. Há outro sobre modelos de governo de instituições, encomendado à EUA. que tem coisas interessantíssimas sobre*

modelos, mas também não foi levado à prática. Portanto, aqui, houve uma conjugação entre uma coisa e outra. É preciso lembrar que RJIES foi aprovado no Parlamento porque o PS tinha maioria absoluta, porque só passou com aqueles votos. É preciso conhecer a História. E é preciso perceber qual o contexto da História (C2).

Você acredita nesse relatório? (B2).

Na altura, foi o Mariano que lutou muito por isto, mas nós todos somos influenciáveis pelo mundo onde andamos. Ou seja, eu ando internacionalmente, e muitas vezes aquilo que implemento aqui na questão do meu pelouro de investigação é uma coisa que eu vejo lá fora e digo: porque é que eu não implemento isto na minha casa, até pode ser interessante. Nós tivemos uma quota de influência estrangeira, sim (D1).

Pois, a ideia é um bocadinho esta, se calhar, às vezes pedimos ao consultor que nos diga o que queremos fazer. Não sei, não sei avaliar…, não sei avaliar o grau de influência (E3).

A OCDE teve, teve uma grande importância. Eu acho que isto foi encomendado. Foi encomendado o modelo holandês (A7).

Claro, encomendavam os relatórios para dizer o que…, é o habitual (E1).

Digamos, houve algum aproveitamento de um clima na Europa que favorecia esta experimentação, em termos de modelos institucionais. Mas a razão base – eu tenho uma teoria resultante até de uma conversa com o Professor Mariano Gago – a razão verdadeira era tentar criar, na arquitetura legal portuguesa do direito público, uma figura que tornasse as universidades mais robustas em relação a alterações legislativas, porque, quando há alterações legislativas nesta área, a longa mão do Ministério das Finanças por outras vias, anula-as com disposições aplicáveis a todos os institutos públicos. Os institutos públicos são um monte de coisas muito diferentes e, no tempo da lei da autonomia, as universidades eram basicamente institutos públicos, e continuaram a ser, as que não entraram em regime fundacional. Mas mesmo as que entraram no regime fundacional acabam por ir parar mais ou menos ao mesmo sítio. E, portanto, aquilo que o Mariano Gago queria fazer, uma coisa que eu acho bem e que defendi durante muito tempo e continuo a defender, é que deveria haver, na arquitetura do sistema legal público português, uma figura específica para o ensino superior. A Constituição prevê, mas nunca foi concretizado. Isso significaria o quê? Significaria que, sempre que há mudanças legislativas, nós não iríamos de rojo, não iríamos no bolo. Podiam obviamente continuar a legislar da mesma maneira para as universidades e para as outras coisas, mas teriam que o fazer explicitamente. E, ao fazer explicitamente, haveria provavelmente ali alguma reação e haveria espaço para, pelo menos nalgumas circunstâncias, soluções diferentes. Enquanto somos institutos públicos e estamos lá em conjunto com cinco mil coisas diferentes – muitos deles são estritos órgãos do Estado, absolutamente inoperacionais e burocráticos – é estar a meter sem receita própria nenhuma, sem necessidade de competição internacional e tudo mais, e, portanto, estarmos a legislar em conjunto é muito negativo para as universidades. Houve influência externa, sim, aliás, como digo, foi aproveitado um ambiente favorável na Europa a criar fundações, e nomeadamente essa

postura diferente. Agora, eu acho que a solução foi muito má, porque misturou a própria palavra fundação. Portanto, a imagem foi má (B7).

Nós sabemos qual é o papel da OCDE nas políticas educativas, não só no ensino superior, mas noutros níveis de ensino, e, portanto, claramente que há aqui influência. E sabemos qual é a orientação da OCDE, num sentido de maior privatização, de flexibilização, de lógicas de mercado, etc. E aqui houve influência. Sim, sim (B1).

Portanto, não é de estranhar (…) que o relatório da OCDE venha dizer que é preciso flexibilizar a gestão do ensino superior. É isso que o relatório veio dizer – flexibilizar. O regime fundacional era um exemplo e, realmente, o regime fundacional trouxe flexibilização nalguns aspetos importantes, como desde logo a gestão do património, a gestão das carreiras, dos recursos humanos (D4).

Acredito que sim, que possa ter havido, que tenha influenciado o Governo a tentarem esse modelo. Penso que os Governos também se interessavam em que as universidades tivessem, de facto, uma maior autonomia e nós próprios também (C1).

Apesar de algum ceticismo quanto ao relatório da OCDE de 2007, verifica-se de grande parte das respostas, que se entende haver alguma influência desta OI (o relatório reflete as posições públicas que esta OI tinha anteriormente adotado, que o Ministro conhecia e não rejeitava), apesar de se reconhecer que o Ministro Mariano Gago sabia bem o que pretendia com a reforma que se veio a corporizar com o RJIES.

Quanto às recomendações contidas no relatório da OCDE de 2019, no sentido de generalizar o modelo fundacional a todas as instituições de ensino superior, qualquer que seja o seu nível de receitas próprias, de voltar a aumentar o regime de autonomia financeira, retirando as universidades do perímetro orçamental do Estado, não fazendo aplicar a legislação sobre contratação pública ou o POCP e estimular as instituições a fazerem uso dos mecanismos privados de recrutamento e gestão de pessoal em todas as carreiras profissionais, as respostas são de grande uniformidade no sentido de concordância com o alargamento da autonomia financeira. No que respeita ao recurso mais amplo do mecanismo, já previsto, de contratação no regime da lei geral do trabalho há quem concorde, mas há também quem tenha dúvidas, sobretudo em resultado da experiência concreta vivida por algumas universidades-fundação ao procurarem aplicar estes mecanismos. Sobre a recomendação relativa à possível generalização do modelo fundacional, as opiniões dividem-se entre a uniformização do sistema de governação e a sua diversidade, havendo respostas no sentido da uniformização matizadas com um período de adaptação das instituições mais frágeis. Estas posições dos entrevistados sobre estes temas foram expressas do seguinte modo (Entrevistas, 2022):

São recomendações largamente encomendadas pelo Ministro atual, como discípulo do Mariano Gago (…). Não concordo com a generalização do modelo. Quanto ao reforço do modelo de gestão financeira, isso, sim, se houvesse um modelo. O reforço do modelo de gestão de pessoal também, embora, enfim, de forma mitigada, dados os problemas existentes. Se com o RJIES e com o modelo fundacional, do ponto de vista da contratação de pessoas, houve aumentos ou se houve diminuição, a resposta é nada, zero! A única

área em que houve alguma melhoria para as instituições do regime fundacional, que antes não podiam contratar em regime privado, foi a de poderem contratar essencialmente pessoal não docente bastante mais depressa, embora, depois, isso também tivesse muitas consequências, e que já começou a rebentar na cara de muitas fundações porque, de acordo com o direito privado, ao fim de três anos em contrato a termo, o pessoal entra automaticamente para o quadro definitivo. E na função pública só com concurso, e como isto é tudo muito desorganizado e muito fragmentado, começam a entrar pela porta do cavalo, montes de gente. Uma pessoa contratar assim, de forma expedita, à privado, um fulano para um projeto, que é preciso para amanhã, contrata-se o primeiro que aparece à frente. Depois, aquilo vai-se arrastando, porque também ninguém liga muito a isso. E a pessoa entra para os quadros e, de repente, tem os quadros cheios de pessoas de qualidade muito limitada. Portanto, o modelo fundacional também tem aqui umas armadilhas muito desinteressantes. Isso tem-se visto essencialmente no quadro do pessoal não docente. Portanto, criou-se na prática mais uma entrada pela porta do cavalo de pessoas sem mérito, ou, pelo menos, cujo mérito não foi preparado. Relativamente ao corpo docente o que acontece é que este pessoal acabou por oferecer uma enorme resistência a isso, e isso acabou por avançar muito pouco, mas o regime permitia. Depois (…) a contratação em regime privado também tem de seguir os parâmetros do estatuto da carreira docente universitária, que é público. Na realidade, a margem de manobra para o corpo docente foi muito limitada (B7).

Eu não generalizava enquanto o modelo fundacional não se desenvolver. É como digo, eu neste momento não avançaria com mudanças, em relação à situação atual, enquanto ela não der a prova real que deve dar (A4).

Generalização, enfim, acho que não, acho que deve ficar ao critério de cada um, escolher. Mas isso, se for a escolher, muitas não vão fazer nunca. Mas se reforçassem este modelo, se o tornassem cada vez mais atrativo, ia levar os outros também a querer tê-lo, está a perceber? Portanto, acho que é por aí o caminho. Concordo com o reforço da gestão financeira. E com o reforço da gestão de pessoal e pronto, a partir daí, certamente que outros vão tentar, e criação de fundos. A criação de um fundo a quem possa ter o regime fundacional. É esse o caminho (C1).

Aqui, é um caso em que eu não vejo o que é que a diversidade traz de bom para o ecossistema. Ou seja, a diversidade tem vantagem quando o ecossistema se desenvolve melhor mercê dessa diversidade. Eu nunca percebi, até hoje, em que é que o facto de Lisboa, ou Coimbra, terem ficado de fora foi melhor para o sistema. Acho que foi mais uma escolha de organização interna. Portanto desse ponto de vista, eu vivo bem com o modelo único. Acho que devia ser generalizado. Estou de acordo com o reforço de gestão financeira e também com a parte de reforço do modelo de gestão de pessoal (D4).

Quanto à generalização, sim. Não diria que não, embora a obrigatoriedade nunca gostei de obrigatoriedade. Preferia mais a opção, que cada instituição optasse, seria diferente. Mas não me causaria nenhuma questão muito especial, isso. O reforço do modelo de gestão financeira, sim, pois, isso sim, estamos de acordo. O reforço do modelo de gestão de pessoal, não. O modelo privado, é exatamente igual ao outro. Nós não diferenciámos

sistematicamente, tem um enquadramento legal, laboral diferente, mas na prática – no início ainda houve uma distinção de conhecimentos, de trazer algumas pessoas com melhor remuneração e entrando pelo privado – mas na prática não resultou. Não concordo (B1).

Considero que, digamos, se estiverem acauteladas as condições – que agora são condições, que eu não sei se são tácitas ou explícitas, sinceramente já não me lembro – para a constituição de uma fundação, que é dependerem em menos de 50% do Orçamento Geral do Estado, o que é uma boa tradição, sim. Eu acho, salvaguardando essa situação, que é particularmente importante, não tenho nada contra, mas ter uma fundação que está totalmente dependente do Orçamento Geral do Estado, muito dependente do Orçamento Geral do Estado, parece-me uma coisa difícil, do ponto de vista financeiro. Como é recomendado que isso não seja condição tenho dúvidas. As universidades, estando, digamos assim, a fazer o seu caminho e tendo alguma capacidade de lenta transformação, obrigarem-se a transformar-se parece-me mal. (…) Sim, sou adepto da diversidade e de ser um impulso, digamos, voluntário da instituição, eventualmente satisfazendo a condição dos 50%, que me parece muito razoável. Mais autonomia financeira? Sim, sim, considero em absoluto. Com o reforço da gestão do pessoal em regime privado também estou absolutamente de acordo (B3).

Sim, sim, concordo com o alargamento a todas as universidades do modelo fundacional (E1).

Eu não sou contra… eu acho que a diversidade não é mau em si. Portanto, eu sou muito contra as soluções uniformes. E pode haver universidades mais pequenas que têm problemas completamente diferentes dos das universidades maiores. Portanto, à partida, querer ter uma solução uniforme, não tenho a certeza que seja a forma correta de pensar, mas pode ser que seja bom generalizar o modelo. Tem de se ver caso a caso. Reforço da autonomia financeira e reforço do recurso à gestão privada do pessoal, estou de acordo (E3)

Eu acho muito bem a generalização do modelo fundacional. Todos deviam ter. Quando foi da passagem para o regime fundacional, um dos argumentos que se utilizaram, e no meu ponto de vista, eu também utilizei, mas muito à tangente, há pouco disse que não era uma norma, é como se diz que nem todos podem, só alguns podem. Portanto, poder passar ao regime era uma questão diferenciadora positiva, era muito bom, mas isso correu mal, porque nem todas as que estavam em condições de passar passaram. Com isso ficou, de certo modo, ferida essa diferenciação positiva. Portanto, não verificada a discriminação positiva, eu entendo que deve haver generalização e passarem todas, as mais pequenas passariam também. Claro que estou de acordo com o reforço do modelo de gestão financeira e também com o reforço do modelo de gestão privada de pessoal, ainda que aqui eu reconheça que é muito complicado gerir uma casa com os dois regimes (D3).

Se se deve generalizar já, ou não, acho que sim. Concordo com o voltar àquilo que estava previsto no início e que o Ministério das Finanças cortou. Na parte de gestão de pessoal,

eu não sou muito atento a isso, mas dizem-me que é mais flexível. Portanto, haver maior flexibilidade é uma vantagem (A2).

Não tenho opinião formada sobre a proposta de generalização, mas estou obviamente de acordo com o voltar ao que estava previsto na gestão financeira das universidades fundacionais. E até acho um escândalo aquilo que foi feito. Também estou, completamente de acordo com o reforço da aplicação das relações laborais jurídico-privadas (D7).

Eu acho que se devia generalizar a autonomia das universidades. Devia ser aprofundada e em todas as dimensões, não é só nalgumas, não é só no reforço, não interessa o reforço da autonomia financeira e de recursos humanos. é um pacote, quer dizer, estar a recomendar isto e não dizer nada sobre a nova aplicação da lei de financiamento, sobre a nova revisão da lei da ECDU, nem sobre os graus e diplomas, isso não é coerente. De qualquer modo, eu acho sempre que a diversidade pode fazer sentido, não deviam ser todos obrigados a adotar o modelo fundacional. Eu acho que a diversidade não deve ter interdições; e o modelo não deve ser imposto. Acho mesmo que as que quiserem voltar ao modelo anterior o devem poder fazer (B4).

Sobre a generalização do modelo já referi que não, preferia a variável da autonomia das universidades, mas sem estatutos jurídicos diferentes. Todo o reforço da tecnoestrutura das universidades será sempre bem-vindo, o modelo financeiro e todos os outros. Sobre o aprofundamento da relação laboral jurídico-privada eu tenho alguma dificuldade em responder. Eu diria que, se eu fosse agora entrar numa universidade, eu preferia ter um contrato individual de trabalho. Preferia, por duas razões: no contrato individual de trabalho, temos um período probatório normal; e em caso de conflito laboral, um trabalhador ganha mais facilmente, num Tribunal de Trabalho. A ideia de que um contrato em funções públicas protege mais o trabalhador é uma ideia que teria alguma razão de ser quando a lei laboral era outra, há muitas décadas, mas hoje, não, não é verdade. E até a estabilidade na função pública também desapareceu (D5).

Em relação à recomendação da generalização do modelo fundacional, eu tenho muito presente aquela regra da representação no orçamento daquilo que são receitas próprias das instituições, que foi claramente inscrito como condição em algumas das experiências. Eu julgo que a hipótese de manutenção dessa regra é entendida como ameaçadora por várias instituições, designadamente aquelas que têm menor capacidade de geração de receitas próprias. Eu diria que a predisposição (…) é a de reforço de autonomia, acho todos querem. Depois, há quem queira isso, mas quando a coisa se coloca do lado da responsabilidade, a resposta já não é tão enfática, não é tão positivamente enfática. E, depois, sobretudo, as pessoas têm receio, digamos, das condicionantes, ou das restrições que lhes possam ser colocadas em termos de capacidade, de facto, de geração de receitas próprias. E como nós vivemos num país que é bastante desigual, a diversidade faz sentido. Só um parêntesis – recordando um tópico que há bocado aflorámos, a propósito do RJIES, e quando disse aquilo que disse, e com o que sou absolutamente concordante, é assim: não me parece porque é que tem de haver uma determinação central e uniformizadora da

organização das instituições, quando aquilo que elas são em cada momento decorre muito da sua inscrição no contexto que é o seu e da sua história e da sua cultura (B5).

Há uma determinada percentagem para poder passar ao regime fundacional e propor que essa percentagem desapareça como propõe a OCDE só faria sentido se o Governo tivesse dinheiro para repartir decentemente, o que não se passa. Quanto ao reforço do conteúdo deste modelo em termos de gestão financeira e de pessoal está, de novo, muito ligado à situação económica do país (E4).

A generalização só devia ocorrer a partir do momento da correção dos desvios. Portanto, eu acho que é errado fazer a generalização enquanto não se corrigirem os desvios dessa invasão do Ministério das Finanças. Concordo com o regresso ao modelo de gestão financeira e estou totalmente de acordo com o reforço da utilização das relações laborais jurídico-privadas (A3).

A generalização é assim: acho que devo responder a isso de uma forma diferente. Neste momento, a generalização do modelo fundacional não tem a vantagem que resulta das desvantagens inerentes. Impor o modelo pode ser muito fraturante na comunidade académica, e verdadeiramente, as diferenças são muito pequenas, do ponto de vista prático. O que eu julgo é que o problema do modelo fundacional deve-se pôr naquilo que lhe deu origem. O que lhe deu origem foi aumentar a autonomia administrativa, financeira, gestão de pessoal, etc., que é a segunda parte da recomendação. Portanto, eu acho que isso tanto se faz com o modelo fundacional ou sem o modelo fundacional. E aqui, o que me parece a mim é que quem está em modelo fundacional, neste momento, não deve voltar atrás. Não acho que tenha alguma vantagem em voltar atrás e tem, com certeza, muitos inconvenientes, deve ser um inferno, por exemplo, do ponto de vista dos sistemas de informação, ou como é que se resolvem os problemas dos contratos. Eu acho que todas as universidades deveriam ter a capacidade de celebrar contratos no âmbito do direito privado, como já aconteceu há 10 ou 12 anos. Acho que todas essas coisas se podem resolver (B6).

Eu sou adepto da heterogeneidade. Acho que a grande vantagem que nós temos é esta diversidade. As instituições devem assumir isso e a generalização não é solução. O modelo de gestão financeira deve ser reforçado e a gestão de pessoal também. Eu acho que nós não conseguimos negociar tabelas salariais porque está tudo preso a modelos sindicais. O que tem de ser reforçado são os incentivos. Nós temos de criar um regime de incentivos com metas e com vontade de os fazer. Quer dizer, é este tipo de instrumentos que nós temos de ter porque isto não é tudo igual, tem de ser heterogéneo, tem a ver com uma gestão inteligente (C2).

Como modelo a seguir e atendendo às boas experiências que, registo mais uma vez, no meu caso, (…), eu acho que este deve ser o modelo a seguir. Reconheço, contudo, que deve ser dado com determinados limites temporários às universidades, à sua adaptação. Àqueles que não o tenham, não deve ser feita uma imposição de imediatismo, de lei, digamos, mas, sim, recomendando que seja um modelo a seguir. Deve ser dado um tempo de adaptação àqueles que não o tenham ainda para poderem adaptar-se a ele, porque,

repito, em termos futuros, acho que é o modelo mais ajustado à nossa realidade. Estou de acordo com o reforço do modelo da gestão financeira e da gestão de pessoal, neste último caso com o aprofundamento da relação laboral jurídico-privada, que não tem sido muito adotada nas universidades (A5).

Eu diria que, se o regime fundacional fosse realmente algo que representasse uma vantagem competitiva forte, eventualmente justificava-se, mas hoje a informação traz os seus riscos. Vamos ver, o regime fundacional é um regime que se adapta melhor às universidades que tenham resultados operacionais positivos e que tenham uma estabilidade de governação grande. (…) O reforço da autonomia tem de ir de par com o reforço da responsabilidade do sistema. E eu não acredito que a generalidade das universidades com o regime fundacional não caminhasse rapidamente para a falência. Ou seja, o regime fundacional, no sistema todo, fará sentido, mas não é um regime completamente livre, é um regime que tem de ser condicionado que deve ser controlado, senão eu temo que estas instituições deem passos largos para se tornarem insustentáveis (B2).

Quanto a modelos alternativos e, em especial, a modalidade de fundação privada para captar financiamentos utilizada pela NOVA SBE, corresponde a uma linha de investigação deste projeto que, de certo modo, ficou prejudicada, porque partiu de um pressuposto que hoje não se verifica como previsto. Ou seja, de acordo com a informação transmitida pelo Reitor da Universidade Nova de Lisboa e Presidente da Fundação Alfredo de Sousa, esta fundação privada – titular do terreno onde está instalado o campus desta faculdade em Carcavelos – não está agora a servir como entidade jurídica destinada a captar fundos privados para o financiamento dessa unidade orgânica, a não ser em circunstâncias absolutamente excecionais. A captação desses financiamentos está agora a ser assegurada pela fundação Universidade Nova de Lisboa. De qualquer modo, foi um exercício que serviu para avaliar a eficácia do modelo fundacional na captação de fundos privados, a possibilidade de modelos alternativos como os representados pela criação, em paralelo às instituições universitárias, de uma fundação privada destinada a essa finalidade – modalidade prevista no RJIES, para as 'coadjuvar no estrito desempenho dos seus fins', mas sem estabelecer como se processa a articulação entre a gestão da entidade privada e a respetiva universidade – o sentido e o limite na captação de financiamentos privados e os condicionalismos que importantes financiamentos privados podem ter na liberdade académica (este importante tema da liberdade académica não é, no entanto, objeto desta investigação). Para, desde já, concluir a abordagem superficial a este tema, refira-se que a generalidade dos entrevistados entendeu que a liberdade académica deve ser defendida em qualquer circunstância, mas que os condicionalismos também são gerados e provocados por entidades públicas, de forma diversa, sendo, no entanto, referido um exemplo curioso de uma intervenção de cariz diplomático numa atividade académica que, não se realizou, por não aceitação dos seus organizadores sobre a forma de intervenção efetuada. Em relação à captação de fundos privados, há um entendimento generalizado de que a forma de fundação privada é mais eficaz na captação de fundos, como o revelou o exemplo apresentado, mas há também uma opinião muito generalizada, em consonância com o referido neste projeto, de que a captação desses fundos tem limites, a situação verificada com a NOVA SBE será irrepetível, ou em Portugal, por um conjunto variado de razões bem fundamentadas, não há uma cultura e

uma tradição que permita ter sucesso nesse tipo de soluções. As respostas encontradas para estes temas foram as seguintes (Entrevistas, 2022):

> *É um modelo mais eficaz na captação de fundos privados do que o regime das universidades-fundação, mas comporta riscos em termos de liberdade académica. Eu tenho exemplos desses riscos, embora as pessoas evoluam e percebam – após boas conversas – o que é o mundo académico e a importância da liberdade académica para a promoção do desenvolvimento, também económico* (D1).

> *Repare numa coisa, o grande lema de todas as universidades do século XX, que depois se acentuou nos anos 60, 70, foi a liberdade de criação, de pensamento, de organização, de investigação e liberdade pedagógica. Estes são valores consagrados em todo o mundo civilizado. A minha questão é – até que ponto é que essas fundações, que depois acabam por se articular quer queiramos ou não com a docência, porque muitas delas são utilizadas, ainda que de forma encapotada para contratar docentes e para meter gente que depois participa nas atividades de ensino. Essas pessoas e essas atividades depois não ficam condicionadas aos interesses dessas instituições que colaboram e que financiam. Eu acho importante a relação da universidade com as empresas, desde a definição curricular, as empresas devem ser chamadas a dar os seus aportes, até a colaboração docente. Não, não vejo mal nenhum, pelo contrário, que as empresas emprestem partes dos seus funcionários a participar na docência, até colaborações mais estreitas no âmbito de proporcionar ambientes de estágios, ambientes de trabalho, ambientes de desenvolvimento de testes, colaboração em investigação, etc. Agora, há um patamar a partir do qual a colaboração levanta suspeitas, ou seja, se eu tiver uma empresa que diz assim – eu vou dar cinco milhões de euros para fazer aqui uma coisa qualquer –, eu olho para as empresas em Portugal, e como nós somos um país católico, que é um país que vive da esmola, e não da partilha de sucesso – isso é um conceito dos protestantes, não é dos católicos. Se fosse em Inglaterra ou na Suécia, ou nos Estados Unidos, ou na Holanda, aí, eu não via mal nenhum, porque, aí, tem a cultura instituída de partilha do sucesso. É uma obrigação moral e ética de quem tem lucro, partilhar lucro com quem criou condições para que eles tenham lucro. E nós vamos às universidades inglesas e elas têm um património gigantesco que vem do mecenato; vamos aos Estados Unidos, é a mesma coisa; vamos à Holanda e à Suécia, é a mesma coisa. Agora, traga-me um país católico em que isto exista. Isto não faz parte da cultura católica. A cultura católica instituiu a esmola, não foi a partilha de sucesso. Portanto, num país como o nosso, com o devido respeito, uma empresa que dá um chouriço, está com o olho no presunto. Não são instituições beneméritas. Ou isto tudo é bem definido e há uma relação perfeitamente transparente, ou, então isto levanta suspeitas de que as empresas estão a tentar instrumentalizar a universidade, no sentido de ela trabalhar no sentido de satisfazer aquilo que são as suas necessidades. Eu acho que isso é subverter a função da universidade. Portanto, eu tenho muitas dúvidas em relação a estes poderes. (…) Um qualquer departamento de uma universidade não pode estar a diplomar jovens de acordo com as especificações de duas ou três empresas, que são aquelas que contribuíram para o financiamento. E, portanto, a universidade não pode estar refém destas lógicas. É o meu entendimento* (B2).

Lamentavelmente, o país por vezes toma opções políticas, os Governos tomam opções políticas muito por factos que vão ocorrendo, que fazem moda, que fazem aliar-se à moda, e tomam-se decisões políticas muito em função disso. Receio que essa opção, tomada lá atrás, tenha correspondido a algum anátema que existia sobre as fundações e a sua gestão, e algumas atitudes menos corretas que eventualmente se possam ter verificado aqui ou ali, sem as conhecer. Mas admito que a razão, o racional dessa decisão possa assentar nessa constatação. E, logo, matou-se o mal pela raiz, talvez exageradamente. Quando digo exageradamente, porque depois olhamos, de facto, para a Nova SBE e percebemos que, através daquele modelo, é possível responder e preencher uma necessidade com aquela fórmula. Por isso, porque não replicar, permitir que a sociedade tome iniciativas como aquela, obviamente auditadas, regulamentadas, disciplinadas nos seus comportamentos e na sua criação, mas está provado com este exemplo que há condições, existem condições para que ocorram fenómenos virtuosos como este. Por isso, porque não rever essa questão e permitir o aparecimento, admitir a possibilidade, propiciar essa possibilidade de estes fenómenos poderem replicar naquelas situações onde, existindo condições para isso, a lei não veta. Eu não diria que põe em causa o modelo fundacional, eu diria é que deveríamos aprender com as boas práticas e enriquecermos métodos com essas mesmas boas práticas. Porque, em vez de ameaçar, dizendo que temos ali uma diferente forma concorrencial, deverá é ser aproveitado no sentido de que a lei, a legislação não a limitasse. Não, Sinceramente, não vejo que condicione a liberdade académica. Não vejo, porque a pergunta podia ser feita ao contrário, que aqueles que estão na parte pública sentirem-se funcionários públicos muito mais condicionados nas suas decisões ou opiniões, porque este peso majestático dos Estados poderia condicionar. Eu, como defendo os espíritos livres e cada um de nós respeitando, obviamente, regras sociais e éticas, acho que só se evolui com espíritos livres e, por isso, nada de condicionalismos, nem de entidades privadas que, pelo seu peso financeiro, queiram limitar esta ou aquela livre expressão. Senão, teríamos a comunicação social refém, teríamos um conjunto de coisas reféns (A5).

Essa é uma das razões pelas quais eu fui um fervoroso partidário do regime fundacional O que acontece quando não há fundações é que as instituições muito fortes criam organismos paralelos. Eu, então, prefiro o modelo fundacional. Ou seja, se há necessidade de ir captar verbas, se o enquadramento legal não o permite, então que se criem condições transparentes. Mas não acho que este tipo de experiências prejudique o modelo fundacional. Esta iniciativa da criação da Fundação Alfredo de Sousa terá sido feita, claramente, para trazer dinheiro para a gestão. Ou seja, isso é muito corrente, foi usado o modelo internacional do 'fund raising', mas Portugal não tem essa tradição. (…). Eu tenho de explicar que existem estruturas pedagógicas, científicas; a idoneidade não é perdida; eles não dão ordens, não é uma universidade privada. (…) A ideia foi sempre associada… isto é como o bem público e a política pública. Eu sou um fervoroso partidário do bem público, e sei o que são políticas públicas, porque toda a minha vida fui funcionário público e sempre utilizei aquilo que tinha, dentro daquilo «nada é meu», é do Estado. Sempre utilizei isso como um serviço público. A minha ideia é que não interfere com a liberdade académica, mas o risco que há é o do autoritarismo académico do poder (C2).

Eu acho que uma iniciativa dessas faz com que qualquer universidade que não esteja no modelo fundacional possa ter uma fundação privada. Nós encontrámos, no passado, formas de conseguir ultrapassar as limitações que resultavam da legislação geral, por exemplo. Foram criadas associações privadas, sem fins lucrativos, para acolher a comunidade de investigação. Quando o financiamento, quer da Fundação para a Ciência e Tecnologia, quer da União Europeia, podia ser deslocalizado do público para uma associação dessas para permitir continuar a fazer contratação de pessoal de investigação para projetos que financiavam exclusivamente esse tipo de contratação. Essas fundações privadas também têm problemas. Têm problemas. E têm problemas de representação. Têm vários problemas que se vão tentando ultrapassar. Têm problemas da capitalização das associações, porque num sítio onde existem muitos projetos, têm de ter muitos milhões de fundo de maneio para os ir gerindo, porque não é com empréstimos bancários que se consegue fazer isso. Têm problemas de gestão democrática das universidades. As pessoas contratadas dentro dessas instituições (associações/fundações) não podem votar nas eleições do Conselho Geral. Há um problema desses. Portanto, acho que essas duas coisas não se ligam. Francamente, acho que não interfere com a liberdade académica. Quer dizer, tudo é possível, com ou sem os modelos. Ou seja, nós vamos ter sempre de lutar pela liberdade académica de cada vez que houver uma ameaça, seja numa fundação pública de direito privado, seja com as associações privadas sem fins lucrativos. Acho que uma pessoa pode ser alvo de pressão sobre a sua liberdade académica em qualquer circunstância. (…) Acho que qualquer tentativa de interferir com a liberdade académica deve levar uma resposta musculada da academia (B6).

Isso é uma contradição flagrante no modelo fundacional. É um «cavalo de Tróia» dentro do modelo fundacional. Prejudica completamente o modelo fundacional. Há um conflito de interesses evidente. A eficácia na captação de fundos privados não substitui a legitimidade, não é? Claro que interfere com a liberdade académica (A3).

Pode prejudicar o modelo fundacional. Claro que sim. (…). Claro que pode corresponder a uma alternativa mais eficaz no que respeita à captação de financiamento privado. (…). Podem interferir com a liberdade académica. Pode acontecer se as verbas da fundação privada puderem condicionar a transação dessas verbas. Por exemplo, pode condicionar o tipo de investigação que é financiada com essas verbas, e aí minorar a liberdade académica (E4).

Não considero que possa prejudicar o modelo fundacional. Eu acho que complica a governação – 'governance' –, não é?! Nesse exemplo, (…) quem tem de fazer a gestão é a universidade, ela é que sabe se quer dar aulas aqui ou acolá. Portanto, evidentemente, essa articulação não é sempre fácil, não tem de ser sempre fácil, mas é preciso resolver esses problemas, é uma responsabilidade de quem gere. Agora, não tenho dúvidas é que não teria sido possível, de todo, recolher os montantes que se recolheram para a universidade, mesmo que ela fosse universidade-fundação. O modelo fundacional não consegue captar fundos com grande dimensão. Eu acho que é impensável. A ser a sério! (…) Ter uma fundação privada ao lado, como eu disse, complica um bocadinho também a vida. Tem que se definir muito bem o que é que uma faz e não faz, o que é que uma pode e não pode fazer. E, no fundo, tem tudo a ver com o financiamento. Se todo o

financiamento vem de uma fundação privada, isso dá um poder indireto, suave, aos mecenas, não é? Isso tem que ser tudo muito bem analisado. E não prejudica o modelo fundacional. Eu acho que a universidade ter o modelo fundacional, ou outro modelo é indiferente. O recrutamento e gestão do pessoal numa relação laboral jurídico-privada não é tão lata, dentro das fundações públicas, como é numa instituição privada. A existência destas fundações privadas tem problemas internos porque cria mal-estar lá dentro. Saber gerir essas diferenças e ter o trabalho de resolver essas diferenças vai com o modelo. Mas para captar fundos privados, para ser a sério, eu acho que, é indispensável. Interferir na liberdade académica, não. (…). Desde que a Faculdade e os órgãos da Faculdade não se ponham a promover ou a não promover pessoas em função de dicas dos mecenas. Mas isso tem que ser muito claro porque eles não podem fazer isso (E3).

Eu percebo o sentido da pergunta, mas é importante clarificar que a Fundação Alfredo de Sousa já existia; e já existia há muitos anos; não é nova. Portanto, não se tratou de criar uma coisa em vez de usar a fundação. Elas já existiam, as duas. Portanto, tratou-se de usar uma coisa que já existia e que já tinha bens, em vez de estar a fazer uma transferência que nunca ia ser bem resolvida. Pode pôr em causa virtualidades do modelo fundacional se for mal-entendida, a resposta é essa. Pode, se for mal-entendida. Se as coisas forem olhadas numa ótica mais aberta, percebe-se que o modelo fundacional até sairá, talvez, reforçado com isso, porque permite ver-se que uma instituição pública, como é uma universidade, pode ter natureza fundacional, ter várias fundações e a Fundação Alfredo de Sousa é outra entidade. Até se lucra muito se não houver confusões. O financiamento pesado e importante para fazerem o campus obtido pela Fundação Alfredo de Sousa é mais uma vez, quanto a mim, uma questão de 'timing'. É que, enquanto a Fundação Alfredo de Sousa estava estabelecida, sabia-se o que era e havia, já, um passado, a Fundação Universidade Nova de Lisboa é muito recente, data de há três anos, ou quatro anos, enquanto a Fundação Alfredo de Sousa data de há dez, pelo menos (A7).

A questão é que essa fundação (Alfredo de Sousa) e todos os movimentos para esse polo são anteriores ao regime fundacional. O modelo fundacional e esta fundação privada são redundantes. Acho que são redundantes. Quer dizer, é que o modelo é um instrumento, um grito total de Ipiranga que a Faculdade de Economia da Nova deu, penso eu! Eu penso que a Faculdade de Economia da Nova passa pouca confiança à maioria das outras instituições. O uso que eles fizeram daquilo, eu acho que há ali exagero nos apoios privados. Isso é óbvio. É óbvio que houve ali exageros. Eu acho que aquilo teve um péssimo efeito na imagem da Nova, mesmo que não tenha havido ilegalidades, (…). As pessoas interpretam mal o modelo americano e o modelo israelita. (…) Em Israel, nas universidades de elite não há praticamente nenhum edifício que não tenha o nome de um financiador, mas é só uma pessoa, não é uma empresa. E se for aos Estados Unidos, acontece muito o mesmo. Têm financiamentos de pessoas. Mas aí, é outra coisa. Agora, quando entra uma empresa, como aconteceu na Nova, aquilo tem financiamentos de empresas, vários, grandes, incluindo bancos. Exatamente, incluindo bancos. O que é que acontece? – «Como aconteceu?» O que é que acontece? Cinco professores da Faculdade fizeram um estudo, um texto…, não sei quê, que põe em causa essa empresa financiadora. Que foi o caso. O que é que acontece? Foi totalmente inaceitável. Com certeza que interfere na liberdade

académica. (…) Não vejo como possa prejudicar o modelo fundacional. Acho que não prejudica o modelo fundacional. O que me parece é má ideia. (…) É óbvio que é mais eficaz na captação de fundos, o que tem é defeitos (E1).

Eu vou pensar alto, nunca pensei sobre isso. Deixe-me pensar alto. Para mim, à partida, soa-me estranho que uma entidade possa subdividir-se em duas fundações. Pronto, a mim não me soa bem isso. Acho que uma fundação universitária devia ter autonomia suficiente para poder fazer a sua gestão sem sentir necessidade de ir constituir uma entidade privada. Isso é muito estranho, quer dizer. Acho que não faz muito sentido. (…) Peço desculpa. Embora, na minha opinião, nunca mais se vai repetir um sucesso como esse. (…) O financiamento privado não pode interferir com a liberdade académica, de forma nenhuma (D7).

Quer dizer, eu acho que não põe em causa o modelo fundacional. Acho que não põe em causa, são instrumentos diferentes. Quer dizer, foi mais eficaz na captação de fundos privados do que o modelo fundacional. Foi, neste caso, foi. Agora, o que eu acho é que não é replicável. Não é replicável, não, porque nós sabemos o que é o mecenato em Portugal, ou não sabemos? Nós sabemos o que é a política de doações. É mais fácil captar fundos com entidades privadas do que por entidades públicas, mas não é generalizado. São casos. São casos isolados. (…) Mas são casos isolados. (…) E eu tenho dúvidas que seja o papel de uma universidade pública ir captar fundos privados. Porque é que eu acho que não é replicável? Bom, porque a política de mecenato e doações, nós sabemos, que é muito restritiva, não há essa generosidade e, depois, ficou como um exemplo inspirador de forma negativa, porque cria esta ilusão de que as universidades que não conseguem é porque são preguiçosas, ou porque não sabem. Quando, realmente, vivemos num contexto de grande adversidade. Não é possível. Portanto, a ilusão de que há aí uns dinheiros a rodos e de que as universidades não o sabem ir buscar, é mesmo uma ilusão. (…) Sim, cria essa ilusão, mas eu acho que há espaço para aquilo. Quer dizer, eu não vejo aquilo como uma coisa negativa em si. Eu vejo aquilo como uma coisa positiva em si. Vejo-lhe dois defeitos. O primeiro é o iludir-se e dar-se a ideia de que aquilo é tudo privado, quando mais de metade daquilo é público, porque aquilo que não foi dinheiro público direto, foi dinheiro de empréstimo com o aval do Estado. Portanto, há dinheiro de empréstimo com o aval do Estado. O Estado coloca dinheiro ali, isso é dinheiro público. Portanto, criar ilusão que aquela fundação é uma fundação privada e constituída apenas com fundos privados, é uma mentira que deve ser denunciada. E a segunda coisa que eu acho negativa é que se crie a ilusão que aquilo é uma coisa fácil de fazer. Aquilo não é uma coisa fácil de conseguir e não há direito que se imponha aquilo como um modelo às universidades públicas. Não há direito, porque o Estado tem que assumir as suas responsabilidades. (…) Não acho que o financiamento privado interfira com a liberdade académica. Não houve interferência. Não acredito, não. Não acredito. Pode hipoteticamente, mas não acredito. (…) Eu fartei-me de escrever artigos críticos, não me aconteceu mal nenhum. Nem pode. A pressão do dinheiro existe, evidentemente, e há um caminho que tem que se fazer. Uma qualquer instituição que financie, não espera que docentes daquela instituição que está a financiar tenham posições críticas. Não espera e até pode reagir. Isso é tudo normal. E o que também é normal é que as instituições universitárias tenham forma de responder a isso,

preservando a autonomia. É tudo normal. Portanto, eu não faço disso um caso. Só há interferência na liberdade académica se os académicos deixarem. Percebe o que eu quero dizer? Só se deixarem e as instituições, apesar de tudo, são fortes para não deixar. Ainda não aconteceu e não acontece porque a academia é dinâmica, é viva (B4).

(…) É assim, quem conseguir fazer da forma como a SBE fez, acho que sim, que avance, ora isso não é possível para todas as instituições. (…) Tenho dúvidas sobre esse mecanismo. Sem dúvida que ele foi mais eficaz na captação de fundos privados. Sem sombra de dúvida. Sobre a liberdade académica tem de ser em todos os sentidos quer seja à direita ou à esquerda. Alguém deveria controlar isso. Não pode haver questões ideológicas nesta matéria. A ciência tem de estar acima de tudo (D2).

Não é fácil ter sucesso por essa via. Será possível ter sucesso em dois ou três casos em Portugal. Não é um mecanismo generalizado. É repetível, mas não é generalizado. O que eu acho é que estamos sempre com o mesmo problema. Ou nós alteramos a rigidez orçamental, de contratação, etc., que existe ou as universidades vão arranjar todas as formas para procurar arranjar financiamentos. (…) O modelo fundacional passa a vida a ser interrompido, porque o modelo fundacional não tem sido respeitado, tem sido limitadamente utilizado em função das conjunturas. (…) Esse modelo tem mais eficácia na captação de fundos, mas não é generalizado. Porque é um modelo, na prática, que requer já alguma reputação junto dos setores que, quem tem dinheiro para investir, acham relevantes. E, portanto, fecham. (…) Pode interferir com a liberdade académica, mas tudo pode ser usado para interferir. Com a autonomia universitária, presta-se muito, de facto, da posição do governo das universidades. (…) O que eu quero dizer é: porque nós não deixarmos não é o suficiente porque não podemos ficar na subjetividade do autor. O problema é com o regime que existe, mesmo sem os privados dentro, já permite que se faça o mesmo (D5).

Eu, respondendo uma vez mais a partir da minha experiência e não conhecendo exatamente todos os contornos desse caso, aquilo que eu diria é que as universidades-fundação devem estar mais preocupadas em explorar as potencialidades que o modelo tem, evitando qualquer complexificação adicional. Esse modelo foi, no entanto, mais eficaz na captação de financiamento privado. Sim, sem dúvida que sim. (…) Há um risco de os financiamentos privados poderem interferir com a liberdade académica. Eu acho que há um risco real. Há um risco real de restrição da liberdade académica, mas é também por isso que a existência de mecanismos de controlo internos, que a reafirmação contínua daquilo que são princípios que têm de ser princípios comuns, entre tudo o que são entidades do sistema público, é relevante. Agora, não deixa de ser um sinal preocupante (B5).

Acho que é uma promiscuidade muito esquisita. Não vejo isso com nenhuns bons olhos. Aliás, há uma situação muito similar, em relação à qual nunca tive nenhuma boa vontade, que são as associações privadas sem fins lucrativos que pululam à volta das universidades principais, (…) em que os professores de manhã são públicos, à tarde são privados, e à hora de almoço estão em transição. (…) Na realidade, o que é que acontece aí? Temos de tirar o chapéu à Nova, à Faculdade de Economia da Nova. De facto, a Faculdade de

Economia da Nova demonstrou capacidade de angariação de recursos muito forte. Aquilo que eu acho é que não há nada que impeça na lei portuguesa, pelo menos por ausência das regras correspondentes, que as universidades, particularmente tendo a sua figura jurídica própria, possam ter um fundo. Não há nada. (…) É precisamente aí que eu estou a dizer assim: eu tenho pena que seja preciso recorrer a esses truques esquisitos, que na minha opinião é o que é. (…) Não há nada que impeça, para além da ausência de normas legislativas, não há nada de fundamental, de filosófico, de intrínseco, que impeça que se fizesse uma lei – que defendo inteiramente – que permitisse que as universidades de investigação tivessem capacidade de ter um fundo, gerido pelos órgãos da própria instituição, mas ao mesmo tempo protegido pelo Ministério das Finanças, e com regras. Sim, claro. Seria uma alteração do modelo fundacional que foi criado no RJIES. (…) Acho que sim. Acho que o financiamento privado é uma promiscuidade muito esquisita, que dá lugar a todo o tipo de situações duvidosas (B7).

A resposta, definitivamente, é que acho que não prejudica o modelo fundacional, acho que (vou dizer assim a brincar) é uma coisa excitante e como todos os excitantes tem de ser tomado com cuidado. O que é que isto quer dizer? Quer dizer que tem de se perceber muito bem em que termos e em que condições se vai fazer isso, como é que se circunscrevem os dois interesses e as relações de convulsão. (…) Exatamente. É muito difícil conjugar a gestão de uma entidade privada com a de uma entidade pública. Eu acho que é exatamente isso. (…) Na minha opinião, essa maior eficácia na captação de fundos privados só deve ser assegurada em circunstâncias muito particulares. Por exemplo, quando se pretender fazer uma obra rapidamente e quiser fazer usando, digamos, a via privada para não estar sujeito à contratação pública. E isso, às vezes, pode poupar dois ou três anos, ou mais. Isso, sim. Agora, genericamente, acho que não. (…) Para que não aconteça a possibilidade de o financiamento privado poder limitar a liberdade académica, tem de se ter a consciência de como acautelar certos procedimentos, digamos, certas diligências. Acauteladas essas diligências devidas, acho que não. A resposta é não interfere (B3).

Não faz sentido adotar um modelo de criação de uma fundação privada quando se tem o modelo fundacional. (…) O modelo da fundação privada é mais eficaz na captação de fundos privados por uma razão. É porque os doadores sentem que têm algum controlo sobre a organização para a qual estão a atuar. (…) Quanto à interferência na liberdade académica á assim: isto não é uma resposta simples, é um pouco mais complicado. Quando as coisas dependem, de uma forma muito empresarial, de um executivo culto, um órgão muito executivo, e não dependem como na tradição da academia, de órgãos minimamente colegiais, há sempre um risco maior, acrescido, de poderem acontecer situações de injustiça, de perseguições, etc. e de limitação (D4).

É um modelo ao lado. Não me é simpática a solução, em termos, se quisermos, ideológicos, não me é simpática. Em termos pragmáticos, interpretando o que está, eu creio que se não trata tanto de uma concorrência em relação ao regime fundacional, mas da existência de um outro tipo de modelo de funcionamento, que, à luz das leis do Estado, é possível, e por isso há que observar e respeitar. (…) O modelo fundacional pode não durar sempre, com alguma probabilidade será questionado dentro de algum tempo – tudo é

questionável na vida. E, depois, tudo depende muito do modo como ele é entendido e levado à prática. (…) A realidade parece poder demonstrar que uma fundação privada é mais eficaz na captação de fundos privados. (…) A minha resposta é tendencialmente sim, que pode haver interferência na liberdade académica (A1).

Confesso que não conheço muito bem o modelo, mas eu sou muito favorável a algo que seja muito claro, que se perceba bem como é que as coisas funcionam e haver uma fundação dentro da fundação, parece um bocado estranho, não é? Mas se existe uma boa finalidade nessa experiência e funciona bem, eu diria que pode ser uma alternativa. Posso ter dúvidas, mas se a experiência tiver bons resultados, se calhar… o problema é que em Portugal é tudo complicadíssimo. Este é que é o problema. (…) O financiamento privado não deve interferir na liberdade académica. Ou, então está mal o modelo, é tão simples como isso (C1).

Eu creio que isso afeta o modelo fundacional, porque afeta a credibilidade, porque, se há uma situação real em que o modelo fundacional tinha condições para ser totalmente, digamos, adotado, é essa, porque foi capaz de mobilizar recursos externos para desenvolver o projeto da universidade. Eu creio que é um caso de estudo, saber porque é que eles foram para esse modelo. (…) Esse risco de os financiamentos privados interferirem na liberdade académica existe, obviamente que existe. E interessa saber como é que está prevista a gestão desse risco (D6).

5.2. Análise do modelo fundacional no RJIES

5.2.1. Linhas gerais

O RJIES, aprovado pela Assembleia da República em 2007, veio introduzir uma profunda reforma no sistema de ensino superior em Portugal e em todas as suas instituições de ensino superior, públicas e privadas. Esta reforma corresponde à adoção de princípios da NGP, interpretação que merece, praticamente, unanimidade, nos autores que a têm estudado (Magalhães et al., 2013a; Magalhães & Santiago, 2012; Moreira, 2008; Veiga et al., 2019, p. 64; Nóvoa, 2018, pp. 15-16; Neave & Amaral, 2012, p. 26; Bruckmann & Carvalho, 2014; Bruckmann & Carvalho, 2018; Magalhães et al., 2018; Amaral et al., 2012; Diogo, 2015, p. 223) e, em conformidade com a adoção desses princípios e da sua influência, introduziu, em termos de governação institucional, para além de outros aspetos:

(a) práticas de 'managerialismo' como o uso do designado 'boardismo', enfraquecimento dos modelos colegiais e práticas de gestão do sector privado (Veiga et al., 2019; Bruckmann & Carvalho, 2014; Bruckmann & Carvalho, 2018; Magalhães et al., 2018);
(b) de modo formal, a participação de elementos externos à instituição nos órgãos de governo institucional – até então verificava-se apenas a sua participação em órgãos de natureza consultiva por iniciativa individual de cada instituição (Amaral, 2009, p. 19; Rendas, 2019, p. 198; Diogo, 2015, p. 220; Amaral et al., 2012, p. 666; Moreira, 2008, pp. 125-126; 2015, p. 774; Magalhães et al., 2018, p. 9; Bruckmann & Carvalho, 2018, p. 631; Bruckmann & Carvalho, 2014, p. 196; Veiga et al., 2019, p. 64; Magalhães et al., 2013a, p. 300);
(c) uma forte centralização do poder executivo nos reitores e, ainda, nos diretores de

faculdades e departamentos (Magalhães et al. 2013a, p. 301; Veiga et al., 2019, p. 64; Bruckmann & Carvalho, 2014, p. 196; Bruckmann & Carvalho, 2018, p. 631; Magalhães et al., 2018, p. 9; Diogo, 2015, p. 221; Rendas, 2019, p. 198); e

(d) a possibilidade de as universidades públicas poderem optar por um modelo de governação através de um instituto público/estabelecimento público (modalidade tradicional em que a universidade é, juridicamente, a pessoa coletiva pertencente ao Estado) ou no modelo de universidade-fundação (em que a universidade pertence à entidade jurídica fundação pública – como tal, pertencente ao Estado, dada a sua natureza jurídica pública sob a forma também de uma das modalidades de instituto público 'stricto sensu' – que se rege, não em exclusivo, por regimes de direito privado) (Moreira, 2015, pp. 773-782; Amaral, 2009, p. 21; Rendas, 2019, p. 199; Campos, 2019, p. 114; Diogo, 2015, p. 214; Amaral et al., 2012, p. 667; Bruckmann & Carvalho, 2018, p. 631; Bruckmann & Carvalho, 2014, p. 196; Magalhães et al., 2013a, p. 301).

Estas características acabadas de enumerar encontram reflexo no RJIES do seguinte modo:

- a utilização de práticas de 'managerialismo' como o uso do designado 'boardismo' e enfraquecimento dos modelos colegiais, está exposto à evidência no capítulo IV do Título III do RJIES que trata do governo próprio e autonomia de gestão das instituições de ensino superior e que na sua secção I relativa aos órgãos de governo institui para a generalidade das universidades – para além do reitor – o conselho geral e o conselho de gestão, prevendo a possibilidade (facultativa) das universidades criarem um senado académico, mas com funções meramente consultivas (art.º 77º), sendo as competências estabelecidas para aqueles dois conselhos (artigos 82º e 95º) esclarecedores destas ideias;
- a adoção de práticas de gestão do sector privado está, desde logo, prevista no artigo 9º quando se estipula que as instituições de ensino superior públicas podem também revestir a forma de fundações públicas com regime de direito privado e, no mesmo sentido, está a possibilidade de as instituições de ensino superior público poderem criar entidades subsidiárias privadas destinadas a coadjuvá-las no estrito desempenho dos seus fins (art.º 15º);
- a participação de elementos externos à instituição nos órgãos de governo institucional está consagrada na composição do conselho geral (art.º 81º), embora tenha ficado estatuído que ficam em minoria (entre 30% e 34%), mas sendo o presidente do órgão um destes elementos e também no conselho de curadores das universidades-fundação em que a totalidade dos seus membros são externos (art.º 131º);
- quanto à forte centralização do poder executivo nos reitores e ainda nos diretores de faculdades e departamentos, ela está vertida no art.º 85º que considera o órgão reitor como o órgão superior da universidade e atribui ao seu titular a condução política da universidade e a presidência do conselho de gestão, sendo esta característica do modelo de governação complementada com as competências que lhe são atribuídas no art.º 92º enquanto, em relação aos diretores das unidades orgânicas, as competências que lhe estão atribuídas no art.º 100º são esclarecedoras do princípio referido;
- quanto à possibilidade de as universidades públicas poderem optar por um estatuto de fundações públicas de direito privado ela encontra-se prevista, como vimos, no art.º 9º, situação que é depois devidamente regulamentada nos artigos 129º a 137º. no capítulo

VI, do Título III.

Estas importantes transformações produzidas no sistema de ensino superior português e nas suas instituições, inspiradas fortemente pelas ideias da NGP, tiveram uma génese que, em traços gerais, convirá lembrar. O Presidente da República eleito em 2006, Cavaco Silva, refere que: *Enquanto professor universitário, tinha a convicção de que era fundamental realizar uma reforma de fundo do modelo de governação das universidades portuguesas, para que conseguissem responder aos desafios da globalização. Sabia que não seria tarefa fácil e que as resistências internas seriam muitas* (Silva, 2017, p. 216). A resposta aos desafios da globalização não expressa, com clareza, o sentido da reforma pretendida por este, à época, qualificado protagonista político. De igual modo, também não particulariza quais as resistências internas que entende se oporiam a essa reforma embora mais à frente, ao descrever a reação à proposta de lei refira que *a contestação veio dos reitores das universidades, dos presidentes dos politécnicos, dos sindicatos, dos estudantes e das forças partidárias* (p. 220). Mas revela, dando sequência ao transcrito anteriormente, o seu grande empenhamento na reforma do seguinte modo: *Ao chegar à Presidência da República, estava determinado a fazer com que o Primeiro-Ministro José Sócrates atribuísse prioridade à reforma do sistema universitário. Comecei logo na reunião da primeira quinta-feira de maio de 2006 e, persistentemente, fui insistindo no tema em reuniões posteriores* (Silva, 2017, p. 216). Pelas suas próprias palavras, o então Presidente da República assume-se como um protagonista principal na motivação política para a reforma que considerava fundamental e para a qual estava determinado a tornar uma prioridade política do governo.

Refere que o primeiro-ministro, no início de dezembro desse ano de 2006, o informa que após receber o relatório da OCDE de avaliação do sistema de ensino superior em Portugal – que estava para breve – iria anunciar as linhas de orientação da reforma das universidades. Nessa ocasião, Cavaco Silva refere ao seu interlocutor as suas ideias gerais sobre essa reforma que pretendia *no sentido da excelência* e que se traduzem no seguinte:

> *Era necessário separar as funções pedagógicas e científicas – que deviam caber, naturalmente, aos professores – das questões de estratégia e de gestão matérias que interessavam a toda a sociedade e não apenas a docentes e alunos; o método de escolha dos reitores devia ser posto em causa e não seria conveniente impor regras iguais a todas as escolas* (Silva, 2017, pp. 216-217).

Após receber o documento elaborado pelo Ministro Mariano Gago 'Orientações para a Reforma do Sistema de Ensino Superior em Portugal', com quem teve oportunidade de discutir o seu conteúdo e cujas orientações, no geral, lhe pareceram corretas, exprime mais algumas opiniões sobre aspetos que entende deverem figurar na pretendida reforma do sistema universitário:

> *O modelo de governação das universidades foi o ponto em que o Ministro e eu concentrámos maior atenção. Apontava para um conselho geral com participação académica – com os professores em maioria –, mas também com participação externa. A esse conselho competiria a seleção, por recurso a processos competitivos, do reitor, do presidente dos Institutos Politécnicos e dos diretores das instituições. Acabava, assim, o sistema de eleição por um colégio de professores, alunos e funcionários. (…) tinha ficado com a ideia, ao ler a imprensa, de que teria afirmado (o Primeiro-Ministro) que os*

> *professores estariam em maioria no órgão superior que iria selecionar o reitor, o presidente dos Institutos Politécnicos e as autoridades das faculdades. Ora, não fora bem isso que tínhamos falado. Os professores deviam estar em maioria no conjunto chamado corpo da universidade – professores, alunos e funcionários – mas, em minha opinião, não se devia excluir a possibilidade de os membros externos poderem estar em maioria no conselho geral, se as universidades assim o desejassem* (Silva, 2017, pp. 218-219).

Estas afirmações exprimem, em 2017, a opinião de Cavaco Silva sobre a reforma a realizar no sistema de ensino superior português e nas suas instituições em 2006/2007 – não há documentos ou intervenções públicas (nem teria, necessariamente, de haver) sobre as posições do Presidente da República em relação a estes processos de reforma, ao contrário do que acontece com o governo que apresentou documentos legislativos e de outra ordem e participou no debate público – mas são importantes por refletirem a sua opinião sobre alguns aspetos do conteúdo dessa reforma e por, em maior ou menor grau, terem efetivamente influenciado o seu conteúdo e até, porventura, a sua iniciativa.

O referido documento, 'Orientações para a Reforma do Ensino Superior em Portugal', que foi apresentado pelo Ministro Mariano Gago ao CNE, no princípio de 2007, dispõe o seguinte no capítulo sobre Governação e estatuto legal das instituições:

> *As atuais limitações à autonomia das instituições em matéria de gestão de recursos humanos, financeiros e patrimoniais dificultam a sua resposta, com energia e responsabilidade, aos desafios necessários. Por sua vez, o atual sistema de governação das instituições de ensino superior portuguesas não estimula a participação efetiva de experiências externas na orientação das instituições. Impõe-se um novo Contrato de Autonomia. No cumprimento do seu Programa, o Governo aponta para a liberdade de organização das instituições, sob reserva de regras comuns, entre as quais se contam a eleição dos seus dirigentes máximos, órgãos de deliberação com maioria de professores e investigadores, intervenção de elementos externos em decisões estratégicas e reforço claro dos poderes dos órgãos executivos, a par de órgãos pedagógicos próprios com representação paritária de estudantes. Requerem-se estruturas de governo orientadas por boas práticas internacionais, que garantam a formação de órgãos de topo eleitos, compostos pela comunidade académica, com uma maioria de professores, mas largamente abertos à sociedade através da cooptação, a título individual, de personalidades com experiência relevante para a instituição. Ao órgão de topo compete ainda apreciar o desempenho dos responsáveis designados e os resultados alcançados. A eleição dos dirigentes máximos da instituição (Reitor da Universidade ou Presidente do Instituto Politécnico, e ainda Diretor ou Presidente de Escola ou Instituto quando estatutariamente previsto) tomará a forma de designação pelo órgão de topo da instituição em apreço, após processo aberto de seleção, aberto à candidatura de professores de outras instituições. À gestão executiva das instituições, a designar pelo seu órgão de topo, caberá integralmente a responsabilidade da gestão dos recursos humanos e financeiros da instituição – clarificando-se assim as competências respetivas dos órgãos diretivo e científico – e nela se incluem obrigatoriamente competências profissionalizadas em matéria de administração e gestão. A consagração de uma nova e reforçada autonomia e responsabilidade das instituições será objeto de uma nova Lei de Autonomia.*

> *No âmbito dessa Lei, prever-se-á ainda a possibilidade de criação de um quadro legal novo em que instituições públicas de ensino superior – no todo ou em parte – possam não pertencer à administração do Estado, nem os seus funcionários sejam, necessariamente, funcionários públicos, de forma a permitir-se maior autonomia na gestão de recursos humanos, financeiros e patrimoniais. A possibilidade, devidamente regulada, de transição para esse novo regime, conduzirá ao reconhecimento da diversidade das instituições e à sua conceção como coletivos flexíveis de entidades de natureza igualmente diversa* (MCTES, 2007).

Neste documento, preparatório da proposta de RJIES, já se indica, claramente, o sentido que em termos de aspetos importantes da governação das instituições aquele documento legislativo viria a contemplar, como sejam:

- o reforço da autonomia institucional em termos financeiros, patrimoniais e de gestão de recursos humanos;
- a participação de interesses externos às instituições, como contrapartida do reforço da autonomia, através de um designado novo contrato de autonomia;
- um conjunto de regras comuns na organização das instituições – sem prejuízo de se garantir, fora deste quadro, a liberdade organizativa de cada instituição – como sejam: (i) a eleição dos seus dirigentes máximos; (ii) órgãos de deliberação com maioria de professores e investigadores; (iii) intervenção de elementos externos em decisões estratégicas; (iv) reforço claro dos poderes dos órgãos executivos; e (v) órgãos pedagógicos próprios com representação paritária de estudantes;
- o órgão máximo de governação da universidade – com representantes eleitos e composto pela comunidade académica, com uma maioria de professores, mas integrando individualidades externas cooptadas – deve avaliar o desempenho dos titulares dos diversos órgãos executivos da instituição;
- os órgãos executivos das instituições seriam selecionados pelo órgão máximo de governo, num processo de candidaturas aberto a professores de outras instituições;
- o reforço dos poderes do órgão executivo e a necessidade de o seu titular ser provido de competências profissionais de administração e gestão;
- a criação de um quadro legal novo em que as instituições possam não pertencer à administração do Estado;
- a possibilidade de os funcionários das instituições de ensino superior não serem funcionários públicos; e
- a possibilidade de existir diversidade na natureza das instituições.

A influência do ideário da NGP é já aqui evidente na generalidade das medidas preconizadas para a governação das instituições com *estruturas de governo orientadas por boas práticas internacionais* e deve salientar-se que, a medida de possibilidade, facultativa, de as universidades públicas (e demais instituições de ensino superior público) se poderem transformar em entidades jurídicas independentes (no caso concreto do RJIES em fundações públicas de direito privado), já aqui está devidamente anunciada. Deste conjunto de propostas só não ficou consagrada a seleção do diretor ou presidente das unidades orgânicas pelo órgão máximo de governo das instituições.

Ainda antes da aprovação do RJIES o CNE aprovou dois pareceres – um sobre o documento do

governo com as orientações para a reforma do sistema e outro, a pedido da Assembleia da República, sobre a proposta de lei do governo sobre o RJIES e sobre um projeto de lei da iniciativa do Partido Social-Democrata (PSD) sobre a mesma matéria – e realizou um seminário, coordenado por Alberto Amaral (conselheiro do CNE e diretor do CIPES – Centro de Investigação de Políticas do Ensino Superior), dedicado à governação do ensino superior.

Deste conjunto de documentos analisaremos apenas a matéria referente à governação das universidades públicas e, em especial, o que se refere aos estatutos jurídicos fundacionais ou de outra natureza, no quadro da possível criação de outro tipo de entidades juridicamente independentes (possibilidade que, nessa ocasião, estava ainda em aberto, perante o teor do exposto no documento preparatório do governo).

Assim, no parecer elaborado sobre o documento do governo e de que foi relator coordenador Arsélio Pato de Carvalho invoca-se que as orientações expressas são indefinidas, ambíguas e mesmo contraditórias no que respeita à organização institucional, o que torna difícil proceder à sua análise. De qualquer modo, reconhece-se a necessidade de as instituições se reorganizarem (o que consideram ser consensual) de forma a poderem: (i) criar capacidade estratégica; (ii) definir os seus objetivos de forma criteriosa; e (iii) aumentar a transparência e os mecanismos de prestação de contas. Não se manifestam contrários à possibilidade de na governação das universidades poderem coexistir dois órgãos – um de natureza académica, para gerir as questões científicas e pedagógicas e outro com individualidades externas, para tratar questões estratégicas da instituição – na esteira do relatório da OCDE de 2007 que procedeu à avaliação do sistema de ensino superior em Portugal (que consideram que, na sua maior parte, parece merecer consenso alargado) e do documento do CRUP, intitulado «Carta de princípios sobre o novo enquadramento legal do ensino superior», embora preconizem que cada instituição, na sua liberdade, defina a composição dos seus órgãos, permitindo a variedade de modelos, mas sem prejuízo de uma abertura obrigatória à participação de individualidades externas. No que respeita ao estatuto jurídico das universidades públicas são críticos – utilizam a fórmula 'não encontramos consenso' – da possibilidade das universidades se transformarem em fundações, porque *não existem fundações sem património e a referência a curadores, na realidade portuguesa, parece recorrer a uma figura importada dos EUA onde as universidades são frequentemente fundações*, e também quanto à possibilidade de se transformarem em entidades públicas empresariais porque, *como no modelo fundacional, tenderá a desresponsabilizar o Estado relativamente ao ensino superior*. Optam por preferir manter o presente modelo – institutos públicos integrados na administração autónoma do Estado – que:

> *(…) tem as virtudes e os defeitos frequentemente apontados, mas (…) pode ser muito aperfeiçoado, removendo-lhe os constrangimentos conhecidos e fazendo-o mais responsável (…)*. Nesta conformidade, concluem preconizando: *(…) que a alternativa que está sobre a mesa é: as instituições de ensino superior serem institutos públicos e o Estado ser um bom regulador. Isto seria uma experiência nova e vale a pena experimentar! A aceitação de outros modelos que traduzem afastamento em relação ao Estado e ao seu papel essencial são potencialmente mais arriscados* (CNE, 2008, pp. 35-40).

No outro parecer do CNE sobre o projeto do RJIES e a proposta de lei do PSD de que, entre outros, são relatores Rui Alarcão e Adriano Moreira, retiramos as considerações críticas que expendem sobre a proposta de criação de universidades-fundação:

> *Pretende-se submeter ao direito privado fundações de origem pública, as quais simultaneamente dependerão do financiamento do Estado e do recurso ao mercado, sem terem, portanto, nem fundos nem rentabilidade assegurada, com efeitos evidentes na desorçamentação da despesa, e com autoridade confiada a chamados curadores que, com os curadores das fundações, apenas coincidem na designação. O modelo americano das universidades é frequentemente fundacional, mas isso pela origem em igrejas e mecenatos, com uma tradição e uma cultura que não temos nem é fácil de implantar e que requer uma adequada regulamentação, que não existe, sendo que o modelo proposto, aliás em termos e em condições criticáveis, é mais próximo das universidades entendidas como serviços dependentes da hierarquia administrativa do que das verdadeiras fundações. De resto, o que poderia ganhar-se em autonomia financeira perder-se-ia na esfera da autonomia político-administrativa e organizatória. Por outro lado, o financiamento plurianual é um instrumento de primeira importância no que toca a uma gestão estratégica e responsável e não pode aceitar-se que a sua eventualidade fique dependente de uma opção pelo modelo fundacional, nos termos e nas condições da proposta governamental* (CNE, 2008, pp. 106-107).

Já no que respeita ao seminário realizado em 2007, com a participação de eminentes juristas como Jorge Miranda e Vital Moreira, cabe ressaltar as posições expressas por estes dois especialistas sobre o que se antevia vir a ser o RJIES. Jorge Miranda tem uma posição profundamente crítica e com uma conclusão semelhante à do parecer do CNE cujo relator coordenador foi Arsélio Pato de Carvalho:

> *(…) quanto ao estatuto jurídico das universidades. Resulta já daquilo que disse que as universidades entram na administração autónoma, e entram na administração autónoma como categoria específica. Não vejo nenhum interesse em estar-se a procurar reconduzir as universidades a fundações ou entidades públicas empresariais, como também já ouvi dizer, não vejo qualquer interesse nisso. Pode ser que noutros países esses sistemas tenham funcionado bem, tenham dado bons resultados, mas em Portugal vejo com dificuldade que isso possa acontecer. A meu ver, o que há que aproveitar é as virtualidades que a lei da autonomia, suscetível de eventual revisão (eu próprio, já uma vez fiz um projeto de alteração da lei de autonomia), dá às universidades. As universidades públicas, como categoria, são sempre uma categoria específica, autónoma, de pessoas coletivas de direito público, a par das autarquias locais e das associações públicas dentro da administração autónoma do Estado. Isso tem uma dupla vantagem: por um lado, a ligação direta ao Estado, evitando os riscos de privatização das universidades públicas, riscos esses que também parece que não são tão longínquos quanto pode supor-se, mas, por outro lado, dando às universidades uma muito maior margem de liberdade e flexibilidade* (Miranda, 2008, pp. 118-119).

Por sua vez, Vital Moreira, reconhecido como tendo colaborado ativamente na redação da proposta de lei – o que, neste contexto, torna as suas posições muito mais interessantes e relevantes sobretudo no que respeita ao regime fundacional das universidades públicas, objeto

do presente estudo – ao contrário das posições anteriores alinha, em grande parte, com o preconizado pelo governo, com o fundamento de que:

> *Não há razão nenhuma para que as universidades, como grandes organizações que hoje são, não cumpram as regras que desde o século XVIII estão estabelecidas para a governação democrática, ou seja, separação de poderes e responsabilidade. Essa separação de poderes é essencial no novo sistema de governação* (Moreira, 2008, p. 139).

Sobre a esperada opção pelo modelo fundacional, clarifica, em termos gerais, o que isso representa e salienta o que significa manter o estatuto então vigente de estabelecimento público nos seguintes termos:

> *Se se enveredar pelo modelo fundacional, o governo da instituição passa a pertencer à própria fundação. A universidade tem os seus órgãos pedagógicos e científicos: terá um reitor, um conselho científico, conselho pedagógico, mas tudo o resto é com a fundação. Toda a gestão financeira, de pessoal e patrimonial será da fundação, que é a 'dona' do estabelecimento. Resta obviamente saber como se constitui o órgão de governo da fundação e quem designa os respetivos membros, bem como as relações da fundação com os órgãos do estabelecimento. Está aqui a parte mais problemática do modelo fundacional. Mantendo-se o estatuto de estabelecimento público, então é o próprio estabelecimento que é a pessoa jurídica que tem de gerir o seu património, as suas finanças, a sua administração, o seu pessoal, os seus serviços sociais, etc.* (Moreira, 2008, pp. 137-138).

Seguidamente, descreve a sua proposta sobre os órgãos de governo a constituir no quadro do modelo fundacional e corrige o que tinha mencionado sobre as competências de gestão – financeira, de pessoal e patrimonial – da fundação, 'dona' do estabelecimento, seguindo, neste caso, uma linha mais compatível com o que foi aprovado pelo Parlamento. Quanto ao modelo dual de governação que sugere há discrepância com a proposta governamental, mas apenas quanto à composição do órgão de supervisão. Vital Moreira, escudado na sua ideia de separação de poderes a nível universitário e na consequente necessidade de distinguir a responsabilidade executiva da responsabilidade de supervisão, propõe que este órgão tenha, em exclusivo, uma composição externa, enquanto na lei se optou por uma composição mista deste órgão – mantendo a lei, no entanto, o regime dual – com as individualidades externas a serem em menor número, apesar de lhes caber a presidência do órgão:

> *Carecemos de uma melhor separação de poderes a nível universitário. Devia haver um órgão deliberativo, um órgão de supervisão e um órgão executivo. O órgão executivo, claramente deve ser o reitor, os vice-reitores e a sua equipa. O órgão deliberativo, na proposta dualista que defendo, deveria ser exclusivamente académico: professores, investigadores, estudantes, eventualmente alguma representação de funcionários para as questões administrativas e do pessoal. E o órgão de supervisão, de composição externa, teria intervenção na escolha do reitor, na aprovação do plano estratégico, do plano de ação, do orçamento, das contas e do relatório de gestão do conselho de governo da universidade. Como vimos, o Governo tem outra ideia de um órgão misto. Resta saber se vai resultar. Já hoje várias universidades têm senados mistos, mas em geral não funcionam bem. As pessoas deixam de aparecer, quer porque as reuniões são frequentes, quer porque têm poderes de decisão sobre questões de gestão que as personalidades externas não*

podem dominar. A composição mista num órgão único não cumpre, também, uma das exigências fundamentais que, a meu ver, o atual sistema carece, que é a distinção entre a responsabilidade de governo e a função de supervisão (Moreira, 2008, p. 138).

Em relação à escolha do reitor antecipa o conteúdo da lei sobre a matéria que altera a situação até então vigente e defende que o órgão académico (senado) deixe de ter funções executivas, que ficam concentradas no reitor e na sua equipa:

> *Quanto ao reitor, a solução do Governo parece ser firme. O reitor deixa de ser eleito, passando a ser contratado por concurso. Não há uma eleição propriamente dita. Vai haver um concurso de acordo com certos requisitos, cabendo a escolha ao órgão colegial misto previsto na proposta do Governo. Os reitores passam a ser escolhidos de acordo com certos requisitos. Tecnicamente não é uma eleição, mas é uma seleção concursal. Nas eleições não há requisitos de seleção, salvo os de elegibilidade. A diferença essencial entre o concurso e a eleição é que aquele tem de respeitar determinados requisitos, objetivamente verificáveis, ganhando o concurso quem melhor preencha os requisitos. A eleição está sujeita a um processo de avaliação essencialmente subjetivo, individual, secreto e insindicável. Seja como for, o reitor deveria assumir plenamente a função executiva, e o senado devia perder funções executivas, passando a haver uma distinção entre o órgão deliberativo e o órgão executivo, sendo este composto pelo reitor e a equipa reitoral. Essa distinção, a meu ver, é essencial para a racionalidade do governo das instituições* (Moreira, 2008, p. 139).

Já com o RJIES aprovado e em plena vigência, surge um outro contributo, muito elucidativo, que ultrapassa, em muito, o que ficou determinado naquela lei e que revela a existência, neste debate de posições bem extremadas, de personalidades com responsabilidades na política do ensino superior em Portugal. Trata-se de uma intervenção no CNE de Marçal Grilo, num seminário sobre o PB, realizado em 23 de junho de 2008. Esta individualidade que teve responsabilidades na governação do ensino superior como Ministro durante uma legislatura – cerca de quatro anos (1996-1999) – e que, para além disso, foi presidente do conselho geral de uma universidade pública, desenvolve uma narrativa – no sentido da epistemologia social e da ontologia social, em que as narrativas dão sentido e justificam escolhas e opções teóricas e práticas (Magalhães et al., 2018, p. 4) – baseada em posições e práticas de uma mercantilização pura e dura do ensino superior e em que a autonomização das universidades em relação ao Estado serve apenas para as empurrar para o mercado e reduzir o seu financiamento público, do seguinte modo:

> *A partir de 2001, 2002, 2003, e apesar das declarações que os senhores reitores fazem de que o ensino universitário e a universidade são um bem público, os países europeus deram-se conta de que os seus governos estão a entendê-lo sobretudo como um bem privado, muito à semelhança do que se passa nos Estados Unidos. Não digo que se caminhe para uma situação parecida com a que se vive nos Estados Unidos, onde as universidades públicas vivem com financiamentos públicos de 7 a 20% dos seus orçamentos, o resto é conseguido através de esforço privado, ou seja, das propinas, dos contratos, dos 'fund raising', etc. Não digo que se caminhe para isso, mas caminha-se no sentido de as universidades cada vez mais terem de encontrar os seus próprios financiamentos. Estas são questões vitais no que respeita ao futuro das universidades europeias, embora haja já*

muitas a procurar alternativas, designadamente as Universidades de Colónia e de Munique. A primeira coisa a fazer é autonomizar as universidades em relação ao poder político, dando-lhes um estatuto que as retire da alçada do Estado. Isto é muito mau para quem gosta das coisas todas do Estado, mas é exatamente assim que deve ser para que as universidades possam tornar-se verdadeiramente autónomas (…) mas o que me parece impossível é continuar com os níveis de financiamento público atuais. (…) Todos os países têm este mesmo problema. Não vale a pena estarmos a querer que a universidade seja um bem público em exclusivo, ou mesmo que a sua frequência seja, como diz a nossa Constituição, tendencialmente gratuita. Isso já foi abandonado há algum tempo, quando se alteraram as propinas e o Tribunal Constitucional disse que era constitucional o seu aumento (…) Nesta questão acho que algumas universidades europeias ou não perceberam, o que é grave, ou não querem aceitar, o que ainda é mais grave, que têm de atuar de forma diferente. Mas se as universidades não forem capazes de assumir elas próprias a responsabilidade pelo seu financiamento, seguramente com uma negociação forte de médio prazo com os Estados, se não forem capazes de entender esta questão do 'fund raising' de uma forma muito dinâmica – com todas as possibilidades, desde as propinas, aos empréstimos, às bolsas dirigidas, à captação de novos estudantes, aos 'overheads' ou à prestação de serviços –, dificilmente as universidades conseguirão satisfazer os programas ambiciosos que todas têm e os objetivos que procuram desenvolver (Grilo, 2009, pp. 36-37).

O conjunto de ideias que se encontram nesta narrativa – que refletem uma visão de cariz neoliberal, através da adoção de práticas de mercado – falam por si e não carecem de grandes comentários. Mas não posso, no entanto, deixar de fazer alguns sublinhados, face à enorme riqueza de conteúdo concetual que esta narrativa encerra, com uma visão estritamente financeira, mas que como todas as narrativas, não deixa de ser legítima e merecedora de uma análise científica, que tem de ser fria, serena e desprovida de preconceitos ideológicos.

A ideia de as universidades públicas serem um bem público ou um bem privado é um pouco absurda, porque se os reitores as consideram um bem público e bem, já vimos que ela também consta de diversas declarações dos Ministros com responsabilidades sobre o ensino superior, no âmbito do PB, como aconteceu nas reuniões de Praga e de Berlim onde, expressamente, afirmam que o ensino superior deve ser um bem público e uma responsabilidade pública (BFUG, 2001, p. 1; BFUG, 2003, p. 1) (também não sei onde se vai encontrar fundamento para considerar que, nos EUA, o ensino superior é um bem privado). Quanto à ideia de que as universidades públicas se têm de encaminhar para encontrar os seus próprios financiamentos, já o problema é mais sério e revela, que aquilo que foi criticado nos pareceres do CNE sobre o projeto do RJIES e que vimos supra quanto a existir quem, efetivamente, preconize a desorçamentação das despesas das universidades públicas ou a desresponsabilização do Estado em relação a essas instituições, não pode ser afastado e encontra o seu fundamento. As universidades públicas portuguesas têm, em grande parte e sobretudo as maiores, sabido encontrar fontes alternativas de financiamento, mas o Estado não se pode eximir do esforço financeiro para o desenvolvimento deste sector, não só mantendo o esforço que realiza, mas aumentando-o. Quando os países pedem às universidades que suportem a prioridade política dos governos na formação de recursos humanos altamente qualificados, no desenvolvimento científico, na construção de uma sociedade do conhecimento não podem, nem devem, deixar

de lhes dar condições para concretizar essas importantes responsabilidades e não é diminuindo os recursos públicos necessários para as instituições universitárias darem as respostas, que só elas podem dar, que contribuem para que esses objetivos, de interesse público, sejam alcançados. O discurso político, neste quadro, não pode ser, portanto, no sentido de que vão ter os recursos públicos diminuídos e que, para cumprir as respetivas missões de serviço público devem procurar outros financiamentos ou fecharem as portas. Se o Estado quer ter instituições públicas tem de lhes garantir um nível de financiamento suficiente para elas poderem cumprir, com qualidade, as suas missões, sem prejuízo de elas garantirem outros financiamentos que, com liberdade e sem limitações contabilísticas, lhes permitam expandir as suas atividades. Se se entende que as instituições universitárias devem ser privadas e o Estado apenas concede subsídios, através de contratos-programa, não se responsabilizando pela sua sobrevivência institucional – o risco é assumido pelos privados – então o modelo é de outra ordem e não é compatível com o previsto na CRP, que os governos devem cumprir. Finalmente, não é aceitável – porque não é obviamente verdade, bastando para o efeito ler o acórdão em causa – que se afirme, ou que se insinue, que o Tribunal Constitucional (TC) eliminou um preceito constitucional. Neste acórdão, o TC utilizou o índice de preços no consumidor, apurado pelo Instituto Nacional de Estatística, como deflator e concluiu que *a correção do efeito da inflação levaria a que, em 1991, o montante anual das propinas fosse cerca de 91 vezes superior ao estabelecido em 1941 (1.200$00)* concluindo que *(…) uma atualização do montante das propinas, que corresponda a "uma simples atualização face ao crescimento geral dos preços", é constitucionalmente admissível,* e *(…) a percentagem assim encontrada representa o limite razoável dentro do qual se poderá falar da logica constitucional da possível gratuitidade do ensino superior e não da logica do pagamento parcial dos custos do ensino Superior pelos respetivos utentes* (TC, 1994, pp. 2207-2208).

A proposta de lei do RJIES foi aprovada pelo governo em 14 de junho de 2007 e enviada, seguidamente, para a Assembleia da República que iniciou a sua discussão em 28 de junho de 2007 (Silva, 2017, p. 221). Durante a sua discussão na especialidade foram introduzidas várias alterações à proposta inicial que reduziram, de forma substancial, os pontos de discórdia que tinham sido suscitados pelos reitores. A lei foi aprovada na sessão de 19 de julho de 2007 da Assembleia da República e, ao contrário do que tinha acontecido com a LAU (votação unânime de todos os partidos), apenas com os votos favoráveis do Partido Socialista (PS) (que tinha maioria absoluta) e com os votos contra de todos os outros partidos com representação parlamentar (Silva, 2017, p. 225).

O então Presidente da República, Cavaco Silva, manifesta o seu regozijo com a aprovação da lei – realizada com uma enorme celeridade (cerca de um mês entre a entrada da lei no Parlamento e a sua aprovação), pouco comum na prática parlamentar portuguesa – e procede a uma avaliação geral do seu impacto, do seguinte modo:

> *Apesar das imperfeições que ainda podiam ser apontadas à versão final da lei, congratulei-me com a sua aprovação e promulguei-a em 23 de agosto de 2007. Era, sem dúvida, um instrumento da maior importância para o desenvolvimento e modernização das universidades portuguesas, para o que tinha sido decisiva a determinação do Ministro José Mariano Gago. (…) A evolução subsequente das nossas universidades provou ter sido uma decisão acertada* (Silva, 2017, pp. 225-226).

Em relação ao modelo fundacional, Cavaco Silva suscita a controvérsia que podia surgir de todos os membros do conselho de curadores das fundações serem nomeados pelo governo e manifesta-se contra a possibilidade das unidades orgânicas das universidades se poderem transformar em fundações públicas de direito privado, que conduziria à sua autonomização e separação, levando à fragmentação e fragilização das universidades e ao desaparecimento da multidisciplinaridade (Silva, 2017, pp. 220, 223).

A influência da OCDE nesta reforma das universidades portuguesas através da publicação do relatório de 2006 de avaliação do sistema de ensino superior em Portugal, que terá inspirado grande parte das suas medidas, designadamente o novo regime de fundações públicas de direito privado, será seguidamente objeto de análise específica e detalhada no quadro mais geral da influência de Organizações Internacionais (OI) nos modelos de governação das universidades.

Com a aprovação, em julho 2007, pela Assembleia da República do Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (RJIES) – Capítulo VI do Título III da Lei n.º 62/2007, de 10/9, art.ºs 129.º a 137.º – e a sua publicação no Diário da República, em 10 de setembro de 2007 (com a sua entrada em vigor, 30 dias após a sua publicação – art.º 184.º) ficou prevista a possibilidade de as instituições de ensino superior públicas se transformarem em fundações públicas com regime de direito privado desde que, verificados um conjunto de pressupostos consagrados na lei, o requeiram ao Governo e este dê a sua concordância – Capítulo VI do Título III da Lei n.º 62/2007, de 10/9, art.ºs 129.º a 137.º. Está ainda previsto que este tipo de fundações pode resultar de exclusiva iniciativa do Governo quando se trate da criação de uma nova instituição ou quando a mudança institucional dê origem à criação de uma nova instituição como resultado da recomposição de unidades orgânicas de diversas instituições de ensino superior ou ainda de instituições de investigação e desenvolvimento públicas ou privadas. Nestes últimos casos, o Governo carece do acordo das instituições envolvidas podendo ainda a iniciativa de criação ser destas mesmas instituições.

A existência e o funcionamento de instituições de ensino superior públicas em regime de fundações públicas de direito privado, conforme previsto na legislação mencionada, tem um carácter inovador com implicações jurídicas de evidente complexidade, mas que suscita também outro tipo de abordagens de origem sociológica, educativa, económica, histórica, financeira e da ciência da administração pública que devem ser analisadas e aprofundadas de forma integrada numa perspetiva de análise, definição, gestão e avaliação de políticas públicas no âmbito da governação e desenvolvimento das instituições. Nesta conformidade, em paralelo com a indispensável análise jurídica dos temas em apreço, temos vindo a proceder à análise dos fenómenos e das instituições administrativas não na estrita perspetiva das normas que lhe são aplicáveis, mas procurando contribuir cientificamente e com uma visão crítica para verificar e averiguar a organização e funcionamento do setor da administração considerado neste estudo.

5.2.2. Influência da OCDE na preparação do RJIES.

A aprovação do RJIES foi precedida de um relatório da OCDE (Comité de Educação) em 2007, de avaliação das políticas nacionais de educação no sector do ensino superior, cuja elaboração tinha sido solicitada pelo governo português em 2005 com o objetivo de avaliar o desempenho e recomendar como o sector podia melhor responder aos objetivos estratégicos de Portugal (OECD, 2007a, p. 9). No capítulo deste relatório relativo à governação institucional os peritos da

OCDE referem-se às tendências internacionais relativas ao tema em análise e identificam como as mais salientes:

- *a participação de elementos externos;*
- *a nomeação do reitor;*
- *a liderança institucional;*
- *a dimensão e constituição dos órgãos de governo;*
- *a eficácia e a transparência da decisão;*
- *a governação e gestão das instituições (a relação entre o órgão de governo e o reitor);*
- *o equilíbrio entre a prestação de contas e a transparência ('accountability') das instituições perante os governos e a sua autonomia em assuntos financeiros e académicos; e*
- *o apoio das instituições à concretização dos objetivos nacionais* (OECD, 2007a, p. 61).

Depois de fazerem uma análise e avaliação da situação, os peritos apresentam um pacote de recomendações em torno de seis temas: governação e gestão do sistema; governação e estatuto jurídico das instituições de ensino superior; financiamento, eficiência do sistema e apoio aos estudantes; qualidade e excelência; sistema de ciência e tecnologia; e orientação externa e envolvimento de elementos externos (OECD, 2007a, pp. 133-134).

Em relação ao primeiro dos temas os peritos consideram:

> *(…) que deve ser encontrado um veículo adequado que permita articular com clareza os objetivos gerais do sistema de uma forma que tenha autoridade e credibilidade. Portugal está preparado para uma mudança do controle e direção do Estado para uma supervisão nacional e autonomia ao nível institucional. Aos dois níveis há a necessidade de uma abordagem mais profissional com uma gestão conduzida por resultados e objetivos, baseada em dados estatísticos. Em aspetos importantes os atuais mecanismos de regulação constituem uma mistura de sub-regulação (novos programas, intensa competição institucional por estudantes) e de sobre-regulação (gestão de recursos humanos, mudanças curriculares e controles financeiros)* (OECD, 2007a, p. 134).

No tema da governação e estatuto jurídico das instituições o relatório conclui com as seguintes recomendações:

> *A equipa de avaliação acredita que Portugal está preparado para se mover no sentido de uma maior diferenciação da governação com o governo nacional mais diretamente focado na política e as instituições a terem maior latitude para cumprirem as prioridades públicas consistentes com as suas missões. Este significativo aumento na autonomia institucional deve ser introduzido de forma diferenciada e progressiva, dependendo das capacidades (incluindo as capacidades de governação interna e para reforma da gestão) das instituições e do alcance dos seus desafios. A mudança para a filosofia de supervisão seria apoiada pelo sistema de acordos sobre o desempenho institucional ou por contratos negociados entre o ministério e cada uma das instituições (…). Estas considerações (destacadas em muitos comentários feitos à equipa de avaliação) necessitam de nova legislação sobre a governação das instituições de ensino superior. A nova legislação deve estabelecer instituições com a natureza de fundações*

> *autogovernadas. Mesmo financiadas pelo governo elas devem operar no sector privado. Devem ter liberdade 'managerial' e finanças separadas do sistema do Estado. A designação de funcionários públicos deve ser removida em relação a todos os trabalhadores das instituições de ensino superior. As instituições devem demonstrar ao governo que estão preparadas para aceirar esta liberdade e que estão dispostas a enfrentar a difícil liderança e as decisões de gestão que são uma parte inerente deste tipo de modelo* (OECD, 2007a, pp. 140-141).

Verifica-se que o RJIES, surgido imediatamente a seguir à entrega deste relatório ao governo e que por ele aguardou para apresentar a respetiva proposta de lei à Assembleia da República, como revela o então Presidente da República Cavaco Silva (Silva, 2017, p. 216), acolhe praticamente na totalidade as recomendações aí contidas, só não indo tão longe no que respeita à proposta sobre a radical abolição do regime da função pública do pessoal das instituições de ensino superior – optou por uma solução mista, entre regimes de relação laboral jurídico-pública com relação laboral jurídico-privada, que parece ter satisfeito melhor os interesses dos profissionais já vinculados às universidades-fundação (esta foi a solução também adotada na Alemanha).

A influência da OCDE na configuração do modelo de governação das universidades públicas em Portugal teve um processo semelhante na Finlândia com a publicação, em 2009, da Nova Lei das Universidades 558/2009 que tornou todas as universidades públicas em entidades legal e economicamente independentes, sujeitas a regimes de direito privado e separadas da administração financeira do Estado. Nesta conformidade, duas das universidades – Universidade de *Alvar Äalto* e Universidade Tecnológica de Tampere – transformaram-se em fundações públicas com regimes de direito privado e todas as outras em entidades corporacionais sem fins lucrativos, sujeitas também a regimes de direito privado. As diferenças mais significativas em relação ao caso português residem no facto de, na Finlândia, se terem criado dois diferentes regimes de entidades juridicamente independentes – fundações públicas (tal como em Portugal) e corporações públicas sem fins lucrativos – e de ser obrigatória a passagem a qualquer um destes regimes. Esta reforma na Finlândia foi precedida também de um relatório do Comité de Educação da OCDE de avaliação das políticas nacionais no sector do ensino superior, cujas recomendações são semelhantes às produzidas no relatório para Portugal (OECD, 2009; Diogo, 2015, p. 215). No trabalho empírico realizado por Sara Diogo no âmbito do seu projeto de estudo comparado dos processos de mudança na governação do ensino superior verificados em Portugal e na Finlândia respetivamente, em 2007 e 2009, verifica-se que os académicos e os decisores políticos entrevistados em ambos os países se referem – especialmente os entrevistados ao nível do sistema – à OCDE como uma fonte legitimadora das respetivas reformas (Diogo, 2015, p. 216). Esta autora conclui que a convergência política entre os dois sistemas de ensino superior se deve em muito ao trabalho da OCDE, embora refira que a influência desta OI nas reformas do sistema de ensino superior foi, de acordo com a opinião dos seus entrevistados, menor na Finlândia do que em Portugal, o que atribui aos contextos históricos e culturais de ambos os países. Reconhece, no entanto, que da análise das mudanças na governação e nos processos de gestão nos dois sistemas de ensino superior é justo afirmar que a influência da OCDE em Portugal foi mais substancial e mais direta do que na Finlândia (Diogo, 2015, pp. 222-223).

5.2.3. Análise da classificação jurídica das universidades públicas

Para enquadrar devidamente o tema objeto do presente projeto de investigação e ajudar a responder às questões de investigação, tratemos agora de abordar o tema da classificação jurídica das universidades públicas – que se reveste de evidente complexidade – e que tem sido objeto de grande controvérsia ao longo do tempo e tem evoluído com as alterações legislativas que vão sendo produzidas sobre o seu regime jurídico. Iremos proceder à sua análise após a publicação, em 1988, da LAU (Lei n.º 108/88, de 24/9) – entretanto revogada – e conjugá-la com o disposto no RJIES, quer para a generalidade das universidades públicas, quer para as que estão sujeitas ao regime fundacional, o que implica diferenças na sua classificação. Nesta matéria é também muito relevante o consagrado na CRP (n.º 2 do art.º 76.º) quanto à autonomia reforçada das universidades públicas e que não é generalizado às restantes instituições de ensino superior públicas. Dadas as evidentes repercussões que daqui resultam para a classificação jurídica das instituições de ensino superior públicas não universitárias – institutos politécnicos – este projeto limitou-se a analisar as universidades públicas e, nesta conformidade, procederemos agora e apenas, à análise respeitante a essas universidades.

Não há hoje controvérsia, por força do disposto no RJIES (n.º 2 do art.º 9.º), quanto à tipificação das universidades públicas que não adotaram o regime fundacional, como institutos públicos. Esta corresponde, aliás, à classificação adotada pela grande generalidade da doutrina mesmo antes da publicação do RJIES (Amaral, 2019, p. 382; Moreira, 1997, p. 348; Miranda, 1986, p. 77; Caupers, 2000, p. 94). Esta posição era apenas contestada por Marcelo Rebelo de Sousa (Sousa, 1992; idem, 1999, p. 310) que as considerou pessoas coletivas públicas de natureza associativa e autónomas.

De qualquer modo, a confirmação, pelo legislador, da posição doutrinária fortemente maioritária de classificar as universidades como institutos públicos não esgota a análise da classificação destas instituições, quer porque existem vários tipos de institutos públicos, quer porque as universidades possuem características específicas que não as permitem arrumar de forma simples numa única tipologia de institutos públicos.

Como já vimos, os institutos públicos são pessoas coletivas públicas e desdobram-se em:

- serviços personalizados;
- fundações públicas;
- empresas públicas; e
- estabelecimentos públicos.

Esta última categoria, adotada generalizadamente pela doutrina para as universidades sem regime fundacional, foi estabelecida em meados dos anos 80 do século passado por Diogo Freitas do Amaral e incorpora os entes públicos institucionais que se caracterizam por efetuar prestações sociais ou culturais individuais à generalidade dos cidadãos que delas careçam (Amaral, 2019, p. 318).

Daquelas categorias de institutos públicos os serviços personalizados são hoje (esta designação tem sido objeto de revisões concetuais ao longo dos tempos) aqueles serviços a quem a lei atribui personalidade jurídica e autonomia, mas que estão sujeitos a um controle estadual mais forte do que as fundações públicas e os estabelecimentos públicos. Para melhor os caracterizar

e distinguir das restantes categorias pode dizer-se que se trata de direções gerais com personalidade jurídica e autonomia que se integram nos organogramas dos serviços centrais de um ministério. As fundações públicas, como já foi dito, são institutos públicos cujo substrato é um património que é por elas administrado e que vive dos resultados da gestão financeira desse património.

As universidades públicas que não adotaram o regime fundacional têm sido consideradas pela generalidade da doutrina – após a revisão teórica realizada por Freitas do Amaral em 1986 – como estabelecimentos públicos. A discussão tem estado, no entanto, centrada em considerar as universidades públicas como entes institucionais ou como entes corporacionais. Como vimos, a vasta maioria da doutrina considera-as como entidades institucionais e apenas Marcelo Rebelo de Sousa as incluía na categoria dos entes corporacionais. No entanto, o RJIES vem integrá-las na categoria de instituto público, dando razão à maioria da doutrina. Mas a situação é mais complicada porque as Universidades se revestem de uma natureza complexa que torna difícil catalogá-las de forma simples numa única categoria. Essa dificuldade encontra reflexo na doutrina nos termos que seguidamente descreveremos. Recorde-se que as Universidades nasceram historicamente como corporações de mestres e alunos, mas foram mais tarde estatizadas num processo que entre nós foi iniciado com o Marquês de Pombal (com o processo de reforma da Universidade em 1772) e consolidado no século XIX.

Diogo Freitas do Amaral (Amaral, 2019, pp. 381-382), embora reconheça que, por força do disposto no art.º 76.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) e na LAU de 1988, as universidades públicas portuguesas têm uma forma de funcionamento interno de índole corporativa, por lhe estarem hoje conferidos graus crescentes de autonomia – científica, pedagógica, estatutária, administrativa e financeira – e por estar prevista a eleição do reitor e a participação dos estudantes e de outros elementos da instituição nos órgãos de gestão que têm, inclusivamente, conduzido a que se proponha a sua classificação como pessoas coletivas de natureza administrativa propugnando a sua integração na administração autónoma, não aceita esta proposta por se dever distinguir o modo de funcionamento interno de uma pessoa coletiva do seu substrato. Para este autor não colhe a ideia de uma associação entre professores, alunos e funcionários prosseguindo fins próprios uma vez que estas instituições são integradas:

> *(…) por professores que são funcionários públicos do Estado, predominantemente apoiadas no financiamento estadual e estruturadas burocraticamente de modo a fornecer em massa prestações educativas aos alunos que são obrigadas a admitir, segundo parâmetros definidos a nível nacional pelo Ministério (…). Estes aparecem assim mais como utentes do que como associados, do mesmo modo que os professores e o pessoal não docente surgem como simples funcionários e não como sócios*.

Conclui defendendo que as universidades públicas constituem uma modalidade particular de institutos públicos estaduais, caracterizados por um funcionamento participado e por um elevado grau de autonomia garantido constitucionalmente (Amaral, 2019, pp. 381-382).

No mesmo sentido de qualificar as universidades públicas como institutos públicos está J. Caupers (Caupers, 2000, p. 94) que as inclui na tipologia de institutos de prestação, por estarem vocacionados para a prestação de serviços à coletividade.

Já Vital Moreira (Moreira, 1997, p. 348) inclui as universidades públicas na categoria de institutos públicos participados e representativos. Nelas existe a autogestão do pessoal (professores e funcionários) e a coadministração dos utentes (estudantes) e por isso conclui:

> *(…) estes organismos de carácter institucional (não corporacional) dotados de órgãos de governo eleitos pelos interessados (o pessoal e especialmente os utentes ou pessoas especialmente afetadas pela atividade do organismo) podem ser designados, com propriedade como «organismos representativos» (Jiménez, 1987b, pp. 407ss) ou organismos «de estrutura representativa» (Rossi, 1979, p. 18) (…)*". Acrescenta, no entanto, um elemento importante ao referir que pelas características que aponta estes organismos podem *"(…) ser expressão de administração autónoma em sentido próprio, se ocorrerem os demais requisitos desta, nomeadamente o desempenho de tarefas próprias, a autodeterminação e a autorresponsabilidade. Em certo sentido, eles podem compartilhar certos traços com as corporações públicas" (…)*.

Esta posição de Vital Moreira sobre a administração autónoma e as universidades levou Marcelo Rebelo de Sousa – que considera, como veremos com mais detalhe, as universidades públicas integradas na administração autónoma – a classificá-la, na sua lição de agregação, como hesitante (Sousa, 1992, p. 46), porque considera que ele não aceita a integração das universidades na administração autónoma. Não me parece ser correto, como veremos adiante. Aliás, desde já, Vital Moreira não afasta a ideia de as universidades públicas serem expressão da administração autónoma, desde que verificados todos os requisitos desta.

A posição de Marcelo Rebelo de Sousa nesta matéria afasta-se da maioria da doutrina e considera que as universidades públicas – sem estatuto fundacional cujo aparecimento é posterior às suas opiniões aqui formuladas – têm natureza associativa *(…) pela prevalência do elemento pessoal do substrato, de resto com projeção na respetiva organização* (Sousa, 1999, p. 307). Este autor considera, também, contra uma boa parte da posição doutrinária, que elas se integram hoje na administração autónoma por pertencerem ao conjunto de pessoas coletivas *(…) sobre as quais o Estado-Administração não pode exercer nem poder de direção nem poder de superintendência, mas apenas poder de tutela* (Sousa, 1999, p. 309). Sustenta esta posição no facto de com a Lei de Autonomia Universitária (LAU) lhes ter ficado consagrada uma ampla autonomia científica, pedagógica, administrativa e financeira finalmente, em conformidade com o disposto na CRP (art.º 76.º) que, no seu entender, desde 1976 *(…) inserira as Universidades públicas na Administração Pública Autónoma em relação ao Estado (Sousa, 1992, p. 45).* Acrescenta ainda em defesa da sua posição que: *(…) embora os interesses próprios da Universidade coexistam nas suas atribuições com os do Estado-Administração, a realização de uns e de outros só pode ser feita autonomamente dele* (Sousa, 1999, p. 308); e que *A autonomia é mesmo oponível ao Estado-Administração, como direito das Universidades (…)* (Sousa, 1999, p. 309). Conclui referindo que a LAU prevê a submissão das universidades públicas à tutela de legalidade (art.º 28.º) e de mérito (art.ºs 11.º, 13.º e 32.º) – englobando esta a avaliação das universidades – e não a qualquer poder de superintendência estadual, como o confirma agora também a legislação sobre pessoal docente que confere tendencialmente como regra às próprias universidades o exercício dos poderes referentes à correspondente carreira (Sousa, 1999, p. 309).

São dois os pontos essenciais da discórdia nesta matéria da classificação jurídica das universidades públicas sem regime fundacional e situam-se em torno de as considerar uma pessoa coletiva em que prevalece o elemento pessoal – associativa – ou o elemento patrimonial – institucional (este ponto tem hoje menos interesse prático, como vimos, porque o legislador, através do RJIES, as considera como institutos públicos); e se elas se inserem ou não na administração autónoma do Estado. Para uma melhor análise destas questões e sobretudo da segunda, convirá colocar em confronto os principais argumentos aduzidos pelos principais protagonistas de cada uma das posições – Freitas do Amaral, que melhor fundamenta a posição da maioria da doutrina e Marcelo Rebelo de Sousa, que se lhe opõe – salientando ainda alguns argumentos adotados por Vital Moreira que suscitam dúvidas, e que carecem de ponderação, quanto à possível inclusão das universidades públicas na administração autónoma do Estado.

De uma forma sucinta em relação à primeira das questões formuladas, Freitas do Amaral inclui as universidades públicas na categoria de estabelecimentos públicos – uma das três espécies de institutos públicos que considera na sua classificação – e rejeita a ideia de elas terem um substrato pessoal por não haver associados: os alunos são meros utentes e os professores e o pessoal não docente são simples funcionários. Para este autor são institutos públicos estaduais – por reconhecer que existe superintendência e financiamento estadual – com funcionamento participado e elevado grau de autonomia garantido constitucionalmente. Vital Moreira que corrobora da posição da natureza institucional e não corporacional das universidades públicas, mas refere também a característica do funcionamento participado e acrescenta que também são organismos representativos por haver a autogestão do pessoal (professores e funcionários) e a coadministração dos utentes (estudantes). Classifica-as, por isso, como Institutos com elementos corporacionais, atribuindo-lhes uma natureza mista por apresentarem dimensões de autonomia e de autogoverno, mas excluindo, liminarmente, a classificação como corporações públicas por não serem legalmente classificadas como tal e pela heterogeneidade do seu substrato pessoal (existência de conflitos de interesses entre os diferentes corpos que o constituem e a ligação efémera dos estudantes à instituição) não permitirem imputar-lhes a prossecução de interesses próprios das coletividades que constituem o seu substrato.

Em contraponto, Marcelo Rebelo de Sousa considera-as como pessoas coletivas públicas de natureza associativa por prosseguirem interesses próprios em paralelo com interesses *(…) que mais não são do que atribuições que poderiam ser prosseguidas pelo Estado-Administração* (Sousa, 1999, p. 319) e que esses interesses específicos são definidos pelos docentes, discentes e pessoal não docente, a começar na eleição dos titulares dos respetivos órgãos. Reconhece, no entanto, que ao contrário do que sucede nas associações públicas, nas universidades públicas os interesses próprios são muito menos do que os outros, estando elas não só condicionadas por uma tutela de legalidade, mas também por uma tutela de mérito.

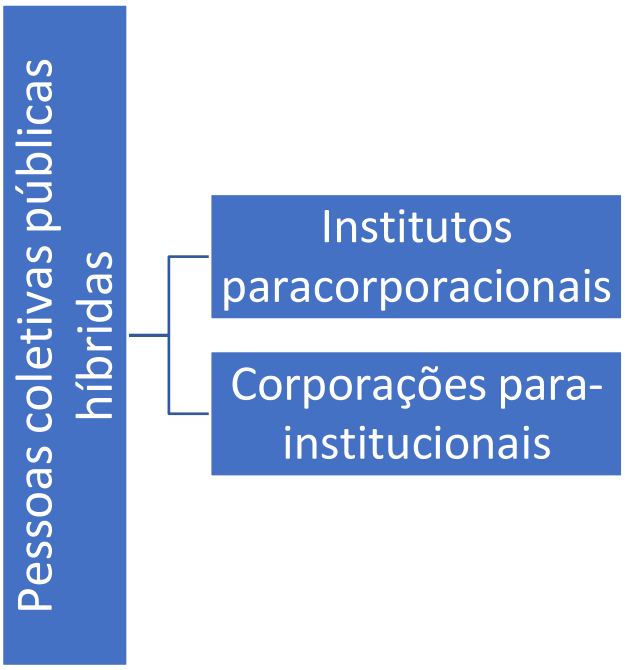
Neste tópico os argumentos expendidos por Marcelo Rebelo de Sousa afiguram-se pouco convincentes e não creio que se deva considerar que as universidades públicas tenham natureza corporacional ou associativa, apesar de possuírem um substrato pessoal que, no entanto, não permite conferir-lhes essa classificação. Desde logo porque a lei (RJIES) confere às universidades públicas que não adotaram o regime de fundações públicas – no caso das fundações públicas o substrato patrimonial que lhe está associado, não permite, sequer, ter quaisquer dúvidas nesta matéria – um regime institucional de institutos públicos (n.º 2 do art.º 9.º) ao sujeitá-las ao

regime aplicável às demais pessoas coletivas de direito público de natureza administrativa, designadamente à lei quadro dos institutos públicos que reconhece como direito subsidiário dessa lei no que não for com ela incompatível. Também não é de considerar a prevalência do substrato pessoal nestas instituições pelos motivos expostos por Vital Moreira e parece-me ajustada a classificação mista por ele adotada de institutos com elementos corporacionais.

Esta matéria da classificação das universidades como institutos públicos ou como corporações públicas também tem sido objeto de grande controvérsia doutrinal em muitos países como salienta Vital Moreira (Moreira, 1997, pp. 367-368), identificando um conjunto de autores que defendem a natureza institucional – *F. Gygi, 1970; Jiménez de Cisneros, 1987, pp. 407ss; Maurer, 1997, pp. 199ss; Winkler, 1988, pp. 160ss* – e referindo que: *(…) a lei alemã qualifica as universidades como «corporações de direito público e simultaneamente instituições do Estado» (Breuer, 1992: 54ss; Dreier, 1991: 236ss; Schuppert, 1981b: 10ss; Wolf, Bachof & Stober, 1987, pp. 196ss)*. A doutrina divide-se, por isso, entre os que qualificam as universidades públicas como corporações, mas com importantes traços institucionais e os que optam por as qualificar como estabelecimentos públicos com elementos corporacionais, sendo relevante a constância em qualquer dos casos da existência de indiscutíveis traços mistos. Em Portugal, a classificação mista ou híbrida de instituto público com elementos corporacionais é pelos motivos referidos a que faz mais sentido (vd. figura 6).

Figura 6

Tipos de pessoas coletivas públicas híbridas



Fonte: Adaptado de Moreira, 1997, p. 327

A ideia de pessoas coletivas híbridas ou mistas, como lembra Vital Moreira (Moreira, 1997, p. 365), tem tido acolhimento na nossa doutrina – mesmo para as pessoas coletivas privadas (Andrade, 1960, pp. 70-72) – como acontece com A. R. Queiró (Queiró, 1976, p. 279) ou M.

Esteves de Oliveira (Oliveira, 1980, p. 213). Não parece, por isso, que se deva aceitar a posição maximalista de Marcelo Rebelo de Sousa (Sousa, 1999, p. 309) que exclui as classificações mistas ou híbridas por entender que uma pessoa coletiva só pode ser, por definição, associativa ou institucional conforme prevalece o elemento pessoal ou patrimonial do substrato. Esquece este autor que em alguns casos a mistura é de tal ordem que é praticamente impossível determinar em qual das duas categorias devem ser classificadas e que a prevalência de um ou outro elemento, mas com importantes manifestações do outro, recomenda a classificação mista – corporações públicas de tipo institucional ou instituições públicas de tipo corporacional – por tornar mais clara e rigorosa a sua classificação.

A segunda questão suscitada – a de incluir ou não as universidades públicas sem regime fundacional na administração autónoma – prende-se, no final, em determinar qual o âmbito do conceito de administração autónoma de forma a identificar as organizações que podem integrá-la.

O tema da administração autónoma mereceu no nosso país um estudo aprofundado e extensivo por parte de Vital Moreira no âmbito da sua dissertação para doutoramento na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra e cuja parte essencial (ou nuclear, como o próprio refere) está contida na obra *Administração Autónoma e Associações Públicas*. A importância deste estudo tem conduzido a que se reconheça, ainda hoje, como a principal e mais completa referência teórica sobre a matéria. Neste sentido, seguiremos os seus ensinamentos contidos na referida obra sobre a definição de administração autónoma, os elementos do conceito e as suas dimensões.

Este autor adota uma definição abrangente de administração autónoma considerando que:

> *(…) consiste na administração de interesses públicos, próprios de certas coletividades ou agrupamentos infra estaduais (de natureza territorial, profissional ou outra), por meio de corporações de direito público ou outras formas de organização representativa, dotadas de poderes administrativos, que exercem sob responsabilidade própria, sem sujeição a um poder de direção ou de superintendência do Estado nem a formas de tutela de mérito* (Moreira, 1997, pp. 78-79).

Desta definição destacam-se os seguintes elementos constitutivos:

- um substrato pessoal coletivo;
- tarefas próprias (que têm a ver com os interesses de coletividade em causa e que se destacam e são geridas autonomamente em relação às tarefas públicas gerais da responsabilidade do Estado-Administração);
- autogoverno;
- responsabilidade própria; e
- componente integrante da administração pública (administração pública não significa administração do Estado) (Moreira, 1997, pp. 79-85).

As diferentes dimensões da administração autónoma permitem caracterizar melhor as organizações que nela se integram, sendo certo que nem todas são obrigatórias e algumas delas não são exclusivas dos organismos da administração autónoma. Neste sentido, apenas o autogoverno tem sido considerado como a dimensão específica dos organismos da

administração autónoma. As principais dimensões dos organismos da administração autónoma são:

- a autonomia jurídica (personalidade jurídica);
- o autogoverno;
- a autodeterminação;
- a autonomia estatutária;
- a autonomia regulamentar;
- a autonomia administrativa;
- a autonomia disciplinar;
- a auto jurisdição; e
- a autonomia financeira. (Moreira, 1997, pp. 171-205).

Para Vital Moreira, ao contrário das hesitações que lhe são apontadas por Marcelo Rebelo de Sousa conforme referido supra, as universidades públicas não fundacionais integram a administração autónoma. Ao abordar a diversidade do formato institucional na administração autónoma considera que esta *(…) não tem de ter por suporte necessariamente corporações de direito público* (Moreira, 1997, p. 93) e acrescenta:

> *Na verdade, basta que o organismo tenha por finalidade a prossecução dos interesses de determinada coletividade humana e a sua direção esteja confiada a órgãos eleitos, dotados de capacidade de definição da sua orientação, para que fiquem realizados os pressupostos da administração autónoma. É o que se passa atualmente com as Universidades, que não são corporações públicas, em sentido próprio*. (Moreira, 1997, p. 93).

Aliás, no próprio conceito de administração autónoma que este autor adota e que atrás transcrevemos, há o cuidado de não excluir outras formas de organizações representativas que não sejam corporações de direito público. Afastando quaisquer dúvidas ou hesitações deste autor sobre a classificação das universidades públicas como entidades da administração autónoma do Estado, em 2001 (antes da aprovação do RJIES), na obra Constituição da República Portuguesa Anotada, que publicou com Gomes Canotilho, é expressamente mencionado que o regime constitucional das universidades públicas inclui o conceito de autogoverno, que configura estas instituições como entidades dotadas de estrutura orgânica de representação própria – não se limitando este regime a determinar a autodeterminação administrativa ou financeira – daqui resultando que se *permite conceber as universidades como uma expressão de administração autónoma*, não sendo apenas uma forma de administração estadual indireta (Canotilho & Moreira, p. 916).

Sobre esta temática, em 2007, Jorge Miranda numa apresentação pública no CNE, que antecedeu a aprovação do RJIES e quando ainda estava em vigor a LAU, defende que as universidades públicas são parte da administração autónoma do Estado:

> *Antes disso, esqueci-me de dizer, temos a consagração constitucional do princípio da autonomia, o art.º 76º, número 2 da Constituição diz expressamente: «As universidades gozam, nos termos da lei, da autonomia estatuária, científica, pedagógica, administrativa e financeira, sem prejuízo de adequada avaliação da qualidade do ensino». Não me parece que perante este princípio da autonomia, e tendo em conta também o sistema*

> *democrático de gestão que existe, as universidades possam ser reconduzidas a meros institutos públicos. A meu ver, elas entram no âmbito daquilo que a própria Constituição chama administração autónoma, e não administração indireta do Estado, mas administração autónoma. Há um nível de proximidade ou de uma certa similitude com as autarquias locais e com associações públicas. É a esse nível e a esse ângulo que penso que hoje se devem inserir as universidades* (Miranda, 2008, p. 115).

Afastada a obrigatoriedade de os organismos da administração autónoma serem entes corporacionais – que é, no entanto, a forma privilegiada destes organismos – posição que, aliás, encontra suporte na história doutrinal da administração autónoma (Moreira, 1997, pp. 55-66), resta verificar os requisitos relativos à superintendência do Estado e à tutela de mérito (cuja inexistência é condição necessária para Vital Moreira e Freitas do Amaral).

Os poderes de superintendência que correspondem à capacidade de o Estado definir os objetivos e orientar a atuação dos órgãos das universidades são hoje inexistentes ou de natureza marginal. O próprio financiamento do Estado, como refere Marcelo Rebelo de Sousa (Sousa, 1999, p. 310), já não é predominante em todas as universidades públicas e não deve servir de critério jurídico de qualificação por excluir, por exemplo, as autarquias locais da tipificação, que ninguém contesta, de entes integrantes da administração autónoma.

Finalmente, reconhece-se que há tutela de mérito do Estado sobre as universidades públicas, designadamente como decorre do disposto na alínea h) do n.º 1 do art.º 26ª do RJIES que concretiza o consagrado no art.º 76.º da CRP. De qualquer modo entendemos, em conformidade com o defendido por Marcelo Rebelo de Sousa, que isso não prejudica as universidades públicas de serem consideradas como expressão da administração autónoma do Estado. A autonomia reforçada prevista na CRP e respeitada no RJIES, bem como o autogoverno e a existência de tarefas próprias, permitem considerar as universidades públicas não fundacionais como entes da administração autónoma. Esta classificação afigura-se mais compaginável com o preceito constitucional referido que atribui às universidades públicas a referida autonomia reforçada.

No caso das universidades públicas com regime fundacional que são, sem qualquer dúvida, considerando o seu substrato patrimonial, uma modalidade de institutos públicos é mais difícil considerá-las integradas na administração autónoma. Como as restantes universidades públicas possuem uma autonomia reforçada e executam tarefas próprias, mas estão condicionadas no que respeita ao requisito de autogoverno que é considerado como vimos, a dimensão específica da administração autónoma. Na verdade, de acordo com o disposto no art.º 131.º do RJIES a fundação é administrada por um conselho de curadores (n.º 1) – órgão típico da administração das fundações em geral – e os curadores são nomeados pelo governo que é a entidade fundadora. A este conselho de curadores compete, por sua vez, nomear e exonerar o conselho de gestão (alínea a) do n.º 2 do art.º 133.º do RJIES) a quem cabe, designadamente, conduzir a gestão administrativa, patrimonial e financeira da instituição bem como a gestão dos recursos humanos (n.º 1 do art.º 95.º do RJIES). A nomeação dos titulares do conselho de curadores pelo governo e a subsequente nomeação por este órgão do conselho de gestão reduz significativamente a dimensão de autogoverno nas universidades públicas com regime fundacional, apesar de se continuar a prever nestas instituições que a escolha dos seus restantes órgãos, bem como a sua composição e competências, sejam as previstas para as demais instituições de ensino superior públicas (n.º 1 do art.º 133.º). Esta situação reflete, a nosso ver,

uma alteração na classificação das universidades-fundação não as integrando no âmbito da administração autónoma do Estado em comparação com o que se verifica para as demais universidades públicas e já anteriormente resultava do estatuído na revogada LAU. Esta matéria, pela sua importância, carece de ser abordada com maior profundidade e muito maior detalhe em posterior investigação.

As nossas conclusões sobre a natureza desta nova figura de universidades públicas em Portugal são ainda limitadas e foram agora aprofundadas e complementadas com a análise empírica realizada neste projeto. Esta diversidade organizacional nas universidades públicas que o RJIES procurou introduzir com a possibilidade de criação de instituições neste setor com a forma jurídica de fundações públicas de direito privado tem, até agora, sido objeto de uma fraca e limitada análise. Tal não impediu, no entanto, que se procedesse à caraterização jurídica desta nova forma organizacional de que se podem revestir as universidades públicas.

As universidades públicas que em Portugal adotaram a modalidade de fundações públicas de direito privado são pessoas coletivas públicas com a natureza de institutos públicos pelo seu substrato patrimonial, mas com caraterísticas mistas ou híbridas por possuírem uma estrutura representativa atendendo a que nelas existem alguns órgãos de governo eleitos pelos interessados. Apesar da CRP consagrar expressamente, desde a sua aprovação em 1976, uma autonomia reforçada para as Universidades públicas, o que se pode entender como deverem estar incluídas na administração autónoma do Estado (posição contrariada, no quadro legal vigente, por parte da doutrina) há que salientar que as universidades públicas com regime fundacional, ao contrário das restantes universidades públicas, sofrem séria limitação no requisito de autogoverno – requisito indispensável para uma organização pública ser inserida na administração autónoma – por serem administradas por um conselho de curadores cujos elementos são nomeados pelo governo, cabendo ainda a este órgão nomear e exonerar o conselho de gestão.

A efetiva relevância deste órgão específico das universidades públicas com regime fundacional e o seu real funcionamento vai ser analisado seguidamente neste capítulo também com recurso ao trabalho de investigação empírica, para determinar em que medida em termos práticos, funciona ou não a diversidade de modelo organizacional preconizada pelo RJIES. O setor do ensino superior, em Portugal e no resto do Mundo, é sujeito a fortes pressões para o mimetismo – sobretudo por razões de legitimação – e as indicações iniciais e superficiais que se captaram e que são adiante analisadas com fundamentação científica, são no sentido da existência de processos miméticos, que têm conduzido à perceção de uma desvalorização prática do papel dos conselhos de curadores nas universidades públicas com regime fundacional (órgão inexistente nas tradicionais universidades públicas).

Nesta conformidade, foi útil e necessário explorar mais aprofundada e empiricamente a questão isomorfismo/pluralismo nas universidades públicas de ensino superior, verificando se elas são diferentes na sua cultura organizacional e no equilíbrio interno de poder ou se, por força das mesmas pressões reguladoras, normativas e de mercado, tendem todas elas a adotar de forma uniforme o modelo das tradicionais universidades públicas. Coube, por isso, verificar quais as funções que efetivamente, em cada universidade pública com regime fundacional, estão a ser executadas pelos conselhos de curadores.

A questão da dotação patrimonial das universidades públicas com modelo fundacional também carece de uma análise mais cuidada. O RJIES (art.º 130.º) determina, de forma geral e abstrata, que o património da fundação é o da instituição que adotou esse regime, acrescentando que o Estado pode contribuir com recursos suplementares para esse património. Daqui resulta que a dotação patrimonial nos termos explicitados não será suficiente para concretizar a finalidade fundacional deste tipo de instituições o que, em rigor, põe em causa a justeza da sua classificação como fundação e que, como analisámos, foi alvo de crítica nos pareceres do CNE, de 2007. Diferentemente seria se o financiamento plurianual pelo Estado (contido no art.º 136.º do RJIES) estivesse previsto como parte da dotação patrimonial. Como referimos anteriormente o património tanto pode corresponder a um capital inicial cujo rendimento assegura a concretização da respetiva finalidade, como pode ser garantido por um compromisso assumido pelo fundador de conceder subvenções, anuais ou plurianuais, destinadas a concretizar essa finalidade – neste caso o património da fundação consiste no poder de reclamar do fundador as dotações previstas – ou por ambas as situações. De qualquer modo, apesar da referida discrepância normativa julgamos ser de entender também como parte do património destas fundações o previsto financiamento plurianual por parte do Estado, devidamente contratualizado entre as partes, o qual pode e deve ser reclamado por parte das instituições para concretizarem a finalidade que o fundador lhes determinou.

A eventual necessidade destas universidades públicas com regime fundacional terem de procurar fontes alternativas de financiamento para concretizar as suas finalidades, através de atividades de '*fund raising*', desafia também, na pureza dos princípios (que, por bons e maus motivos, são cada vez menos respeitados), a sua classificação como fundação. Na realidade dos EUA, como referimos, esta figura assume a categoria de fundação pública que corresponde, efetivamente, a uma *public charity* e não a uma tradicional fundação.

Em síntese e considerando o que se refere anteriormente, as universidades públicas sem regime fundacional são institutos públicos com elementos corporacionais (classificação mista ou híbrida), com a categoria de estabelecimentos públicos e integram a administração autónoma do Estado. As universidades públicas com regime fundacional são institutos públicos, com a classificação de fundações públicas e não integram a administração autónoma do Estado.

Muito antes da aprovação do RJIES, a generalidade das universidades públicas criou as chamadas fundações universitárias, entidades jurídicas por elas criadas, mas diferentes delas próprias, com o objetivo de flexibilizarem o seu financiamento e o funcionamento de algumas das atividades que pretendiam realizar fugindo desse modo e na medida do possível às apertadas regras da contabilidade pública e da administração pública em geral. Para essas fundações universitárias eram muitas vezes canalizados financiamentos captados a entidades privadas (subsídios e doações) ou resultantes de contratos estabelecidos com entidades externas nacionais e internacionais. Naturalmente, estas fundações universitárias não são confundíveis com as universidades-fundação objeto do presente projeto de investigação. Por outro lado, grande parte delas foram já extintas.

Em 2012, como salientámos, o governo procedeu à realização de um censo e avaliação das fundações, nacionais ou estrangeiras, que prosseguissem os seus fins em território nacional – neste processo foram também incluídas as três universidades públicas com regime fundacional então existentes (Universidades de Aveiro e do Porto e Instituto Universitário de Lisboa – ISCTE)

– destinados a adotar procedimentos e diligências necessários à concretização de medidas conducentes à extinção, redução ou cessação de apoios financeiros públicos e ainda, de cancelamento do estatuto de utilidade pública de um vasto conjunto deste tipo de instituições. (Lei 1/2012). Esta iniciativa, como se refere no '*proemio'* da Resolução do Conselho de Ministros que aprovou as decisões adotadas pelo Governo na sequência dessa avaliação e desse censo (Resolução do Conselho de Ministros N.º 79-A/2012, de 13/09/2012), enquadrou-se no desenvolvimento do Programa de Assistência Económica e Financeira a Portugal, acordado com a União Europeia, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Central Europeu, que determinava o cumprimento das medidas constantes do Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica, entre as quais constava a realização de uma análise detalhada das entidades públicas em todos os setores das administrações públicas. Procurava-se também, com esta medida, concretizar uma das prioridades constantes do programa do Governo (XIX Governo Constitucional) que se traduzia na redução da estrutura organizativa do Estado e dos seus custos, bem como na promoção de uma maior eficiência operacional e uma maior eficácia governativa, em cujo âmbito se inseria a redução do denominado «Estado paralelo», no qual se integram as fundações públicas.

Em resultado deste processo de avaliação das fundações, o Governo determinou recomendar às instituições de ensino superior públicas fundadoras de fundações universitárias a extinção das fundações (todas fundações públicas de direito privado, conforme a categoria estabelecida por lei) que estas instituições tinham criado para apoiar o seu desenvolvimento e funcionamento e flexibilizar a sua gestão financeira e que são:

i) Fundação Carlos Lloyd de Braga (Universidade do Minho);
ii) Fundação Cultural da Universidade de Coimbra (Universidade de Coimbra);
iii) Fundação da Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa (Universidade de Lisboa);
iv) Fundação da Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Nova de Lisboa (Universidade Nova de Lisboa);
v) Fundação da Universidade de Lisboa (Universidade de Lisboa);
vi) Fundação Fernão de Magalhães para o Desenvolvimento (Instituto Politécnico de Viana do Castelo);
vii) Fundação Gomes Teixeira (Fundação da Universidade do Porto);
viii) Fundação Instituto Politécnico do Porto (Instituto Politécnico do Porto);
ix) Fundação João Jacinto de Magalhães (Fundação da Universidade de Aveiro);
x) Fundação Luís de Molina (Universidade de Évora);
xi) Fundação Museu da Ciência (Universidade de Coimbra);
xii) FNE — Fundação Nova Europa (Universidade da Beira Interior);
xiii) Fundação para o Desenvolvimento da Universidade do Algarve (Universidade do Algarve).

Apesar de algumas das instituições de ensino superior abrangidas não terem concordado com as medidas, como foi o caso da Universidade de Coimbra, da Universidade do Minho, da Universidade de Lisboa (para a Fundação da Faculdade de Ciências), da Universidade Nova de Lisboa, da Universidade de Évora e da Universidade do Algarve, ou não terem dado resposta à proposta governamental – caso das Universidades do Porto e da Beira Interior e dos Institutos Politécnicos de Viana do Castelo e do Porto – perante as restrições financeiras então verificadas,

o Governo determinou às entidades públicas de quase todas estas instituições que procedessem, nos termos da lei, à sua extinção (RCM 13-A/2013).

Como já se mencionou, a partir desta altura (2012) foi expressamente proibido criar novas fundações públicas de direito privado – com exceção das previstas no RJIES – mas tal não foi impeditivo de as universidades públicas participarem na criação de fundações privadas, com os mesmos objetivos daquelas que foram extintas, mas neste caso com ainda maior liberdade de atuação. Neste sentido, foi criada em 2015 e reconhecida nesse mesmo ano a Fundação Alfredo de Sousa, destinada a apoiar o desenvolvimento e funcionamento da *Nova School of Business and Economics* (NOVA SBE) da Universidade Nova de Lisboa. Esta fundação teve um papel preponderante na atividade de '*fund raising*' destinada a canalizar fundos para construção do novo edifício desta Faculdade, em Carcavelos. Apesar de nos seus cinco sócios fundadores se incluírem a Câmara Municipal de Cascais e a referida Faculdade (entidades públicas), foi constituída como fundação privada e não como fundação pública de direito privado por a dotação inicial ser maioritariamente constituída por bens de entidades privadas e a estas entidades ser conferido, por essa razão, o direito de designar ou destituir a maioria dos titulares do órgão de administração da fundação. A criação desta fundação privada com os amplos e gerais objetivos mencionados concretizou-se, curiosamente, no âmbito de uma Faculdade de uma Universidade que veio a adotar o regime fundacional. A criação deste tipo de instituições pelas instituições de ensino superior públicas está prevista no art.º 15.º do RJIES com o objetivo de as coadjuvar no estrito desempenho dos seus fins. Caso não se resolvam algumas das dificuldades que as universidades públicas em geral, e as universidades-fundação em particular, sentem no normal desenvolvimento das suas atividades, sobretudo nas questões financeiras, a emergência deste tipo de entidades, à volta das universidades públicas podem vir a florescer, apesar de não ser fácil replicar o modelo adotado com a Fundação Alfredo de Sousa e de o interface de gestão deste tipo de entidades com a entidade pública respetiva não se revelar fácil, como aconteceu e acontece neste caso. (Estatutos da Fundação Alfredo de Sousa, 2015).

5.2.4. Análise do regime das universidades-fundação no RJIES

Nos termos do RJIES (art.º 129º), as universidades públicas podem requerer ao governo a sua transformação em fundações públicas com regime de direito privado, mediante proposta fundamentada – esta proposta deve fundamentar-se nas vantagens da adoção desse modelo e no enquadramento jurídico para o prosseguimento dos seus objetivos e deve ser acompanhada de um estudo acerca das implicações dessa transformação na organização, gestão, financiamento e autonomia da instituição – do reitor, aprovada por maioria absoluta dos membros do conselho geral. Até ao presente, cinco universidades – Aveiro, Porto, ISCTE-IUL (estas três em 2009) Minho (2015) e Nova de Lisboa (2017) – e o Instituto Politécnico do Cávado e do Ave (2018), transformaram-se em fundações públicas com regimes de direito privado. No presente projeto, como temos vindo a dizer, apenas se analisa a situação das universidades públicas, pelas razões já expostas no capítulo I, embora o regime previsto para as universidades-fundação seja em tudo semelhante ao dos politécnicos-fundação. A criação da fundação em todos os casos previstos é efetuada por um decreto-lei que também aprova os respetivos estatutos.

Quando o governo concorda com a proposta da universidade, no sentido da criação de uma fundação, é estabelecido um acordo onde se incluem:

- o projeto da instituição;
- o seu programa de desenvolvimento;
- os estatutos da fundação;
- a estrutura orgânica básica;
- o processo de transição; e
- as circunstâncias em que se pode operar o seu regresso ao regime fundacional, determinando um, eventual, período inicial de funcionamento e a sua avaliação.

A lei prevê, ainda, que as escolas de uma universidade se possam também transformar numa fundação da mesma natureza (situação que, até ao presente, ainda não se verificou), mas só pode ocorrer no quadro de criação de uma entidade mais ampla, com a natureza de consórcio, envolvendo a fundação e a instituição de origem, ou as suas escolas e podendo também agregar outras instituições de ensino, investigação e desenvolvimento, qualquer que seja a sua natureza jurídica. Neste caso a solicitação tem de ser acompanhada por:

- estudo acerca das implicações da transformação institucional sobre a organização, a gestão, o financiamento e a autonomia;
- o projeto do consórcio; e
- parecer da instituição.

Esta transformação institucional pode também resultar – por iniciativa do governo e o acordo das instituições envolvidas, ou por iniciativa destas – da criação de uma nova instituição que resulte da recomposição de unidades orgânicas de diversas universidades públicas e de instituições de investigação e desenvolvimento públicas ou privadas. O governo pode, também, proceder à criação de uma fundação, mediante a realização de um estudo semelhante ao exigido às universidades públicas que se pretendam transformar em fundações, quando se trate da criação de uma nova instituição.

Nesta conformidade, as universidades públicas que se transformaram em fundações tiveram de ter os seus estatutos revistos nos termos previstos no RJIES, tendo sido a assembleia estatutária para o efeito o respetivo conselho geral. Esses estatutos são publicados em anexo ao decreto-lei que cria a fundação. A iniciativa é do reitor da universidade que deve apresentar ao conselho geral uma proposta fundamentada, incluindo a proposta de novos estatutos, e tem de ser aprovada pela maioria dos membros do conselho geral. Estes novos estatutos estão sujeitos a homologação governamental – que se concretiza com a sua publicação em anexo ao decreto-lei que aprova o regime fundacional – como acontece nos de todas as universidades públicas, sendo os órgãos de governo e de gestão destas universidades-fundação escolhidos e tendo a composição e competências previstos para as demais universidades públicas, com as necessárias adaptações que resultam nestes casos da existência de um conselho de curadores, com determinadas competências (Coelho, 2017, p. 385).

O património da fundação – matéria que tem gerado muita controvérsia – está regulado no art.º 130º do RJIES. Aí se determina que ele é constituído pelo património da universidade em causa – ou quando se tratar de uma unidade orgânica, pelo património da respetiva universidade que lhe estava afeto para as suas atribuições, nos termos fixados no decreto-lei que procede à

respetiva criação – podendo o Estado contribuir para esse património com recursos suplementares e podendo ainda outras entidades contribuir para esse património no ato de criação da fundação, ou posteriormente.

Nos termos do disposto nos anexos (n.º 2 dos artigos 4.º) aos decretos-lei que instituíram as cinco universidades-fundação – 95/2009 (ISCTE-IUL), 96/2009 (Universidade do Porto), 97/2009 (Universidade de Aveiro), todos de 27 de abril, 4/2016, de 13 de janeiro (Universidade do Minho) e 20/2017, de 21 de fevereiro (Universidade Nova de Lisboa) – o património das fundações é ainda constituído (ou pode ser constituído) por outros bens imóveis, bens móveis, direitos e obrigações de conteúdo económico, submetidos ao comércio jurídico privado afetos à realização dos seus fins e adquiridos pela fundação com os rendimentos dos respetivos bens próprios, por subsídios, fundos, contribuições, donativos, heranças, legados, cedências, dações em cumprimento ou doações de entidades públicas ou privadas, portuguesas ou estrangeiras (Coelho, 2017, p. 396).

Em matéria de autonomia patrimonial as universidades-fundação gozam de uma amplitude significativamente maior do que as outras universidades públicas, com exceção da Universidade de Lisboa que, através do decreto-lei n.º 266-E/2012, de 31 de dezembro de 2012, que promoveu a fusão da Universidade de Lisboa com a Universidade Técnica de Lisboa, garantiu o mesmo tipo de autonomia patrimonial. Por esse motivo, Raúl Capaz Coelho refere que ela é plena não lhes sendo aplicável um conjunto de diplomas legais que estabelecem o regime jurídico do património imobiliário público, porque o âmbito desses diplomas se restringe à gestão dos bens imóveis do domínio privado do Estado e dos institutos públicos. Nesse sentido, acrescenta:

> *As instituições podem dispor livremente do seu património, tendo capacidade para transmitir imóveis a título oneroso, nos termos dos seus Estatutos, sempre que a totalidade do valor da sua realização seja aplicado em outros investimentos que passem a integrar o seu ativo imobilizado até ao fim do terceiro exercício económico seguinte ao da realização da transmissão onerosa* (Coelho, 2017, p. 387).

Neste âmbito da autonomia patrimonial, as fundações públicas de direito privado gozam ainda do poder de expropriação por utilidade pública, regendo-se nesta matéria e no tocante à prática de atos unilaterais de autoridade no domínio das suas atribuições pelo direito administrativo (Coelho, 2017, p. 397). Seguindo uma recomendação do Tribunal de Contas, está em curso a publicação em Diário da República da transferência dos imóveis do domínio privado do Estado afetos às universidades-fundação já criadas (Coelho, 2017, pp. 397-398).

A administração da fundação vem regulada no art.º 131º do RJIES e nele se estipula que ela é administrada por um conselho de curadores constituído por cinco personalidades externas à instituição, com um mandato de cinco anos, renovável uma vez, que não podem ser destituídos pelo governo sem motivo justificado. Para evitar uma sobreposição plena de mandatos na sua primeira composição, o mandato de dois dos curadores é de apenas três anos. Os curadores são nomeados pelo governo, mas sob proposta da instituição. Está também estabelecido que a fundação tem um fiscal único, nos termos estabelecidos para a mesma figura prevista para todas as universidades públicas, o qual controla a gestão patrimonial e financeira da entidade respetiva. Este fiscal é escolhido de entre revisores oficiais de contas ou sociedades de revisores

oficiais de contas, por nomeação governamental, ouvido o reitor e tem as competências previstas na lei-quadro dos institutos públicos.

A autonomia das universidades com regime fundacional – art.º 132º do RJIES – é idêntica à das restantes universidades públicas com as devidas adaptações que resultam desta nova natureza jurídica e que carece de ser analisada, com detalhe, por se considerarem frustradas as expetativas inicialmente criadas neste âmbito com exceção, como vimos, da autonomia patrimonial. Estipula-se, também, que a competência disciplinar sobre o pessoal docente, de investigação e os estudantes incumbe aos mesmos órgãos previstos para as demais universidades públicas e nos mesmos termos que para estas se encontra determinado e ainda que as isenções fiscais para as universidades públicas também se aplicam às universidades em regime fundacional. Na norma sobre autonomia estabelece-se que os estatutos da universidade-fundação são aprovados pelo conselho de curadores, mediante proposta de uma assembleia com a mesma composição que aprovou os primeiros estatutos da universidade após a entrada em vigor do RJIES. Estes estatutos estão, ainda, sujeitos a homologação ministerial nos mesmos termos dos das outras universidades públicas.

Como refere Raúl Capaz Coelho, seguindo o disposto no art.º 136º do RJIES: *O financiamento do Estado às instituições de natureza fundacional deveria ter sido definida por meio de contratos plurianuais celebrados entre a instituição e o Estado (…), de duração não inferior a três anos, de acordo com objetivos de desempenho (…)*, mas tal não se concretizou até ao presente, o que limita a autonomia financeira destas universidades-fundação e retira alguma eficácia prática ao facto de elas poderem gerir *(…) livremente os seus recursos financeiros, independentemente da sua origem, conforme critérios por elas estabelecidos e podem dispor, sem quaisquer restrições, dos resultados das suas contas anuais (saldos), para além de não terem sido afetadas por qualquer cativação orçamental que fosse determinada para os restantes serviços e organismos públicos* (Coelho, 2017, p. 388). O recuo do governo na autonomia financeira das universidades-fundação fica também registado no facto de em 2010 e 2011 estas instituições terem sido financiadas mediante transferências da rubrica do Orçamento *Outras dotações do ensino superior*, inscrito no orçamento do então Ministério da Educação e Ciência, não dispondo de inscrição orçamental própria, contrariamente ao que se verificou com todas as restantes instituições de ensino superior públicas (Coelho, 2017, p. 388). A partir de 2012 o tratamento passou a ser igual para todas passando as universidades-fundação a ter, tal como as outras, inscrição orçamental própria.

Em todos os diplomas legais que criaram as diversas universidades-fundação se estipula em matéria de autonomia financeira – artigos 5º e 6º dos seus anexos – que: *gerem livremente os seus recursos financeiros, independentemente da sua origem, conforme critérios por si estabelecidos, tendo capacidade para, entre outros, elaborar planos plurianuais, elaborar, alterar e executar os seus orçamentos, liquidar e cobrar receitas e autorizar quaisquer despesas e efetuar quaisquer pagamentos*, constituindo as suas receitas:

- *as dotações orçamentais anuais que lhe forem atribuídas pelo Estado;*
- *as receitas provenientes de contratos de financiamento plurianual celebrados com o Estado;*
- *as receitas provenientes do pagamento de propinas e outras taxas de frequência de ciclos de estudos e outras ações de formação;*

- *as receitas provenientes de atividades de investigação e desenvolvimento;*
- *os rendimentos da propriedade intelectual;*
- *os rendimentos de bens próprios ou de que tenha a fruição;*
- *as receitas derivadas da prestação de serviços, da emissão de pareceres e da venda de publicações e de outros produtos da sua atividade;*
- *os subsídios e contribuições, regulares ou ocasionais, subvenções, comparticipações, doações, heranças e legados provenientes de quaisquer entidades, públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras;*
- *o produto da venda ou arrendamento de bens imóveis, quando autorizada por lei, bem como de outros bens;*
- *os juros de contas de depósitos e a remuneração de outras aplicações financeiras;*
- *os saldos da conta de gerência de anos anteriores;*
- *o produto de taxas, emolumentos, multas, coimas e quaisquer outras receitas que legalmente lhes advenham;*
- *o produto de empréstimos contraídos; e*
- *outras receitas previstas na lei.*

Confrontada esta lista com o elenco de receitas das universidades-fundação com a lista constante do RJIES – art.º 115º – para as outras universidades públicas, não há qualquer diferença a assinalar e mesmo os contratos plurianuais que não foram ainda postos em prática para as primeiras, também estão previstos para as restantes. De igual modo, as universidades-fundação concorrem a fundos públicos nos mesmos termos das outras universidades públicas e estão sujeitas, nos mesmos termos destas, à jurisdição do Tribunal de Contas, por não beneficiarem de qualquer regime de exceção (Coelho, 2017, p. 389). Até 12 de agosto de 2012, as universidades-fundação estiveram excecionadas da aplicação do Código de Contratação Pública, mas com a entrada em vigor de um novo diploma legal (decreto-lei n.º 149/2012, de 12 de julho), deixaram de usufruir desse regime especial (Coelho, 2017, pp. 390-391).

Quanto aos órgãos das universidades-fundação – art.º 133º do RJIES – determina-se que eles são escolhidos nos termos das demais universidades públicas e têm a composição e competências previstas para estas universidades, com as necessárias adaptações e com a ressalva relativa à competência do conselho de curadores. As competências atribuídas ao conselho de curadores são as seguintes:

- Nomear e exonerar o conselho de gestão sob proposta do reitor ou diretor;
- Homologar as deliberações do conselho geral de designação e destituição do reitor ou diretor;
- Exercer a competência de propor ou autorizar, conforme disposto na lei, a aquisição ou alienação de património imobiliário da universidade, bem como as operações de crédito;
- Homologar as deliberações do conselho geral, tais como:
    - aprovar os planos estratégicos de médio prazo e o plano de ação para o quadriénio do mandato do reitor;
    - aprovar as linhas gerais de orientação da instituição no plano científico, pedagógico, financeiro e patrimonial;

- aprovar os planos anuais de atividades e apreciar o relatório anual das atividades da instituição;
- aprovar a proposta de orçamento; e
- aprovar as contas anuais consolidadas, acompanhadas do parecer do fiscal único (Coelho, 2017, p. 400).

As competências previstas no terceiro grupo, dos quatro referidos, correspondem a competências dos conselhos gerais nas restantes universidades públicas, enquanto as do último grupo se traduzem em homologar as respetivas deliberações do conselho geral. O conselho de curadores tem competências próprias, que nas restantes universidades incumbem ao reitor – nomear e exonerar o conselho de gestão – ou ao conselho geral – a aquisição ou alienação de património imobiliário e as operações de crédito – e homologa deliberações do conselho geral nos outros dois casos, competência que nas outras universidades públicas nenhum outro órgão exerce.

O regime jurídico das universidades-fundação encontra-se estabelecido no art.º 134º do RJIES. Sendo fundações públicas, como se determina no art.º 129º do RJIES, regem-se pelo direito privado, nomeadamente no que respeita à sua gestão financeira, patrimonial e de pessoal, mas este regime privado não prejudica a aplicação dos princípios constitucionais respeitantes à administração pública, como sejam os de prossecução do interesse público e os princípios de igualdade, de imparcialidade, de justiça e de proporcionalidade. Em primeiro lugar, daqui resulta que este tipo de fundações públicas não se regem apenas pelo direito privado, mas por alguns regimes de direito privado sendo, por isso, mais correto dizer-se fundações públicas com regimes de direito privado. Em termos de gestão financeira, por exemplo e como já vimos, ela não é só de regime privado, mas também de regime público. No caso da gestão de pessoal, passa-se o mesmo. Quanto à determinação da aplicação dos princípios constitucionais referidos aplicados à administração pública, fica afastada qualquer ideia de privatização destas instituições, que o seu regime jurídico, desde logo, também não acolhe.

Este tema da possível tendência de privatização das universidades públicas tem sido brandido com alguma frequência contra o RJIES e, em especial, a propósito das universidades-fundação, mas não se encontram indícios que possam dar a entender que essa matéria esteja na agenda política. O próprio RJIES é cuidadoso a tratar da questão e em afastar esse tipo de presunções, designadamente quando estabelece, como acabei de referir, que o regime de direito privado destas instituições de natureza fundacional não prejudica a aplicação dos princípios constitucionais respeitantes à administração pública. A prevista intervenção do governo em situações de grave crise institucional das instituições públicas de ensino superior (art.º 152º do RJIES) de forma a repor a normalidade e reconstituir logo que possível o autogoverno da instituição, quando elas não podem ser superadas no quadro da sua autonomia, também parece afastar essa presunção, dado que a medida não é extensível às instituições de ensino superior privadas.

No que respeita aos recursos humanos, prevê-se que a universidade-fundação possa criar carreiras próprias para o seu pessoal docente, investigador e outro, recomendando-se que de forma genérica e quando for apropriado se respeite o paralelismo no elenco de categorias e

habilitações académicas que vigoram nas restantes universidades para o pessoal docente e investigador. Salvaguarda-se, no entanto, o regime da função pública de que gozavam os funcionários e agentes da universidade antes da sua transformação em fundação, o que lhes garante todos os direitos e deveres inerentes à sua situação jurídico-funcional do regime da função pública. Este preceito – que estabelece a possibilidade de constituição de relações laborais jurídico-privadas – não tem tido o sucesso inicialmente esperado no que respeita ao pessoal docente e de investigação, estando a servir mais amplamente, no entanto, para o restante pessoal.

Nesta conformidade, Raúl Capaz Coelho refere que:

> *Às fundações públicas de direito privado, como consequência do grau de autonomia de que dispõem, e desde que o estabeleçam adequadamente nos respetivos estatutos, é-lhes facultada a utilização indistinta de todos os instrumentos de gestão de recursos humanos, tanto públicos como privados, em função das suas necessidades e interesses* (Coelho, 2017, p. 395).

Este mesmo autor, face ao disposto no RJIES, identifica os quatro universos de trabalhadores que podem coexistir nas universidades-fundação:

a) *Trabalhadores com relação jurídica de emprego público que à data da transformação das instituições de ensino superior em fundações se encontravam em exercício de funções e que mantêm o estatuto jurídico até então detido;*
b) *Docentes admitidos 'ex-novo' nas instituições em regime de contrato de trabalho em funções públicas, observando os requisitos e procedimentos previstos no ECDU (Estatuto da Carreira Docente Universitária) – a relação jurídica de emprego é regulada pelo regime de contrato de trabalho em funções públicas, sendo-lhe aplicável diretamente o ECDU;*
c) *Docentes admitidos 'ex-novo' nas instituições em regime de direito privado, não obstante na sua contratação dever ser genericamente respeitado o paralelismo no elenco de categorias e habilitações académicas que vigoram no ECDU;*
d) *Trabalhadores das carreiras não-docentes admitidos 'ex-novo' nas instituições (pessoal da carreira de investigação científica e pessoal não-docente e não-investigador – a que se aplica o regime de direito privado* (Coelho, 2017, p. 393).

O acesso e ingresso nas universidades-fundação (art.º 135º do RJIES) e a ação social escolar para os estudantes (art.º 137º do RJIES) seguem os critérios e procedimentos adotados para as outras universidades públicas, no primeiro caso, e os estudantes destas instituições estão abrangidos nos mesmos termos dos estudantes das restantes universidades públicas, no segundo caso.

Resta o preceito relativo ao financiamento – art.º 136º – que estabelece que o financiamento do Estado às universidades-fundação é definido por contratos plurianuais, de duração não inferior a três anos e de acordo com objetivos de desempenho, acrescentando que, com as devidas adaptações, se aplicam a estas instituições as regras fixadas pela lei para o financiamento do Estado às demais universidades públicas. Por sua vez, o regime de propinas para os estudantes segue o fixado na lei, não se prevendo, para este tipo de universidades,

qualquer alteração ao regime geral. Como vimos, o regime de contratos plurianuais – que também está previsto para as outras universidades – não está a funcionar, pelo que não subsistem grandes diferenças neste domínio, regulado por este preceito do RJIES, entre os dois tipos de universidades previstos nesta lei. A questão da autonomia financeira foi já tratada no âmbito do art.º do RJIES relativo à autonomia (art.º 132.º).

5.2.5. Análise da realidade fundacional em cada uma das universidades públicas que adotaram o modelo

Esta análise vai basear-se, essencialmente, no relatório do grupo de trabalho do Conselho Coordenador do Ensino Superior (CCES) – produzido entre 2016 e 2017 e centrado nas três primeiras instituições que adotaram o modelo – que procedeu à avaliação e análise do funcionamento das fundações públicas de direito privado no ensino superior; e, nos relatórios de avaliação que quatro das cinco universidades em regime fundacional – ISCTE-IUL, Universidade do Porto, Universidade de Aveiro e Universidade do Minho – já realizaram, nos termos do que legalmente está previsto nos diplomas que instituíram, para cada uma destas universidades, o respetivo regime fundacional – artigos 12.º dos decretos-lei n.º 95/2009 (ISCTE-IUL), 96/2009 (Universidade do Porto) e 97/2009 (Universidade de Aveiro), todos estes de 27 de abril e, ainda, o artigo 13.º do decreto-lei n.º 4/2016, de 13 de janeiro (Universidade do Minho). Todos estes preceitos têm a mesma redação, que é a seguinte:

1. *Findo um período experimental de cinco anos de funcionamento no regime fundacional é realizada uma avaliação da aplicação do mesmo.*
2. *Em consequência da avaliação referida no número anterior, o conselho geral da Universidade pode propor, justificadamente, o regresso da instituição ao regime não fundacional.*

A Universidade Nova de Lisboa que, no decreto-lei que instituiu o seu regime fundacional (n.º 20/2017, de 21 de fevereiro), está também sujeita a um período experimental de cinco anos (art.º 12.º), findo o qual tem de proceder à sua avaliação, só este ano de 2022 terá de realizar esse procedimento. Por este motivo, a análise fica neste caso extraordinariamente limitada por indisponibilidade de informação adequada, ao contrário do que acontece nas outras instituições.

No relatório do grupo de trabalho do Conselho Coordenador do Ensino Superior, apresentam-se os principais resultados do trabalho realizado e que podem ser organizados em três grupos: regime financeiro, regime de gestão de pessoal e avaliação geral.

No que respeita ao regime financeiro, identificam as seguintes questões:

> *Os contratos programa assinados com o Governo não foram respeitados na sua íntegra, não tendo sido atribuído o financiamento complementar acordado a despeito de as universidades terem cumprido a generalidade dos objetivos definidos. O regime financeiro foi desvirtuado com a imposição de extensas e inesperadas limitações. Nomeadamente, com a recessão económica e financeira que afetou o País depois de 2010, a Lei de Enquadramento Orçamental foi alterada a partir de 2011 com a consequência de fazer*

regressar as universidades fundação ao perímetro orçamental do Estado. O impacto mais relevante foi a obrigação de sujeição à regra do equilíbrio orçamental e o cumprimento do princípio da unidade de tesouraria nos mesmos termos das demais instituições de ensino superior. Contudo, as universidades de regime fundacional ficaram excluídas de cativações orçamentais (CCES, 2017, pp. 3-4).

Daqui resulta o seguinte:

- as universidades cumpriram, na generalidade, os objetivos definidos nos contratos programa estabelecidos com o governo na ocasião da passagem ao regime fundacional;
- o governo não cumpriu o estabelecido nesses contratos, no que respeita ao financiamento complementar acordado;
- o regime financeiro previsto foi desvirtuado com a imposição de extensas e inesperadas limitações, designadamente, pela recessão económica e financeira que afetou o país a partir de 2010 e que fez regressar as universidades-fundação ao perímetro orçamental do Estado;
- as universidades-fundação ficaram sujeitas – ao contrário do previsto – à regra do equilíbrio orçamental e ao cumprimento do princípio da unidade de tesouraria, tal como as demais universidades públicas;
- o único aspeto positivo que restou no âmbito financeiro foi o de as universidades-fundação terem ficado excluídas de cativações orçamentais.

No que respeita à gestão de pessoal, as questões identificadas foram as seguintes:

As universidades não exploraram, ou fizeram-no de forma muito tímida e tardia, o regime fundacional na criação de carreiras próprias e leques de incentivos para o pessoal docente e investigador. Em todos os três casos analisados, devido a uma interpretação restritiva sobre o grau de paralelismo com as carreiras da Administração Pública a diversidade do leque de incentivos no regime privado é muito limitado. Por exemplo, a UA só aprovou o regulamento para celebração de contrato para pessoal investigador em regime de direito privado em 2015 e, no que diz respeito ao pessoal docente, continua a contratar apenas em regime de funções públicas. A UP aprovou um regulamento para celebração de contratos de trabalho de pessoal não docente e não investigador, contemplando carreiras próprias com escala salarial diferenciada da contratação em funções públicas (ajustando ao período de trabalho de 40 horas semanais), um regulamento para progressão na carreira para o pessoal não docente e não investigador, um regulamento para avaliação do desempenho do pessoal não docente e não investigador e ainda um regulamento de celebração de contratos de trabalho de pessoal docente contratado ao abrigo do Código do Trabalho, contemplando mais dois escalões salariais no topo de cada categoria relativamente ao dos contratados em funções públicas (CCES, 2017, p. 3-4).

Conclui-se, assim, o seguinte sobre este tema da gestão de pessoal:

- confirma-se a ideia de que o regime de relação laboral jurídico-privada, previsto no RJIES para estas universidades-fundação, não foi utilizado como expectável, cabendo aqui o ónus pela fraca utilização deste regime às instituições universitárias;

- não há nenhuma referência quanto ao ISCTE-IUL, presumindo-se que, nessa instituição, não se tenha procedido à aprovação de nenhum regulamento para regular esta situação;
- refere-se que na Universidade de Aveiro só em 2015 (passados seis anos sobre a adoção do regime fundacional) se aprovou um regulamento para contrato em regime de direito privado de pessoal investigador, nada se dizendo sobre qualquer regulamentação para o pessoal docente (que continua a ser contratado em regime de função pública) nem sobre o restante pessoal, embora, neste último caso, se entenda que haja recurso ao regime de contratação privada;
- na Universidade do Porto – aparentemente menos tímida do que as outras duas instituições na utilização deste regime – foi aprovado um regulamento para celebração de contratos de trabalho de pessoal não docente e não investigador, com regras próprias e outro para celebração de contratos de trabalho de pessoal docente, com alterações de escalões salariais no topo da carreira.

Em termos de avaliação geral, o relatório exprime o seguinte:

> *As três instituições, Universidade do Porto, Universidade de Aveiro e ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa, consideram que a despeito de todas as vicissitudes a opção pelo regime fundacional foi muito vantajosa e facilitou a integração das instituições no desafio de aproximar Portugal da Europa e das universidades europeias. No entanto, das audições realizadas ficou claro que as organizações sindicais não consideram vantajosa a opção pelo regime fundacional na base de receios de eventual tendência de 'privatização' dos regimes laborais, o que nunca se verificou em nenhuma instituição* (CCES, 2017, p. 4).

Resulta, assim, uma avaliação positiva da adoção do regime fundacional por parte das três instituições universitárias e o temor das organizações sindicais de que este regime conduza a uma eventual tendência de privatização dos regimes laborais, o que os autores do relatório afastam, por não se ter verificado em nenhuma das instituições.

Das conclusões apresentadas neste relatório convirá salientar as respeitantes aos regimes de gestão financeira, gestão de pessoal (que merece um tratamento mais prolongado e detalhado) e à mobilização dos conselhos de curadores para ajudarem a promover o modelo fundacional. Quanto ao regime de gestão financeira concluem o seguinte:

> *Contribuindo para esse relançamento e reforço* (do modelo fundacional) *seria importante potenciar a capacidade de angariação de mais receitas próprias. A constituição de um fundo autónomo na Fundação Universidade do Porto, Universidade de Aveiro, ISCTE-IUL e Universidade Nova de Lisboa, semelhante ao previsto na Fundação Universidade do Minho pode contribuir para tal objetivo. A dotar este fundo podem ser usadas receitas provenientes de uma consignação voluntária de 0,5% do IRS, de doações ou heranças entre outras.*
>
> *É, ainda, essencial a flexibilização e clarificação da aplicação das regras da contratação pública, do equilíbrio orçamental e da gestão financeira em geral, com possibilidade de gestão plurianual dos orçamentos* (CCES, 2017, p. 5).

Em relação à gestão de pessoal, sugerem o seguinte conjunto de medidas:

É urgente incentivar as Instituições de Ensino Superior que adotaram o regime fundacional na procura de uma atitude mais ousada no que respeita à criação de carreiras próprias ligadas a um leque de incentivos que lhes permita posicionar-se de forma competitiva no recrutamento de capital humano seguindo as melhores práticas internacionais. Essas carreiras devem abranger investigadores, docentes e não docentes.

Devem ser clarificadas as oportunidades do estatuto fundacional em matéria de recrutamento e gestão de recursos humanos, em particular no que respeita ao recrutamento e abertura de concursos para lugares seniores nas carreiras e nos mecanismos de transição entre a carreira pública e a carreira a criar na instituição fundação.

A realização de um plano de trabalho especializado com o propósito de promover o regime de contratação de docentes e investigadores em IES que adotaram o regime fundacional e esclarecer eventuais dúvidas relativas ao recrutamento e gestão do pessoal seria oportuna, designadamente com os termos de referência em anexo. Deveria envolver representantes e administradores das universidades fundacionais e juristas com experiência em direito laboral. Os resultados deveriam ser relatados para posterior utilização por todas as potenciais instituições interessadas (CCES, 2017, pp. 5-6).

Finalmente, no que respeita à mobilização dos conselhos de curadores, preconizam o seguinte:

A mobilização dos conselhos de curadores para o papel reformador que as instituições fundação em Portugal podem vir a assumir no contexto do ensino superior na Europa deve ser incentivado ao nível institucional e político. Relatórios periódicos a realizar pelos conselhos de curadores seriam desejáveis para estimular rotinas de aferição do seu funcionamento, relevância e adequação da composição. Será também de interesse reforçar a relação do Conselho de Curadores com o Conselho Coordenador do Ensino Superior na medida em que aquele Conselho atua em representação do Estado junto da universidade fundação (CCES, 2017, p. 6).

Após as conclusões o relatório identifica um conjunto de medidas a adotar que refletem a análise dos resultados que extraíram e as conclusões que apresentam. Dessas propostas de medidas a adotar, salienta-se a inclusão na lei do orçamento do Estado de normas:

- que coloquem as universidades-fundação *fora do perímetro orçamental do Estado*;
- que as isentem *de sujeição à regra do equilíbrio orçamental e do cumprimento do princípio da unidade de tesouraria, permitindo assim a gestão plurianual dos orçamentos;* e
- que as isentem, ainda, de *todos os processos concursais envolvidos em processos de compras públicas.*

Para além disto, propõem que se adotem medidas no sentido de:

- proceder à *constituição de um fundo autónomo na Fundação Universidade do Porto, Universidade de Aveiro, ISCTE-IUL e Universidade Nova de Lisboa, semelhante ao previsto na Fundação Universidade do Minho. A dotar este fundo podem ser usadas receitas provenientes de uma consignação voluntária de 0,5% do IRS, de doações ou heranças entre outras*; e de

- *garantir, para as Instituições de Ensino Superior que adotaram o regime fundacional a não aplicação do Plano Oficial de Contabilidade Pública para o Sector Educação e a exclusão do âmbito dos Código dos Contratos Públicos até aos limiares comunitários*.

Passamos agora a analisar os resultados dos relatórios de avaliação das quatro universidades-fundação que já os redigiram, sendo que este relatório global já antecipa muitos dos resultados institucionais que constam destes outros relatórios.

ISCTE-IUL

A passagem ao regime fundacional está consubstanciada num contrato programa que previa os investimentos do Estado e do ISCTE-IUL em quatro eixos:

- *Reforço das infraestruturas e equipamentos científicos e de ensino;*
- *Reforço de meios humanos qualificados no ensino e na investigação;*
- *Desenvolvimento da estrutura de gestão; e*
- *Apoio aos estudantes através da criação dos serviços de ação social e ampliação das suas valências* (ISCTE-IUL, 2015, p. 5).

  Estes eixos seriam medidos através de uma série de indicadores e metas estabelecidas no mesmo contrato. Das 14 metas definidas, 10 foram ultrapassadas e 4 não foram totalmente concretizadas. A não concretização plena dessas 4 metas, deveu-se, em grande parte, a fatores externos ao ISCTE-IUL, ligados à diminuição do financiamento às instituições de ensino superior e à investigação (ISCTE-IUL, 2015, p. 6).

De qualquer modo, numa apreciação global, entende-se que:

> *a evolução do ISCTE-IUL neste período é francamente positiva, apesar da situação externa adversa dos últimos cinco anos. Esta situação de contexto teve reflexos não só na diminuição drástica do financiamento público para as universidades, como na forte diminuição dos recursos das famílias e das organizações afetos à educação. Mesmo assim, a instituição não só resistiu, como cresceu e melhorou na quase totalidade dos parâmetros das suas atividades de ensino, investigação e transferência de conhecimento. Em geral, o regime fundacional revelou-se muito benéfico para a gestão das instituições, apesar das restrições sucessivas a que foi sujeito nos últimos anos* (ISCTE-IUL, 2015, pp. 6-7).

Face à avaliação da situação do regime fundacional no ISCTE-IUL e de forma a assegurar uma maior flexibilidade de gestão das universidades públicas propõe-se, em grande parte e em consonância com o que se preconiza no relatório do CCES – o seguinte:

- *As fundações universitárias públicas deixarem de ser consideradas entidades públicas reclassificadas, sendo retiradas do perímetro orçamental do Estado;*
- *Voltar a ser possível a gestão plurianual;*
- *Não aplicação do código dos contratos públicos à aquisição de bens e serviços e empreitadas, nas verbas angariadas como receita própria;*
- *Dispensa da obediência ao princípio da unidade de tesouraria, permitindo fazer aplicações financeiras de acordo com as melhores ofertas do mercado;*
- *Dispensa da obrigatoriedade do princípio do equilíbrio orçamental, o que permite que a despesa num dado ano económico possa ser superior ou inferior à receita cobrada;*

- *Prestação de contas única e exclusivamente com base na contabilidade patrimonial;*
- *Possibilidade de dispor, sem qualquer restrição, dos resultados das suas contas anuais (possibilidade de utilização de saldos)* (ISCTE-IUL, 2015, pp. 7-8).

No âmbito da gestão de pessoal, entendendo curiosamente que não lhe cabe tomar iniciativas neste domínio face ao quadro legal já existente e ao contrário do que fizeram as universidades do Porto e de Aveiro, propõe-se:

- *Clarificação das regras e princípios da Administração Pública aplicáveis à gestão de pessoal, distanciando-nos de procedimentos administrativos processuais morosos que têm como consequência a burocratização da gestão de pessoal, nomeadamente no que ao recrutamento diz respeito;*
- *Flexibilização das regras de contratação de pessoal não docente que permitam atrair e reter talento;*
- *Possibilidade de proceder à contratação em regime de direito privado de pessoal docente sem as restrições do ECDU nomeadamente em relação à distribuição de serviço letivo e liberdade de criação de perfis de pessoal próprios;*
- *Possibilidade de premiar o mérito com critérios rigorosos na sequência dos processos de avaliação de desempenho;*
- *Criação de regras e normas que facilitem a contratação, por curtos períodos de tempo, de pessoal docente estrangeiro* (ISCTE-IUL, 2015, p. 8).

A proposta final é, considerando todas as áreas de gestão universitária, no sentido *de uma maior autonomia seguida de controlo à posteriori sobre os resultados obtidos* (ISCTE-IUL, 2015, p. 8).

O relatório é muito crítico em relação ao comportamento dos sucessivos governos face aos compromissos assumidos no contrato programa estabelecido na ocasião da transformação da instituição em fundação – *nenhum dos governos em funções, nesse período, cumpriu os compromissos fixados* ou *os governos não realizaram qualquer investimento dos montantes contratualizados no Plano de Desenvolvimento Estratégico* (ISCTE-IUL, 2015, pp. 5, 9) – mas refere-se que, em contrapartida e apesar disso, o ISCTE-IUL ultrapassou, em muito, o investimento previsto, particularmente na componente de investimento com receitas próprias e o saldo é muito positivo por o regime fundacional ter proporcionado condições para mudanças estruturais nas áreas da investigação e da transferência de conhecimento, conduzindo ao fim da pulverização existente nessas áreas através da sua integração orgânica e ao seu alinhamento com o plano de desenvolvimento estratégico da instituição. Mais uma vez, concluem repetindo que: *Em síntese, fica evidente que a evolução geral do ISCTE-IUL nos últimos cinco anos foi francamente positiva, apesar da situação externa adversa, tanto pelos efeitos diretos da crise económica nas empresas e famílias como pela diminuição do financiamento público e também da concorrência acrescida a nível nacional e internacional* (ISCTE-IUL, 2015, pp. 10-11).

O relatório procede ainda a uma avaliação global do regime fundacional salientando os aspetos positivos (virtualidades) e as suas limitações. Nos primeiros identificam a autonomia e responsabilidade institucional (salientando a importância da criação dos conselhos de curadores) e a autonomia de gestão, com destaque para a gestão de pessoal, a gestão financeira (apesar das limitações que foram impostas ao regime inicial) e a autonomia patrimonial. Do lado das limitações identificam dois tipos delas: as inerentes ao próprio modelo – cujas explicações

são um pouco confusas e não completamente percetíveis quanto ao seu alcance – e as já referidas limitações introduzidas por legislação posterior (ISCTE-IUL, 2015, pp. 13-16).

Na sua parte final o relatório repete as recomendações para melhoria do modelo nas áreas da autonomia e da gestão de pessoal e conclui referindo que:

> *Em ambas as vertentes propõe-se, de uma forma global, uma maior autonomia na gestão universitária assente nos princípios de transparência, prestação de contas e auditoria a posteriori com base nos resultados alcançados. Os resultados positivos obtidos pelo ISCTE-IUL nestes cinco anos, de que no presente relatório se faz um balanço sumário, levam a reitoria a propor a continuação do ISCTE-IUL no regime fundacional e a exigir ao governo não só a reposição da autonomia entretanto perdida e o cumprimento integral do contrato programa assinado entre o ISCTE-IUL e o governo, como a aperfeiçoar este estatuto tendo em conta as boas práticas de outros países em que o regime fundacional foi implementado em universidades públicas* (ISCTE-IUL, 2015, pp. 22-24).

Universidade do Porto

No seu relatório de avaliação do regime fundacional, elaborado em janeiro de 2015 – após a passagem do período experimental de cinco anos – por uma comissão conjunta do conselho de curadores e do conselho geral dessa universidade, conclui-se que a adoção do regime fundacional foi muito positivo:

> *No final do período em análise, a U. Porto considera positiva a adoção do regime fundacional, tendo cumprido com rigor as regras acordadas. A apreciação dos resultados alcançados é francamente positiva, quer quanto ao desempenho da U. Porto no cumprimento da sua missão, quer quanto ao acréscimo de autonomia obtido, quer ainda quanto à simplificação das normas de funcionamento a que está sujeita. Se ainda melhores resultados não foram alcançados, muito se fica a dever ao facto de o Estado não ter cumprido rigorosamente aquilo a que se tinha comprometido, quer por ter alterado normas acordadas quer por não ter entregado as verbas suplementares a que se tinha comprometido com a assinatura de um contrato programa* (U. Porto, 2015, p. 21).

E recomenda-se, por isso, que deve continuar a ser concedido à U. Porto o modelo de fundação pública com regime de direito privado.

Neste relatório, avalia-se a aplicação do regime fundacional e o seu cumprimento, face ao previsto nesta universidade, nas seguintes sete áreas: autonomia, gestão dos recursos humanos, gestão financeira, património e sua gestão, financiamento, fiscalidade e jurisdição aplicável. A avaliação em cada uma destas áreas, que é feita de forma muito cuidadosa e muito elucidativa da real situação vivida nesta instituição (suscita-se apenas o reparo à utilização indevida do termo jurisdição aplicável que deve ser antes entendido como legislação aplicável), mas em grande parte, também pelas outras universidades em regime fundacional – o que justifica a sua longa transcrição – é a seguinte:

- *Autonomia:*
  No âmbito da autonomia, pode dizer-se sem qualquer dúvida que foram cumpridos todos os pontos do regime previsto na lei e apontados anteriormente.

A existência de um Conselho de Curadores provou também constituir um reforço da autonomia da Universidade, dado que este órgão se substituiu ao governo na tomada de decisões em vários domínios importantes para o funcionamento da Universidade. Como exemplos podem ser citados:

Homologação da eleição do reitor, quando nas outras universidades é exigida homologação pelo Ministro da tutela;
Autorização de alienação de património e utilização integral da verba da alienação, quando nas outras universidades é exigida a publicação de um despacho conjunto dos Ministros das Finanças e da tutela (normalmente muito difícil de obter ou emitido ao fim de largos meses ou, mesmo, anos) e a universidade não pode, normalmente, utilizar a totalidade da verba da alienação;
Autorização de recurso ao crédito bancário, quando nas outras universidades é necessário um despacho conjunto dos Ministros das Finanças e da tutela;

- *Gestão dos recursos humanos*
  As expectativas quanto à flexibilização da gestão dos recursos humanos foram integralmente satisfeitas. De facto, as contratações pelo direito privado revelaram-se muito mais simples de concretizar, tendo a U. Porto aprovado os regulamentos necessários para contratação, avaliação e progressão, criando carreiras próprias, paralelas à da administração pública. Referem-se seguidamente alguns exemplos:
  - *Criação de uma carreira própria para o pessoal não docente contratado pelo regime privado, com vencimentos diferenciados (ajustados ao período de trabalho de 40 horas). Estes vencimentos podem ser revistos pelos órgãos próprios da U. Porto sempre que entenda adequado.*
  - *Elaboração de regulamento próprio para avaliação de desempenho do pessoal não docente contratado pelo regime privado*
  - *Elaboração de regulamento próprio para progressão na carreira para o pessoal não docente contratado pelo regime privado*
  - *Regulamento próprio para contratação de pessoal docente pelo regime privado, contemplando mais dois escalões salariais no topo de cada categoria relativamente ao dos contratados em funções públicas*
  - *Processo de contratação muito simplificado relativamente ao da contratação em funções públicas.*
  - *Não sujeição dos contratados pelo regime privado à regra da mobilidade dos contratados em funções públicas.*
  - *Não sujeição à consulta do Instituto Nacional de Administração (INA) para as contratações pelo regime privado.*
  - *Duração do processo de contratação pelo privado de cerca de um mês contra mais de seis meses (em muitos casos cerca de um ano) para a contratação em funções públicas.*
- *Gestão financeira*
  A área da gestão financeira foi aquela em que se verificaram alterações, de certa profundidade, relativamente ao regime previsto na lei. De facto, o governo e a Assembleia da República, nomeadamente através da quinta alteração à Lei n.º 91/2001,

de 20 de agosto (lei de Enquadramento Orçamental) e das sucessivas Leis do Orçamento do Estado e Decretos-Lei de Execução Orçamental, descaracterizaram substancialmente o regime previsto inicialmente.

As principais perdas foram as seguintes:

- *Sujeição da U. Porto ao Código dos Contratos Públicos a partir de agosto de 2012. Até esta data foi utilizado regulamento próprio aprovado pela Universidade e aceite pelo Tribunal de Contas.*
- *Integração da U. Porto no perímetro orçamental do Estado a partir de 2012, pelo que passou a ter o seu orçamento anual inscrito no Orçamento do Estado, portanto sujeito à disciplina imposta por este, nomeadamente para as requisições de fundos e alterações orçamentais. A U. Porto deixou, pois, de receber as suas dotações anuais provenientes do Orçamento do Estado por transferência mensal efetuada pela Direção Geral do Ensino Superior.*
- *Pela integração no perímetro orçamental do Estado a U. Porto passou a estar sujeita às regras da administração pública no que diz respeito à gestão financeira. Após negociações com o governo foi possível manter ou simplificar algumas dessas regras. O artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 36/2013 garantiu às entidades reclassificadas (como é o caso da Universidade do Porto) um regime simplificado de controlo da execução orçamental determinando a inaplicabilidade, àquelas entidades, das regras relativas:*
  - ✓ *À cabimentação da despesa;*
  - ✓ *Às alterações orçamentais, com exceção do disposto nas alíneas a), c) e d) do n.º 2 do artigo 7.º;*
  - ✓ *À transição de saldos;*
  - ✓ *Às cativações, com exceção das previstas no n. º 2 do artigo 3.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, e das correspondentes a cativações que incidam sobre transferências do Orçamento de Estado de que sejam beneficiárias;*
  - ✓ *Aos fundos de maneio previstos no artigo 13.º.;*
  - ✓ *À adoção do POCP (Plano Oficial de Contabilidade Pública), constante do artigo 16.º;*
  - ✓ *À regra do equilíbrio estabelecida no artigo 25.º da Lei, relativamente aos anos de 2011 e 2012, a que se refere o n. º 4 do artigo 58.º.*

  Por outro lado, foi possível junto do Tribunal de Contas fundamentar a continuação da apresentação das contas na ótica da contabilidade patrimonial e de uma forma simplificada na ótica da contabilidade pública.

- *Património e sua gestão*

  Não se verificaram alterações ao regime previsto na lei. A alienação de património depende apenas da existência de um plano de investimentos e da aprovação do Conselho de Curadores. A U. Porto ainda não necessitou de usufruir deste regime. No entanto, constitui um mecanismo que pode vir a ser importante para futuros investimentos da universidade em edificado ou equipamentos, atendendo à desocupação que se tem dado de alguns edifícios mais antigos e degradados.

- *Financiamento*

No que diz respeito ao financiamento, cumpriram-se as expectativas acima enunciadas, com exceção das seguintes:

- *Não foi cumprido, até à data, o contrato-programa estabelecido com o Estado;*
- *Foram introduzidas limitações à utilização dos resultados das contas anuais*

- *Fiscalidade*
  Foram cumpridas as expectativas.

- *Jurisdição aplicável*
  Foram cumpridas as expectativas (U. Porto, 2015, pp. 12-16).

Em relação a recomendações para o futuro, refere-se que não se justificam alterações nos regimes de gestão de recursos humanos, património e sua gestão, fiscalidade e aquilo que designam por jurisdição aplicável. Já no que respeita aos outros três temas considerados – autonomia, gestão financeira e financiamento – sugerem-se algumas alterações à presente situação:

- *Autonomia:*
  No que diz respeito à autonomia, entende-se que, para além de se conservar a situação já existente, se deveria conferir às universidades que adotassem o regime fundacional a capacidade para definirem nos seus próprios estatutos o modelo de governo a adotarem, apenas balizado por princípios gerais enunciados no RJIES. No entanto, a experiência vivida é a de uma coexistência e de uma articulação muito positivas entre o Conselho de Curadores e o Conselho Geral. Na parte financeira, deveria assegurar-se o recurso ao regime privado, sem possibilidade de imposição de regras da administração pública, a não ser em situações de incumprimento grave especificadas no RJIES.
- *Gestão financeira*
  Deve ser garantido que a U. Porto se rege efetivamente pelo direito privado no que respeita à sua gestão financeira. Deve ser reposta a situação inicial que colocava a U. Porto não sujeita às regras gerais de execução orçamental da administração pública, com apresentação anual de contas na ótica patrimonial apenas e não estando sujeita ao Código de Contratos Públicos (CCP), regendo-se por regulamento próprio no que diz respeito às aquisições de bens e serviços. Esta maior autonomia na gestão financeira poderia ter como contrapartida uma responsabilização acrescida na prestação de contas ao longo do ano, seguindo um figurino que já tinha sido acordado com o Ministério das Finanças.
- *Financiamento:*
  Deverá ser cumprido o contrato-programa assinado com o governo e ainda em vigor; deverá instituir-se um sistema de financiamento plurianual, pelo menos para períodos de três anos; deverão também ser legisladas vantagens fiscais mais atrativas para as ações mecenáticas e para as doações filantrópicas que possam criar maior motivação para este tipo de financiamento das universidades com regime fundacional (U. Porto, 2015, pp. 17-18).

Este relatório suscita ainda um outro tema interessante, relacionado com a compatibilização dos estatutos da Fundação Universidade do Porto e do estabelecimento Universidade do Porto. Esta é uma questão resultante do modelo de governação das universidades-fundação, conforme está estabelecido no RJIES, que merece análise cuidada, em sede geral.

O contributo que a Universidade do Porto dá para esta matéria, com sugestões muito interessantes, que merecem uma reflexão séria, é o seguinte:

> Esta dualidade de entidades (Fundação e estabelecimento Universidade) *pode ter vantagens ou desvantagens, embora exija sempre um esforço de conciliação entre os dois estatutos. Em nossa opinião, nada impede que se mantenha a situação atual, com dois estatutos diferenciados, distinguindo-se a Fundação da U. Porto que detém atualmente apenas o Estabelecimento de Ensino Superior, mas que no futuro poderá deter outro tipo de entidades (vg. Parque de Ciência e Tecnologia), possuindo tanto a fundação como cada uma das entidades os seus próprios estatutos. No entanto, os regimes das entidades deverão ser coerentes, nomeadamente no que diz respeito à governação da U. Porto, definindo com clareza o papel dos diversos órgãos de administração e controlo, bem como as respetivas relações funcionais e hierárquicas. Por outro lado, seria desejável que o RJIES permitisse que o Diploma que institui a Fundação U. Porto concedesse alguma autonomia na definição do modelo de governação do Estabelecimento de Ensino Superior (EES) (e de outras entidades que venham a ser criadas), estabelecendo balizas para o mesmo, mas não o sujeitando taxativamente ao modelo que resulta do RJIES (provavelmente ele próprio a carecer de ser revisitado). Em alternativa, dado que a matéria do RJIES não é da competência reservada da Assembleia da República, parece que nada obstará a que, através da simples alteração do diploma que institui e regula a Fundação, o Governo estabeleça a possibilidade de a Universidade do Porto estabelecer o seu próprio modelo de governação (sujeito à aprovação do Conselho de Curadores e, eventualmente homologação do Ministro). Entre os princípios que poderiam enformar tal modelo, incluem-se os seguintes:*
>
> - *Distinção clara entre funções de administração executiva e não executiva do EES;*
> - *Colegialidade de todos os órgãos de administração e fiscalização;*
> - *Separação dos poderes relativos a tarefas administrativas dos de natureza pedagógica, científica e de orientação estratégica; nomeadamente, libertando o Reitor duma grande parte das funções administrativas e entregando a gestão corrente a um órgão composto por especialistas inteiramente dedicados a essa função;*
> - *Aprofundamento da participação de membros externos nos órgãos de governo da Universidade;*
> - *Unidade de administração e de controlo financeiro que, sem prejuízo da autonomia das unidades orgânicas, permita ao Conselho de Gestão uma administração e um controlo integrados dos recursos da U. Porto;*
> - *Criação de um Conselho de Auditoria, composto por três membros e reportando diretamente ao Conselho de Curadores e por este designado;*
> - *Reforço do papel e dos meios do Conselho de Curadores no sistema de governação garantindo, designadamente, o seu controlo sobre a gestão do património e do endividamento da Universidade;*
> - *Reforço da relação do Conselho de Curadores com o Governo, na medida em que aquele Conselho é o representante direto deste junto da U. Porto* (U. Porto, 2015, pp. 19-20).

Finalmente, sobre a designação dos membros externos, também é proposto que se faça uma alteração legislativa no sentido de clarificar a situação vigente, em especial em relação aos membros do conselho de curadores, dado que o RJIES já prevê o processo de designação dos membros do conselho geral. No entanto, a proposta de alteração legislativa vai no seguinte sentido:

> *Todavia, caso, como propomos, venha a ser estabelecida maior autonomia na definição do modelo de governação no regime fundacional, ela colocar-se-á em relação à participação de membros externos nos diversos órgãos de governo. Para esse fim, poderia, por exemplo, ser prevista uma Comissão de Nomeações com a incumbência de propor os nomes de potenciais membros externos dos órgãos de governo à entidade que tenha a competência para os designar* (U. Porto, 2015, p. 21).

Universidade de Aveiro

Esta universidade também considera que se deve manter no regime fundacional após proceder à avaliação da situação referente ao período experimental:

> *A Universidade de Aveiro, tendo experimentado o regime fundacional num período caraterizado por uma dupla excecionalidade, manifesta a sua vontade de continuar como fundação pública com regime de direito privado, tendo como objetivo o pleno desenvolvimento das suas potencialidades, com a mesma ambição que inspirou a decisão unânime da Assembleia Estatutária no dia 22 de dezembro de 2008* (U. Aveiro, 2016, p. 28).

Como os contextos nacional e sectorial eram os mesmos, os comentários contidos sobre a experiência vivida com a aplicação do regime fundacional pela Universidade de Aveiro neste relatório não divergem muito, em termos qualitativos e nos seus aspetos essenciais, do que consta dos outros relatórios. Assim, esta universidade divide o período de avaliação em duas fases distintas, uma primeira, com avanços positivos na concretização do modelo e uma segunda, com evidentes retrocessos:

> *Ao considerarmos o período de execução do contrato-programa como período experimental do regime fundacional, podemos distinguir uma primeira fase de avanços na clarificação e concretização do regime fundacional, enquanto as instituições de ensino superior implementavam o novo quadro institucional; e uma segunda fase, a partir de 2011-2012, e muito concretamente com a execução orçamental de 2012, em que as alterações decorrentes do Programa de Assistência Económica e Financeira obrigaram a recuos, precisamente quando a clarificação do estatuto fundacional e o desenvolvimento institucional, conseguidos na primeira fase, deveriam permitir a plena experimentação do potencial do novo modelo* (U. Aveiro, 2016, p. 13).

As mudanças a operar eram de largo espectro, contemplando o relacionamento com a tutela – em que o aparecimento do conselho de curadores surge como elemento muito importante, porque corresponde à interposição de um novo órgão entre a universidade e o governo que *trouxe para o âmbito da fundação, próximo da universidade, uma capacidade de decisão mais informada, mais rápida e flexível* – até à organização interna.

> *A adesão ao regime fundacional implicava um conjunto de mudanças de largo alcance, desde o relacionamento com a tutela até à organização interna. Algumas dessas mudanças estavam claramente definidas à partida, outras seriam matéria de controversa e demorada clarificação institucional, outras ainda ficaram sujeitas a alterações imprevistas, e todas constituíram oportunidades de experimentação nas suas consequências práticas de gestão* (U. Aveiro, 2016, p. 13).

A primeira fase de concretização do regime fundacional na Universidade de Aveiro, de acordo com a divisão estabelecida, foi lenta e gradual:

> *A implementação do quadro institucional e organizativo decorrente da entrada em vigor do RJIES foi um processo gradual, que demorou a completar; no caso da Universidade de Aveiro, só no final de 2012 funcionavam em pleno, como um sistema integrado, os novos órgãos de governo inseridos num novo modelo de gestão* (U. Aveiro, 2016, p. 25).

A partir daqui entrou-se na segunda fase caraterizada por recuos que puseram em causa importantes benefícios que o regime fundacional comportava:

> *Entretanto, a alteração de cenário decorrente do Programa de Assistência Económica e Financeira afetou fortemente a dotação orçamental e a massa salarial das instituições de ensino superior por um lado, e as perspetivas das famílias e dos agentes económicos por outro. Num quadro de grande imprevisibilidade, marcado pela incerteza em relação a aspetos essenciais de planeamento como a evolução orçamental, admissão de novos alunos, abandono escolar, oportunidades de contratação externa, a gestão universitária enfrentava um ambiente que recomendava uma orientação conservadora, mais do que a experimentação de novos modelos. Se acrescentarmos a realidade de cortes salariais e congelamento de carreiras no funcionalismo público, a controvérsia política e constitucional sobre essas e outras matérias, compreende-se que dificilmente seriam mobilizados os recursos e capacidades institucionais para experimentar contratações e carreiras diferenciadas entre o público e o privado. A imposição do retorno ao perímetro orçamental do Estado no exercício de 2012 — incluindo a interferência na gestão dos recursos de tesouraria e dos saldos orçamentais, — esvaziou um dos aspetos mais práticos do estatuto fundacional. Mantiveram-se, no entanto, algumas vantagens de autonomia no âmbito de concursos e contratações; e no domínio patrimonial, as competências próprias do Conselho de Curadores evitaram dificuldades em procedimentos anteriormente dependentes da tutela* (U. Aveiro, 2016, p. 25).

Estas dificuldades tiveram consequências graves na capacidade de gestão da universidade e a sua principal dificuldade prendeu-se com a impossibilidade de uma gestão a médio/longo prazo:

> *O efeito agregado destas limitações foi sentido sobretudo na perda do objetivo de gestão plurianual, sempre desejado, mas nunca concretizado, reduzida esta a uma gestão de muito curto prazo, como exemplificado na execução orçamental de 2014* (U. Aveiro, 2016, p. 26).

Mas apesar da Universidade de Aveiro ter conseguido, mesmo perante todas estas dificuldades, manter os seus objetivos estratégicos e ultrapassado as metas a alcançar, em grande parte devido ao financiamento que conseguiu obter, a não concretização do financiamento previsto e não realizado pelo Estado, criou sérios problemas:

> *Mas não será despropositado afirmar que o financiamento complementar, devido pelo Estado, teria evitado enormes dificuldades de planeamento e execução orçamental; problemas acumulados, por exemplo, na manutenção de equipamentos e edifícios; e teria certamente permitido ir mais longe em áreas como a contratação de recursos humanos para a investigação* (U. Aveiro, 2016, p. 26).

Neste relatório cita-se uma outra dificuldade – que ainda não tinha sido abordada nos relatórios anteriores, embora no do ISCTE-IUL se faça uma referência ao assunto – que abalou a imagem das entidades fundacionais em geral e que por arrastamento também atingiu as universidades-fundação:

> *Essa referência a um modelo fundacional resistiu às dificuldades da sua implementação, aguentou mesmo o impacto negativo de um Censo das Fundações — que confundiu na opinião pública instituições no mínimo heterogéneas entre si, — e declarações da tutela pondo em causa o modelo* (U. Aveiro, 2016, p. 26).

Considerando que o regime fundacional continua a fazer todo o sentido, sobretudo *no atual contexto competitivo* entre sistemas e instituições, espera que no futuro se consigam manter os ganhos já obtidos em algumas áreas e que se recuperem os que foram perdidos, mas que não condicionaram um balanço positivo:

> *Em termos de futuro, é essencial manter os ganhos de autonomia na gestão patrimonial e na capacidade para estabelecer carreiras próprias do pessoal docente, investigador e outro. Nestas matérias críticas para a gestão e desenvolvimento institucional, a mudança de regime resistiu aos problemas conjunturais, foi concretizada em práticas e regulamentos, ficando apenas limitada na sua aplicação pelo contexto conservador na capacidade financeira e de gestão* (U. Aveiro, 2016, p. 26).

Finalmente, em termos de propostas a adotar no futuro, propõem-se transformações para recuperar o que se perdeu em 2012 e ainda a criação de um fundo autónomo, que só existe, entre as universidades-fundação, na Universidade do Minho:

- *A aplicação do direito privado na aquisição de bens e serviços, que parecia evidente no espírito do legislador, encontrou dificuldades de interpretação, até à publicação do Decreto-Lei n.º 278/2009, de 2 de outubro, que excluiu expressamente as universidades fundacionais do âmbito de aplicação do Código dos Contratos Públicos. Aproveitando essa clarificação, a Universidade de Aveiro estabeleceu um Regulamento próprio, e apesar da curta duração da experiência, interrompida pelo Decreto-Lei n.º 149/2012, de 12 de julho, foi possível verificar as vantagens do regime privado, mesmo dentro dos limiares comunitários previstos no Regulamento. A recuperação desse regime de contratação é essencial à agilização de processos, nomeadamente tendo em atenção o cumprimento do calendário de execução de projetos europeus e parcerias com empresas.*
- *A Lei do Equilíbrio Orçamental, aplicada às instituições incluídas no perímetro orçamental do Estado, obriga a um conjunto de procedimentos burocráticos e um equilíbrio anual de receitas e despesas, apontados a uma gestão de curto prazo. O desenvolvimento da Universidade exige uma gestão plurianual, tanto na componente de financiamento do Estado como na prestação de contas. Assim, a exclusão do*

perímetro orçamental do Estado é essencial a uma gestão estratégica. Trata-se nesta matéria de recuperar e desenvolver a promessa do estatuto fundacional e as garantias do Contrato-Programa, no atual contexto competitivo.

- *Finalmente, a constituição de um fundo autónomo corresponde ao preenchimento de uma lacuna do modelo fundacional. Os estatutos da Fundação Universidade de Aveiro, parte integrante do Decreto-Lei n.º 97/2009 de 27 de abril que instituiu a Fundação, compreendem disposições potenciadoras da constituição de um fundo, ao nomear no artigo 4º que o património da Universidade de Aveiro é constituído, entre outros bens, por "subsídios, fundos, contribuições, donativos, heranças, legados, cedências, dações em cumprimento ou doações de entidades públicas ou privadas, portuguesas ou estrangeiras." Importa concretizar esta possibilidade, como instrumento financeiro orientado para o desenvolvimento estratégico da Universidade. A dotação inicial do fundo seria constituída pelo Estado, com as verbas previstas no financiamento do Contrato-Programa* (U. Aveiro, 2016, pp. 27-28).

Universidade do Minho

O relatório apresentado pela Universidade do Minho, com o objetivo de avaliar o período experimental de cinco anos em que funcionou nesta universidade o regime fundacional, é muito ambicioso e completo integrando, para o período em análise (2016-2020), uma descrição de todas as atividades desta instituição nas suas múltiplas valências. No último capítulo deste relatório fazem-se considerações específicas sobre o balanço do regime fundacional na universidade e inclui-se a proposta de manutenção desse regime. Em capítulos anteriores, fazem-se considerações sobre o quadro jurídico das instituições de ensino superior em regime fundacional, sobre essas mesmas instituições em Portugal e sobre os fundamentos da transformação da Universidade do Minho em fundação pública.

A síntese final do relatório, onde se inclui a proposta do reitor de manutenção do regime fundacional na Universidade do Minho, é a seguinte:

> *Em síntese, o regime fundacional, apesar de distante da sua formulação inicial, teve efeitos positivos, reforçando a autonomia da Universidade: (i) na flexibilização da contratação de pessoas, investigadores, docentes e técnicos, administrativos e de gestão, decorrente da possibilidade de aplicação do regime de direito privado à contratação de trabalhadores; (ii) na criação, pela Universidade, de carreiras e regimes de avaliação do desempenho próprios, distintos dos existentes no âmbito do direito público; (iii) na determinação da retribuição prevista para o pessoal técnico, administrativo e de gestão, distinta da prevista no regime de direito público; (iv) numa transmissão onerosa de bens com maior autonomia e em condições mais vantajosas para a Instituição; (v) no acesso simplificado ao crédito. A não reafirmação da opção da Universidade pelo regime fundacional não apresenta, nas atuais circunstâncias, nenhuma vantagem visível para a Universidade; ao contrário, uma reversão da decisão de optar pelo regime fundacional traduziria um real cerceamento de espaços de autonomia da Universidade. Assim, com base nas considerações acima feitas e na informação detalhada constante do corpo do Relatório,* ***proponho ao Conselho Geral que a Universidade do Minho, no contexto da avaliação da aplicação do regime fundacional, a que está por lei obrigada, reafirme a***

sua opção pela sua manutenção como fundação pública com regime de direito privado (U. Minho, 2021, pp. 125-126)

Para enquadrar a sua proposta de manutenção do regime fundacional o Reitor da Universidade do Minho descreveu, em traços gerais, o que aconteceu na universidade após a adoção do regime fundacional, do seguinte modo:

- *Na sequência da instituição da Fundação Universidade do Minho, a Universidade iniciou um processo de transformação orgânica, que implicou a criação do Conselho de Curadores e do Fiscal Único; no âmbito da revisão estatutária concluída em 2017, a Universidade aprofundou o seu modelo organizativo, visando reforçar a articulação entre a orientação estratégica da Universidade e das suas unidades, no âmbito das respetivas autonomias, criando o Conselho de Presidentes das Unidades Orgânicas e o Conselho de Ética; entretanto, objetivando o cumprimento da sua missão, a Universidade reviu pontualmente a sua estrutura de centros de investigação e criou novas unidades culturais; com o propósito de melhorar o apoio à atividade dos órgãos de governo e de consulta e das unidades orgânicas, a Universidade introduziu alterações na orgânica das suas unidades de serviços;*
- *No quinquénio de aplicação do regime fundacional, tendencialmente, a Universidade do Minho ampliou o número dos seus estudantes de grau, aumentou a sua capacidade de recrutamento de estudantes no quadro do Concurso Nacional de Acesso, aumentou o número de estudantes estrangeiros, melhorou as medidas de apoio aos seus estudantes, estabilizou a sua oferta educativa, cuja qualidade tem sido reconhecida pela A3ES, expandiu a formação pedagógica dos docentes, viu melhorados os resultados da avaliação externa dos seus centros de investigação, conheceu um aumento do número de projetos de investigação e do respetivo financiamento, com particular ênfase nos projetos europeus e internacionais, aumentou cinco vezes o número de investigadores com contrato, aumentou consistentemente a sua produção científica, reforçou a sua política e as suas práticas de ciência aberta, expandiu de forma muito significativa o seu ecossistema de inovação, alargou a sua participação nas infraestruturas científicas nacionais e europeias, reforçou o número de projetos em interação com a sociedade, participou em projetos emblemáticos para a Universidade, a região e o país (UMinho/Bosch; Minho Advanced Computing Centre, QuantaLab, entre outros) alargou o seu número de unidades culturais e diferenciadas, que têm uma intensa atividade, reforçou as ligações com a comunidade alumni, intensificou a mobilidade dos seus estudantes, docentes e pessoal técnico, administrativo e de gestão, contratou cerca de 130 trabalhadores no âmbito do PREVPAP (Programa de Regularização Extraordinária dos Vínculos Precários na Administração Pública), manteve o número de ETI docentes* (U, Minho, 2021, pp. 123-124).

Particularizando as transformações motivadas pela passagem da universidade ao regime fundacional, nas áreas da gestão de pessoal, gestão patrimonial, gestão financeira (onde os resultados, como se sabe, não foram os previstos) e regime fiscal, refere o seguinte:

- *No caso particular da Universidade do Minho, o regime fundacional teve expressão na contratação de trabalhadores ao abrigo do Código do Trabalho, circunstância que*

proporciona uma maior celeridade dos processos, atendendo a que o processo de recrutamento e seleção é mais simplificado, quando comparado com o regime de direito público, independentemente da existência de ineficiências internas; o regime fundacional permitiu, por exemplo, a contratação de doutorados ao abrigo do regime de 'Emprego Científico' em condições mais favoráveis, já que, nos termos do artº 6º, do Decreto-Lei n.º 57/2016, de 29 de agosto, alterado pela Lei n.º 57/2017, de 19 de julho, os contratos de doutorados são celebrados pelo prazo máximo de seis anos, com fundamento na execução de serviço determinado, precisamente definido e não duradouro, não estando limitada ao prazo mínimo de 3 anos.

- *O regime fundacional exprimiu-se na criação de carreiras próprias e regras próprias de avaliação do desempenho; a Universidade criou carreiras próprias para trabalhadores não docentes, para investigadores e, mais recentemente, para docentes, ao abrigo do Código de Trabalho; a existência de uma dualidade de regimes (público e privado) representa, porém, um desafio de gestão, considerando as diferentes expectativas dos trabalhadores, e os efeitos distintos dos vínculos contratuais;*
- *Pelo facto de a Universidade ser uma IES de regime fundacional, o processo de transmissão onerosa de imóveis depende apenas de órgãos internos da própria Fundação, tornando-o mais célere e simples, assim como, mais vantajoso, pois o produto da realização reverte na totalidade para a Universidade, uma vez que o mesmo não está dependente de qualquer despacho ministerial. O regime fundacional permite, pois, um aumento da autonomia da Universidade no que diz respeito à gestão patrimonial; foi possível à U. Minho proceder à compra de imóveis sem a necessidade de qualquer despacho ministerial, ou seja, apenas com a concordância/autorização de órgãos internos da Fundação. Já nas universidades públicas em regime comum, conforme exposto pelo n.º 7 do art.º 109 do RJIES, "a alienação, a permuta e a oneração de património ou a cedência do direito de superfície carecem de autorização por despacho conjunto do ministro responsável pela área das finanças e do ministro da tutela"; são estabelecidas condições muito exigentes para a aplicação do produto da alienação, sendo que este montante pode não reverter na totalidade para as IES, uma vez que decorre de decisão estabelecida por despacho conjunto do ministro das finanças e o ministro da tutela.*
- *Com a adoção do regime fundacional pretendia-se a submissão das IES a um regime financeiro de direito privado, por forma a promover uma gestão mais eficiente e flexível, sem sujeição à Lei de Execução Orçamental (LEO) e ao Código dos Contratos Públicos (CCP) e a outros diplomas como o Regime da Administração Financeira do Estado (RAFE); o regime permitiria, nomeadamente (i) um processo de despesa mais simples e célere, uma vez que não eram necessárias todas as fases de autorização da despesa; (ii) a não sujeição à regra do equilíbrio orçamental, permitindo assim a utilização de saldos de gerência e (iii) a possibilidade de acesso ao crédito, de forma mais autónoma, uma vez que apenas é necessário autorização do Conselho de Curadores; estas vantagens iniciais, com o decorrer dos anos, foram sendo anuladas com sucessivas alterações legislativas; com as atuais redações da LEO e do CCP, a U. Minho está obrigada a cumprir com os dois primeiros pontos mencionados; a única vantagem que permaneceu para as IES de regime fundacional foi a da maior facilidade do recurso ao crédito, que apenas implica a concordância dos órgãos da Universidade,*

Conselho Geral e Conselho de Curadores; mais recentemente, a aplicação do SNC-AP veio reforçar a obrigatoriedade da contabilidade pública, afastando ainda mais o regime fundacional das IES do regime financeiro privado.

- *No que diz respeito ao regime fiscal, conforme estabelecido pelo n.º 2 do art.º 10 do DL 4/2016, de 13 de janeiro, a Universidade do Minho goza de todas as isenções fiscais aplicáveis ao Estado, sendo que, em relação ao IVA, não foi estabelecido nenhum regime especial; assim, em matéria fiscal, não existe nenhum benefício adicional na adoção do regime fundacional* (U. Minho, 2021, pp. 123-125)

Universidade Nova de Lisboa

Esta universidade, que só se transformou em 2017 em universidade-fundação, ainda não apresentou o seu relatório de avaliação do período experimental desse regime de cinco anos. A informação disponível não permite grandes desenvolvimentos quanto à situação da realidade fundacional nesta universidade. De qualquer modo, verifica-se que no seu relatório contendo o plano estratégico para o período 2020-2030, se faz alusão aos procedimentos de gestão e financiamento institucional, do seguinte modo:

> *Fortalecer o alinhamento estratégico da Universidade ao nível dos Estatutos, dos procedimentos críticos e da atividade regular de concretização da estratégia, de modo a consolidar as mudanças que se iniciaram com a passagem a Fundação, dando lugar a um novo modelo de governação, financeiramente sustentável e menos burocrático, que permita o aumento das receitas próprias e a prestação de um serviço público de qualidade* (UNL, 2019, p. 14).

A estratégia desta universidade conduziu à sua adoção do modelo fundacional de forma a melhor poder concretizar os seus objetivos, conforme é referido num artigo do seu anterior reitor que conduziu, em 2017, o processo de transformação da instituição em universidade-fundação, do seguinte modo:

> *A estratégia da Universidade Nova pode ser vista como um exemplo da aplicação do RJIES, às mudanças que ocorreram no modelo de governação para a implementação do plano estratégico e para a sua transformação, em 2017, numa fundação pública. O objetivo destas mudanças é o de melhorar o desempenho da Universidade Nova no seu conjunto, não só no ensino e investigação, mas também em ter um papel crescentemente significativo na sociedade. Estas contribuições só podem ser alcançadas, numa base permanente, no quadro de uma política nacional, que inclua o financiamento adequado e uma estratégia institucional clara e inequívoca e convenientemente controlada* (Rendas, 2019, p. 208).

O relatório de avaliação, a ser elaborado a partir deste ano, esclarecerá, com detalhe, a realidade fundacional nesta universidade, embora não seja difícil antecipar que as suas conclusões não serão muito diferentes dos das outras universidades com o mesmo regime e que entre elas apresentam uma grande coincidência de pontos de vista, quer sobre os recuos na gestão financeira, como nas oportunidades criadas na gestão patrimonial, na gestão de pessoal, na governação e gestão institucional e no regime fiscal.

5.2.6. O papel e o funcionamento dos conselhos de curadores

As funções do conselho de curadores das universidades públicas portuguesas estão previstas no RJIES e não alcançaram a amplitude que Vital Moreira tinha antevisto, em vésperas de aprovação no Parlamento deste diploma legal. Este autor tinha considerado que:

> *Se se enveredar pelo modelo fundacional, o governo da instituição passa a pertencer à própria fundação. A universidade tem os seus órgãos pedagógicos e científicos: terá um reitor, um conselho científico, conselho pedagógico, mas tudo o resto é com a fundação. Toda a gestão financeira, de pessoal e patrimonial será da fundação, que é a 'dona' do estabelecimento* (Moreira, 2008, pp. 137-138).

Esta posição de Vital Moreira faz todo o sentido na pureza dos princípios, dado que passando a fundação pública a ser a titular da universidade, em nome do Estado, a ela lhe caberia a governação não académica. Mas não foi isso que no modelo fundacional das universidades públicas portuguesas se prescreveu. No quadro de competências que estão atribuídas ao conselho de curadores pelo art.º 133.º do RJIES, pode considerar-se que este órgão tem um papel relevante na gestão patrimonial (do património imobiliário) e nas operações de crédito, que são aspetos importantes que resultam do novo modelo e que têm facilitado a vida das universidades-fundação, como se pode verificar pelos relatórios de avaliação dos períodos experimentais nas quatro universidades que já os apresentaram. Aliás, com exceção da Universidade de Lisboa – que pelo diploma de fusão das Universidades obteve o mesmo tipo de autonomia – esta é uma das importantes diferenças (e, por ora, talvez a única) que distingue a atividade das universidades-fundação das restantes universidades.

A competência atribuída ao conselho de curadores em sede de gestão patrimonial – alínea c) do n.º 2 do art.º 133.º do RJIES – está formulada na lei, nos mesmos termos da competência atribuída ao conselho geral das restantes universidades na alínea h) do n.º 2 do art.º 82º do RJIES, fazendo-o até por remissão daquele preceito para este. A grande diferença reside, no entanto, no facto de às universidades-fundação não lhes ser aplicável a legislação relativa ao regime jurídico do património imobiliário público, que se restringe à gestão dos bens imóveis do domínio privado do Estado e dos institutos públicos, não abrangendo, por isso, este novo tipo de entidades com estatuto de fundações públicas com regimes de direito privado (Coelho, 2017, p. 387). Como vimos, este aspeto foi salientado, com muito apreço, nos relatórios de avaliação do modelo fundacional nos períodos experimentais. Para além deste importante aspeto a competência para propor e autorizar operações de crédito pelo conselho de curadores também é distintiva entre os dois modelos.

A Universidade do Porto faz, sobre o papel que o seu conselho de curadores tem vindo a assumir, uma síntese muito completa e rigorosa, com a distinção clara em relação ao regime supletivo de governação, do seguinte modo:

> *A existência de um Conselho de Curadores provou também constituir um reforço da autonomia da Universidade, dado que este órgão se substituiu ao governo na tomada de decisões em vários domínios importantes para o funcionamento da Universidade. Como exemplos podem ser citados:*

- *Homologação da eleição do reitor, quando nas outras universidades é exigida homologação pelo Ministro da tutela;*
- *Autorização de alienação de património e utilização integral da verba da alienação, quando nas outras universidades é exigida a publicação de um despacho conjunto dos Ministros das Finanças e da tutela (normalmente muito difícil de obter ou emitido ao fim de largos meses ou, mesmo, anos) e a universidade não pode, normalmente, utilizar a totalidade da verba da alienação;*
- *Autorização de recurso ao crédito bancário, quando nas outras universidades é necessário um despacho conjunto dos Ministros das Finanças e da* tutela (U. Porto, 2015, p. 12).

No elenco de competências atribuídas ao conselho de curadores, emerge uma outra que assume especial relevância na configuração da natureza técnica deste órgão que assume aí o papel efetivo de órgão de tutela da universidade. Trata-se de nomear e exonerar o conselho de gestão sob proposta do reitor ou diretor. Para as outras universidades esta competência reside no reitor e é aqui transferida para o conselho de curadores. Este órgão é presidido pelo reitor, tem um máximo de cinco membros incluindo um vice-reitor e o administrador e tem nas suas competências conduzir a gestão administrativa, patrimonial e financeira da instituição, bem como a gestão de recursos humanos (artigos 94.º e 95º do RJIES). Esclareça-se que nas outras universidades não cabe à tutela governamental nenhum papel na nomeação ou exoneração do conselho de gestão que é, no entanto, atribuído nas universidades-fundação ao conselho de curadores, órgão de governo da respetiva fundação e que exerce, nesta circunstância, um papel de tutela sobre a universidade, nomeando ou exonerando, sob proposta do reitor, o órgão da universidade, conselho de gestão, que tem um papel fundamental na gestão da universidade. A este órgão conselho de curadores cabe ainda homologar algumas deliberações do conselho geral que não carecem, nas outras universidades, de homologação da tutela governamental.
Relembremos quais são as competências do conselho de curadores das universidades-fundação, descritas no art.º 133º do RJIES:

- *Nomear e exonerar o conselho de gestão sob proposta do reitor ou diretor;*
- *Homologar as deliberações do conselho geral de designação e destituição do reitor ou diretor;*
- *Exercer a competência de propor ou autorizar, conforme disposto na lei, a aquisição ou alienação de património imobiliário da universidade, bem como as operações de crédito;*
- *Homologar as deliberações do conselho geral, tais como:*
    - *aprovar os planos estratégicos de médio prazo e o plano de ação para o quadriénio do mandato do reitor;*
    - *aprovar as linhas gerais de orientação da instituição no plano científico, pedagógico, financeiro e patrimonial;*
    - *aprovar os planos anuais de atividades e apreciar o relatório anual das atividades da instituição;*
    - *aprovar a proposta de orçamento; e*
    - *aprovar as contas anuais consolidadas, acompanhadas do parecer do fiscal único* (Coelho, 2017, p. 400).

A Universidade do Porto, no seu relatório de avaliação do período experimental de cinco anos do regime fundacional, depois de propor que fosse concedida à fundação autonomia para definir o modelo de governação da universidade e de outras entidades que venham a ser criadas no âmbito da fundação, sem imposição do atual modelo que resulta da lei embora estabelecendo critérios limitadores para o efeito e sujeitando a aprovação desse modelo ao conselho de curadores (e, eventualmente ao governo), faz propostas sobre futuras competências e formas de funcionamento do conselho de curadores, nos seguintes termos:

- *Criação de um Conselho de Auditoria, composto por três membros e reportando diretamente ao Conselho de Curadores e por este designado;*
- *Reforço do papel e dos meios do Conselho de Curadores no sistema de governação garantindo, designadamente, o seu controlo sobre a gestão do património e do endividamento da Universidade;*
- *Reforço da relação do Conselho de Curadores com o Governo, na medida em que aquele Conselho é o representante direto deste junto da U. Porto* (U. Porto, 2015, pp. 19-20).

Estas propostas revelam uma perceção clara do papel do conselho de curadores no quadro do modelo fundacional de governação das universidades públicas. A Universidade do Porto suscita ainda uma outra questão que tem pertinência. A lei não indica a forma como a universidade deve propor ao governo os membros (todos externos) do conselho de curadores – ao contrário do que acontece com os membros externos do conselho geral – não identificando o órgão da universidade com essa responsabilidade. Nesse sentido, propõe que se preveja, na universidade, uma comissão de nomeações, encarregada de propor ao governo os membros externos dos diversos órgãos de governo (da universidade e da fundação) (U. Porto, 2015, p. 21).

Nos atuais vinte e cinco membros dos conselhos de curadores das cinco universidades-fundação predominam personalidades com perfil predominantemente de gestor ou de profissionais qualificados (19), o que corresponde a 76%. Dos restantes, quatro (16%) têm um perfil predominantemente académico e dois (8%) um perfil predominantemente político (embora neste último caso a escolha do perfil seja mais discutível). Nos cinco presidentes deste órgão, dois (40%) têm perfil predominantemente de gestor/profissional, dois outros (40%) são de perfil predominantemente político e uma (20%) é académica (U. Aveiro, 2022; U. Minho, 2022; ISCTE-IUL, 2022; UNL, 2022; U. Porto, 2022).

Capítulo VI – Perspetivas futuras do modelo de governação das universidades públicas portuguesas

6.1. Pertinência do modelo fundacional: vantagens e desvantagens

Com a aprovação do RJIES as universidades públicas portuguesas passaram a ter a possibilidade de optar entre um modelo de governação geral – aplicado supletivamente a todas as instituições de ensino superior públicas – que designo de modelo supletivo e o modelo fundacional, que a lei designa de fundações públicas com regime de direito privado. Como já tive oportunidade de referir estas fundações públicas não estão apenas sujeitas a regras de direito privado, verificando-se uma situação híbrida quanto ao regime jurídico aplicável – há situações de aplicação de normas de direito privado e subsistem outras situações de aplicação de normas de direito público – sendo, portanto, mais rigoroso referir fundações públicas com regimes de direito privado. Há, por isso, que ser cauteloso quando se afirma que estas instituições aplicam regimes de direito privado e normas com essa classificação e esse enquadramento jurídico, apesar da referência legal constante do RJIES, quanto à gestão de pessoal, financeira e patrimonial (n.º 1 do art.º 134.º) e repetida em todos os diplomas legais que procederam à transformação de cinco universidades públicas portuguesas em universidades-fundação – decretos-lei n.ºs 95/2009 (ISCTE-IUL), 96/2009 (Universidade do Porto), 97/2009 (Universidade de Aveiro), todos de 27 de abril, 4/2016, de 13 de janeiro (Universidade do Minho) e 20/2017, de 21 de fevereiro (Universidade Nova de Lisboa) – que assim o mencionam com uma formulação semelhante nos seguintes termos:

> *A Universidade (…) rege -se pelo direito privado, nomeadamente no que respeita à sua gestão financeira, patrimonial e do pessoal, sem prejuízo do disposto nos números seguintes.*

O disposto nos números seguintes refere apenas e, em todos os casos, a gestão de pessoal e a compatibilização para este tipo de gestão de pessoal do regime da administração pública com o regime privado.

Nos casos da gestão de pessoal em que, ainda timidamente em termos práticos, se recorre a modalidades jurídico-privadas para lidar com este tipo de relações laborais, é inegável que o regime aplicado é, nestes casos, de direito privado, embora em todos os outros casos em que se continue a recorrer à aplicação da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, o regime seja o de direito público. Na gestão de pessoal verifica-se, assim, a existência de um regime misto com casos em que se recorre ao direito privado e casos em que se recorre ao direito público. Já nos regimes de gestão financeira e patrimonial, a situação afigura-se mais controversa e a necessitar de uma análise mais cuidada. Por força do seu estatuto jurídico não lhes é aplicável o regime jurídico do património imobiliário público, estabelecido por um diploma legal de 2007, que teve alterações por diplomas de 2010, 2011, 2012, 2013 (dois diplomas neste ano) e 2014 (Coelho, 2017, p. 387) e podem, nesta conformidade, dispor livremente do seu património, o que configura uma ampla autonomia na gestão patrimonial que é distintiva em relação aos das outras universidades públicas. Esta liberdade que as universidades-fundação possuem para gerir o seu património, nos termos que seguidamente iremos referir, aproximam o seu estatuto neste domínio do dos entes privados, mas isso não significa que estejam submetidos neste âmbito a regimes de direito privado. A autonomia patrimonial de cada universidade está consagrada no

diploma legal que, para cada uma delas, as transformou em fundações e nos respetivos estatutos em termos que, para todos os casos são similares e que dispõem do seguinte modo no que se refere aos cinco decretos-lei que criaram as fundações:

1 – A Universidade (…) tem capacidade para transmitir imóveis a título oneroso, nos termos dos seus Estatutos, sempre que a totalidade do valor de realização seja aplicada em outros investimentos que passem a integrar o seu ativo imobilizado no prazo referido no n.º 3.

2 – A decisão da transmissão onerosa apenas pode ser tomada quando exista um plano de investimento em ativos imobilizados necessários à atividade da Universidade (…), devidamente aprovado pelos seus órgãos próprios, e quando o montante global de investimento seja comprovadamente igual ou superior ao valor presumível de realização.

3 – O reinvestimento do valor de realização em outros elementos do ativo imobilizado constantes do plano de investimento tem de ser concluído até ao fim do terceiro exercício económico seguinte ao da realização da transmissão onerosa (DL 95/2009; DL 96/2009; DL 97/2009; DL 4/2016; DL 20/2017).

No que respeita aos estatutos, a disposição sobre gestão patrimonial – registando-se uma ligeira diferença entre os estatutos das três primeiras universidades que adotaram este regime (ISCTE-IUL, Universidade do Porto e Universidade de Aveiro) e das duas que se lhe seguiram quanto ao poder de execução dos seus atos administrativos, que é devidamente assinalada a sublinhado – é a seguinte:

1 – *A capacidade jurídica da Universidade (…) abrange todos os direitos e obrigações necessários ou convenientes à prossecução da sua missão e à gestão do seu património.*

2 – A Universidade (…) goza do privilégio de execução prévia/nos termos da lei, do poder de execução coerciva dos seus atos administrativos e do poder de expropriação por utilidade pública, regendo- se, neste particular e no tocante à prática de atos unilaterais de autoridade no domínio das suas atribuições, pelo direito administrativo.

3 – A capacidade e autonomia patrimonial e financeira da Universidade (…) está subordinada à missão para que foi instituída, podendo, entre outros:

a) Adquirir, alienar e onerar bens móveis e imóveis;
b) Aceitar doações e legados puros ou onerosos;
c) Praticar todos os atos necessários à correta gestão e valorização do seu património (DL 95/2009; DL 96/2009; DL 97/2009; DL 4/2016; DL 20/2017).

Nos estatutos das cinco universidades-fundação e exatamente com a mesma redação para todas elas, estipula-se qual é o património de cada universidade nos seguintes termos:

- *O património inicial da Universidade (…) é constituído pelos bens imóveis constantes de aviso publicado na 2.ª série do Diário da República.*
- *O património da Universidade (…) é, ainda, constituído:*
    - *Por outros bens imóveis, bens móveis, direitos e obrigações de conteúdo económico, submetidos ao comércio jurídico privado, afetos à realização dos*

seus fins, e adquiridos pela Universidade com os rendimentos dos respetivos bens próprios;

- *Por subsídios, fundos, contribuições, donativos, heranças, legados, cedências, dações em cumprimento ou doações de entidades públicas ou privadas, portuguesas ou estrangeiras.*

- *O Estado pode contribuir para o património da Universidade (…) com recursos suplementares* (DL 95/2009; DL 96/2009; DL 97/2009; DL 4/2016; DL 20/2017).

A capacidade destas instituições poderem transmitir imóveis a título oneroso nas condições definidas pela legislação e anteriormente mencionadas (Coelho, 2017, p. 387) pressupõe uma ampla autonomia, mas não a existência de sujeição a um regime jurídico privado. Além disso, essas condições que a lei determina para a transmissão onerosa de imóveis não são aplicáveis a entes privados. No seu património podem incluir-se bens, direitos e obrigações de conteúdo económico, sujeitos ao comércio jurídico privado e pode, neste caso, recorrer-se a direito privado, mas corresponde a uma exceção ao regime de direito público da gestão patrimonial. Aliás, caso a transmissão onerosa de bens não conste de um plano de investimentos em que a totalidade do valor de realização não seja aplicada em certos investimentos que venham a integrar o ativo imobilizado da instituição, o respetivo conselho de curadores terá de obter a prévia autorização do Ministério das Finanças (Coelho, 2017, p. 388).

No que respeita ao regime de gestão financeira, que sofreu um retrocesso em termos de autonomia a partir de 2012 e que até hoje não voltou às condições iniciais, também é difícil descortinar um regime de direito privado nas suas regras. Mais uma vez pode haver em alguns casos semelhanças com a gestão privada, mas isso não implica que as regras deixem de ser de direito público. No n.º 4 do artigo 6.º dos estatutos das cinco universidades-fundação, anexos aos decretos-lei que as instituíram, estas instituições têm capacidade para gerir livremente os seus recursos financeiros, independentemente da sua origem, conforme critérios por si estabelecidos, tendo capacidade para, entre outros, elaborar, alterar e executar os seus orçamentos, liquidar e cobrar receitas e autorizar quaisquer despesas e efetuar quaisquer pagamentos. No artigo 5.º desses mesmos estatutos determina-se que as suas receitas são as dotações orçamentais anuais que lhes forem atribuídas pelo Estado, as receitas provenientes de contratos de financiamento plurianual celebrados com o Estado, as receitas provenientes do pagamento de propinas e outras taxas de frequência de ciclos de estudos e outras ações de formação e ainda as receitas provenientes de atividades de investigação e desenvolvimento (Coelho, 2017, pp. 388-389). Também aqui não se vislumbra qualquer aplicação de regimes de direito privado. Acresce que, para efeitos de candidaturas a fundos públicos, nos termos dos seus diplomas instituidores, concorrem nos mesmos termos que as demais instituições públicas de ensino superior e por força do disposto no artigo 158.º do RJIES estão sujeitas à jurisdição do Tribunal de Contas, nos termos da lei geral, dado que não está estabelecido nenhum regime de exceção para as universidades-fundação (Coelho, 2017, p. 389). Também, como já vimos, para a prática de atos unilaterais de autoridade no domínio das suas atribuições, como o poder de expropriação por utilidade pública ou o poder de execução coerciva dos seus atos administrativos, regem-se pelo direito administrativo e gozam de todas isenções fiscais aplicáveis ao Estado – como as demais instituições públicas de ensino superior – nos termos da lei geral. O Tribunal Constitucional (TC), no entanto, num acórdão muito recente (TC, 2022, p.

15) vem suscitar a questão de a sujeição das universidades-fundação ao regime de contratação pública violar o princípio da autonomia prevista na CRP bem como a caracterização como infração financeira desse regime jurídico-publicístico previsto na Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC). Entende este acórdão que poderia ter sido declarada a inconstitucionalidade da alínea g), do n.º 1, do artigo 2.º do Código de Contratos Públicos (CCP) e da alínea l), do n.º 1, do artigo 65.º do LOPTC, manifestando perplexidade por o recurso apresentado não ter abrangido o pedido de inconstitucionalidade destas normas. A previsível declaração de inconstitucionalidade destas normas (que, de qualquer modo, ainda não foi declarado) deixa de condicionar as universidades-fundação ao regime de contratação pública e às regras limitadoras que a este regime se aplicam, sendo-lhes, apenas, aplicadas as regras do regime jurídico-privado correspondente. Em relação à jurisdição do Tribunal de Contas, este acórdão confirma o que anteriormente se disse (TC, 2022, p. 15).

A Universidade do Minho, ao contrário das outras universidades-fundação e à semelhança da Universidade de Lisboa, é titular de um fundo autónomo (medida que o CCES recomenda que seja alargada a todas as universidades-fundação) (DL 4/2016). Na lei de enquadramento do orçamento do Estado, aprovada pelo decreto-lei n.º 91/01, de 20 de agosto, os fundos autónomos são organismos públicos que não revestem a natureza e forma de empresa, fundação ou associação públicas, detêm autonomia administrativa e financeira e dispõem de receitas próprias para cobertura das suas despesas (Macedo, 2001, p. 43). Como refere este autor:

> *Nem todos os fundos públicos – e mormente os mais antigos – têm, todavia, personalidade jurídica atribuída aquando da sua criação – note-se que Marcello Caetano afirmava que «(…) integram o Estado a nível central e local, destituídos de personalidade jurídica»* (Macedo, 2001, p. 44; Caetano, 1970, p. 317).

Este fundo autónomo da Universidade do Minho terá personalidade jurídica, mas é também um ente jurídico público, não se regendo por regras de direito privado.

Em síntese, a aplicação do direito privado por estas fundações de direito público verifica-se na contratação pública (caso seja declarada a inconstitucionalidade das normas suprarreferidas) na gestão de pessoal, mas numa situação híbrida em que também subsiste o direito público e poderá, de forma excecional, acontecer na gestão patrimonial e na gestão financeira para a prática de alguns atos eventualmente submetidos ao comércio jurídico privado. Torna-se, por isso, um pouco exagerada a configuração jurídica prevista no RJIES, sendo mais correto dizer-se fundações públicas com regimes privados e, mesmo nestes casos, a predominância do privado – salvo no que poderá vir a acontecer no futuro na gestão de pessoal – é modesta.

A possibilidade de opção das universidades públicas pelo regime fundacional não é completamente livre, ou seja, não está na completa vontade e disposição das referidas universidades poder optar por esse regime. Na verdade, embora não esteja consagrado na lei, o governo estabeleceu um critério relacionado com o peso das receitas próprias no total das receitas de cada universidade para permitir que possam requerer a passagem a esse regime de governação. Neste sentido, no preâmbulo de todos os decretos-lei que procedem à criação das universidades-fundação se refere que se verifica, para além de estarem satisfeitas as condições

fixadas na lei, que se encontram asseguradas no seu universo consolidado, um montante de receitas próprias convenientes. Em relação às três primeiras universidades que, na mesma data adotaram este regime, o texto é igual para todas elas e refere:

> *A análise dos documentos apresentados pela Universidade (…) mostrou estarem satisfeitas as condições fixadas pela lei e assegurado, no seu universo consolidado, um montante de receitas próprias superior a 50 % do total da receita* (DL 95/2009; DL 96/2009; DL 97/2009).

Nesta altura (2009), o valor estipulado foi superior a 50% do total da receita, mas a situação evoluiu nos anos seguintes, deixando para as duas últimas universidades que aderiram a este regime de se indicar o valor das receitas próprias e optou-se por uma fórmula mais vaga e indeterminada – 'peso significativo' – referindo-se:

> *A análise dos documentos apresentados pela Universidade do Minho mostrou estarem satisfeitas as condições fixadas pela lei, e assegurado ao nível da receita, no seu universo consolidado, um peso significativo das receitas próprias* (DL 4/2016)*; ou então*
>
> *Da análise dos documentos apresentados pela Universidade Nova de Lisboa resulta o preenchimento das condições fixadas pela lei e, bem assim, um peso significativo das receitas próprias assegurado ao nível da receita* (DL 20/2017).

Excluindo a situação das Universidades de Coimbra e de Lisboa, que não estando limitadas por este critério do peso das receitas próprias no total das receitas optaram – excedem o valor preconizado pelo governo – voluntariamente, por não aderirem a este modelo, este critério adotado discricionariamente pelo governo afastou a possibilidade de outras universidades públicas poderem requerer a passagem a este novo regime de governação, critério que a OCDE sugere que não se mantenha (OECD, 2019). Aliás, o critério tem sido de tal maneira relevante e evidente em termos públicos, que se julga existir, com razões atendíveis, um entendimento mais ou menos generalizado de que ele figurará na lei como norma impositiva, como se verificou, por exemplo, num seminário internacional realizado no CNE, em 2012, sobre autonomia e governança das instituições públicas de ensino superior, em que uma das mais qualificadas participantes no debate referiu:

> *Houve também aqui uma afirmação que eu tenho de 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* (CNE, 2013, p. 205).

Não é obrigatório por lei, mas era como se fosse, embora agora o valor já não tenha de ser de 50% e caso sejam seguidas as recomendações da OCDE, poderá mesmo deixar de ser condição.

A possibilidade de transformação das universidades públicas portuguesas em universidades-fundação inscreve-se, como já analisámos, no movimento que se vem verificando na Europa de criação de universidades públicas com estatutos de entidades juridicamente independentes de forma a dotá-las, seguindo os princípios orientadores da NGP, de maior flexibilidade na sua gestão, tornando-as mais eficientes e eficazes através de um importante aumento da sua

autonomia institucional, mas com o reforço da participação de individualidades externas na sua governação, uma centralização do poder ao nível institucional, uma crescente profissionalização dessa autoridade, uma redução ou desaparecimento de modelos colegiais de governação e a adoção de práticas de gestão 'managerialistas'. Este modelo tem-se ainda caracterizado pela redução da participação dos estudantes na governação institucional e pelo afastamento (ou redução a limites mínimos) do pessoal não docente e de investigação.

Este movimento internacional tem sido entendido, sintetizando o referido nos capítulos anteriores, como uma forma de, nomeadamente, dar resposta:

- a uma crescente e diversificada procura de ensino superior;
- à necessidade de garantir uma maior autonomia das instituições com a contrapartida de lhes ser imposta uma maior eficácia nos resultados e melhor eficiência nos processos, em particular na administração dos recursos financeiros atribuídos pelo Estado;
- ao elevado nível de competição institucional provocado também pela crescente internacionalização dos sistemas;
- à necessidade de procurar maiores financiamentos privados, no país e no estrangeiro;
- à necessidade de contrariar a inércia organizacional destas instituições e de promover a introdução de novos métodos com impacto nos processos de governação e de gestão, que os tornem mais eficientes e eficazes;
- à vontade de reforçar a cooperação entre o sector empresarial e o ensino superior;
- à necessidade de as instituições criarem capacidade estratégica definindo os seus objetivos de forma criteriosa e aumentando a transparência e os seus mecanismos de prestação de contas; e
- à necessária diminuição do peso da burocracia.

A criação de universidades-fundação tem vantagens e desvantagens para o funcionamento institucional das universidades públicas, embora esta análise possa sempre ser condicionada por motivações e preconceitos ideológicos de quem a realiza – sendo, por isso, divergentes os respetivos entendimentos consoante sejam diferentes as perspetivas com que se observa o fenómeno – e algumas das vantagens podem, também, conduzir a contrapartidas que se traduzem em desvantagens e vice-versa, o que, naturalmente, torna mais difícil a abordagem deste tema.

Para obviar a algumas destas dificuldades iremos procurar seguir os resultados destas experiências relatados no capítulo III, que são diversos e refletem a experiência da sua aplicação concreta ou a análise teórica dos respetivos modelos, dividindo-a entre o contexto geral e a situação prática vivida em Portugal. Nesta conformidade, as principais vantagens apresentadas num contexto geral e como princípios gerais são:

- *estes estatutos legais garantem à instituição maior autonomia do que aquela que é tradicionalmente atribuída no contexto de ensino superior, permitindo que esta faça a sua gestão da forma que independentemente decidir e com exclusiva responsabilidade legal sobre o seu funcionamento* (Barrias, 2013, pp. 75-76);
- o órgão de administração da fundação substituiu nas funções de supervisão da universidade o papel de supervisão do Estado e funciona junto da universidade;

- as instituições gerem o seu próprio orçamento e deixam de fazer parte do orçamento do Estado;
- as fundações podem obter rendimentos do seu património ou de doações;
- produz-se estabilidade financeira e legal;
- criam-se condições mais propícias para a cooperação entre o setor empresarial e o ensino superior;
- simplificam-se as regras de aquisição pública;
- introduz-se estabilidade financeira, passando-se de um regime de aprovação anual de orçamentos pelo Estado para um regime de financiamento plurianual;
- garante-se autonomia para a gestão do património imobiliário, porque as instituições universitárias, através das fundações que as passam a governar, ficam a ser seus titulares;
- facilita-se o acesso a novas fontes de financiamento face à redução generalizadamente verificada de financiamento público;
- assegura-se o recurso a regras jurídico-privadas na contratação de todo o tipo de pessoal;
- garante-se a possibilidade de uma gestão mais eficiente das instituições; e,
- *na sua forma mais ampla, estas instituições podem obter direitos para:*
    - *pedir empréstimos e aumentar o seu financiamento;*
    - *serem proprietárias dos seus edifícios, dos seus equipamentos e de outro património financeiro;*
    - *controlar inteiramente os seus orçamentos, de forma a atingir os objetivos definidos;*
    - *definir os procedimentos administrativos e de gestão internos, assim como os seus cursos e as formas de avaliação;*
    - *poderem contratar e fazer cessar os contratos do pessoal;*
    - *definirem os salários e os sistemas de prémios;*
    - *estabelecerem os critérios e o número de estudantes a admitir e ainda, o nível das propinas* (Heitor e Horta, 2015, p. 5).

As vantagens que são invocadas na experiência prática das cinco universidades-fundação portuguesas à luz do estabelecido no RJIES e das vicissitudes verificadas no período da vigência deste regime nestas instituições, não inclui agora todas as elencadas anteriormente em sede geral e são as seguintes, conforme descritas em vários documentos que aqui se transcrevem:

- à*s fundações públicas de direito privado, como consequência do grau de autonomia de que dispõem, e desde que o estabeleçam adequadamente nos respetivos estatutos, é-lhes facultada a utilização indistinta de todos os instrumentos de gestão de recursos humanos, tanto públicos como privados, em função das suas necessidades e interesses* (Coelho, 2017, p. 395);
- *a autonomia e responsabilidade institucional (salientando a importância da criação dos conselhos de curadores) e a autonomia de gestão, com destaque para a gestão de pessoal, a gestão financeira (apesar das limitações que foram impostas ao regime inicial) e a autonomia patrimonial* (ISCTE-IUL, 2015, pp. 13-16);

- *o regime fundacional, apesar de distante da sua formulação inicial, teve efeitos positivos, reforçando a autonomia da Universidade: (i) na flexibilização da contratação de pessoas, investigadores, docentes e técnicos, administrativos e de gestão, decorrente da possibilidade de aplicação do regime de direito privado à contratação de trabalhadores; (ii) na criação, pela Universidade, de carreiras e regimes de avaliação do desempenho próprios, distintos dos existentes no âmbito do direito público; (iii) na determinação da retribuição prevista para o pessoal técnico, administrativo e de gestão, distinta da prevista no regime de direito público; (iv) numa transmissão onerosa de bens com maior autonomia e em condições mais vantajosas para a Instituição; (v) no acesso simplificado ao crédito* (U. Minho, 2021, pp. 125-126);
- a *existência de um Conselho de Curadores provou também constituir um reforço da autonomia da Universidade, dado que este órgão se substituiu ao governo na tomada de decisões em vários domínios importantes para o funcionamento da Universidade. Como exemplos podem ser citados: Homologação da eleição do reitor, quando nas outras universidades é exigida homologação pelo Ministro da tutela;*
- *Autorização de alienação de património e utilização integral da verba da alienação, quando nas outras universidades é exigida a publicação de um despacho conjunto dos Ministros das Finanças e da tutela (normalmente muito difícil de obter ou emitido ao fim de largos meses ou, mesmo, anos) e a universidade não pode, normalmente, utilizar a totalidade da verba da alienação;*
- *Autorização de recurso ao crédito bancário, quando nas outras universidades é necessário um despacho conjunto dos Ministros das Finanças e da tutela* (U. Porto, 2015, pp. 12-16).

No caso português, considerando o recuo verificado na autonomia financeira verificado a partir de finais de 2012 e ainda não recuperado, constata-se que as principais diferenças entre as universidades-fundação e as restantes universidades públicas no que respeita à sua governação e ao nível de autonomias institucionais no seu funcionamento são, em síntese, as seguintes:

- a existência do órgão conselho de curadores como responsável pela governação das fundações, com um conjunto de competências limitadas face ao habitualmente consagrado, mas que no âmbito dessas competências asseguram a substituição do governo num quadro de proximidade, que tem facilitado o funcionamento das universidades;
- a possibilidade de recrutamento, contratação e gestão de todo o tipo de pessoal das universidades através de regras jurídico-privadas, tornando os processos e a sua gestão mais flexível;
- a homologação da eleição do reitor pelo conselho de curadores sem necessidade de aguardar decisão pelo Ministro;
- a autorização da alienação de património e da utilização da respetiva verba pelo conselho de curadores sem necessidade de aprovações ministeriais, designadamente da complicada, morosa e limitadora (quanto à aplicação da totalidade da verba) aprovação do Ministro das Finanças;
- a autorização ao crédito bancário pelo conselho de curadores sem necessidade de aprovação ministerial, designadamente e mais uma vez, do Ministro das Finanças; e

- a exclusão de cativações orçamentais (único aspeto positivo que restou após o retrocesso na autonomia financeira de 2012).

Convirá, no entanto, esclarecer que a Universidade de Lisboa por força do estatuído no decreto-lei que procedeu à fusão entre a Universidade de Lisboa e a Universidade Técnica de Lisboa (decreto-lei n.º 266-E/2012, de 31 de dezembro) e que criou a nova instituição designada Universidade de Lisboa – que sucedeu às referidas universidades na totalidade das atribuições e competências, direitos e obrigações – garantiu autonomia idêntica à das universidades-fundação no que respeita à gestão patrimonial, cabendo neste caso ao conselho geral as funções que para aquelas universidades cabe ao conselho de curadores.

Quanto às desvantagens que podem resultar da adoção deste modelo não têm sido identificadas muitas e, no caso português para as universidades que dele beneficiam só se encontram benefícios, sendo as críticas dirigidas às limitações que o governo tem criado ao pleno desenvolvimento das suas reais potencialidades. As quatro universidades-fundações que, até agora, avaliaram o período experimental de cinco anos em que este modelo funcionou são inteiramente concordantes com a continuação deste regime de governação, porque merece a sua aprovação e sugerem, apenas, algumas medidas no sentido de aperfeiçoar o seu funcionamento. Nesta conformidade, a abordagem deste tema das desvantagens fará mais sentido na perspetiva da pertinência do recurso a este modelo.

Como já analisámos, este modelo de governação surge no quadro da tendência de criação de universidades públicas como entidades juridicamente independentes e é uma das modalidades em que se pode exprimir, mas não a única. Vimos que no caso da Alemanha ou da Finlândia este modelo está em vigor em paralelo com outros modelos que seguem a mesma tendência e que garantem os mesmos resultados quanto a autonomia institucional e eficiência e eficácia no funcionamento das universidades públicas respetivas. Esses modelos alternativos nestes países – universidades como entidades autoadministradas, na Alemanha e entidades corporacionais públicas sem fim lucrativo (designadas por universidades públicas), na Finlândia – garantem condições semelhantes para a captação de financiamentos privados e estão a ser adotados por um maior número de universidades públicas e por '*Länder*' (no caso alemão) do que o modelo fundacional. Por outro lado, no caso inglês (com grande tradição de universidades como entidades jurídicas independentes, num processo anterior ao atual movimento em curso na Europa), na Áustria, na Suécia, nos Países Baixos ou na Dinamarca (nestes dois últimos casos apesar de tudo sem a amplitude de autonomia institucional verificada nos outros países) não foi seguido o modelo de fundações públicas. Daqui se pode concluir que o modelo de fundações públicas com regimes de direito privado não sendo o único a alcançar os objetivos pretendidos poderá, também, não ser aquele que melhor responde à concretização desses objetivos – daí a sua limitada utilização na Finlândia e na Alemanha e a sua rejeição em duas das maiores universidades públicas portuguesas. Na verdade, a real efetividade de um regime fundacional, com a necessária dotação patrimonial, de forma a não representar uma simulação do seu estatuto jurídico, teria custos elevados para o Estado que, normalmente, não está em condições de os realizar. Na Finlândia, como já analisámos, a Universidade *Alvar Äalto*, com estatuto fundacional, resultou da fusão de várias universidades em Helsínquia e foi dotada com um património inicial de 700 milhões de euros (insuficiente, de qualquer modo, para gerar receitas que respondam às necessidades de funcionamento da instituição), o que não é facilmente

repetível pelo governo. Na Alemanha (Baixa Saxónia), para obviar a este problema, optaram por entregar os edifícios às universidades. Esta foi a solução que o governo sueco tinha encontrado para a Universidade de 'Chalmers', mas quando esta instituição quis vender os edifícios no centro da cidade para construir um *campus* em zona mais periférica, foi impedida pelo governo, que tinha mudado após eleições. Por falta de fundos públicos, a solução de transferência do património imobiliário para as universidades-fundação foi também a solução adotada em Portugal

No caso destas fundações públicas, que em nome do Estado, se tornam titulares ('donas') das universidades, há um processo de delegação de poderes nos órgãos destas fundações – *board of trustes*, conselho de administração ou conselho de curadores – que passam a exercer em nome do Estado os poderes que lhe são delegados. Trata-se de um modelo de representação entre o '*principal*' (governo) e o 'agente' (membros dos conselhos de curadores). Em Portugal, com uma pequena exceção que foi rapidamente ultrapassada, a relação entre o órgão conselho de curadores e os órgãos de governo das universidades-fundação (reitor e conselho geral) tem sido muito boa e tem havido um ambiente de plena colaboração, com a exceção já mencionada, que permite que as universidades resolvam facilmente alguns problemas que antes de obterem o estatuto fundacional tinham dificuldade em ultrapassar ou que tinham procedimentos morosos e que são ainda complicados de resolver nas outras universidades. Esta situação é facilitada por a lei prever que a nomeação pelo governo dos membros do conselho de curadores tenha de ser precedida de proposta da universidade (o que facilita a confiança da universidade nestes elementos) e de o governo, até ao momento, ter entendido não dar orientações aos elementos deste órgão, nem sequer ter promovido reuniões com estes órgãos – seguindo o critério de que estes órgão devem apenas zelar pelo interesse público e pelo cumprimento da lei – ao contrário do que alguns dos seus membros entendem e parece ser, também, o entendimento do CCES expresso no relatório de avaliação ao modelo fundacional que apresentou em 2017 (CCES, 2017).

O exemplo da Hungria, descrito no capítulo III, pode fazer suscitar alguns receios sobre o desenvolvimento do regime fundacional, mas ele só se verifica num contexto de um regime autoritário, pouco transparente e, de acordo com suspeições da Comissão Europeia que levantou os devidos procedimentos previstos no ordenamento jurídico europeu, com problemas de corrupção. De qualquer modo, no caso do RJIES os poderes do conselho de curadores são como vimos limitados, o que também limita o âmbito de eventual conflitualidade que pudesse existir com os órgãos de governo das respetivas universidades. A questão está em saber se para as universidades públicas alcançarem a autonomia consagrada no RJIES para as universidades-fundação, no domínio da gestão financeira (onde agora praticamente não se distingue das outras universidades públicas), da gestão patrimonial (onde a Universidade de Lisboa sem regime fundacional detém o mesmo tipo de autonomia) e na gestão de pessoal, se torna necessário existir um modelo fundacional, com a consequente existência do seu conselho de curadores. É legítimo que se levante a dúvida se para o governo conceder este nível de autonomia às universidades públicas precisa de ter também, como contrapartida, a existência deste tipo de instituição (fundação pública) em cujo órgão de governo são delegados poderes que pertenciam ao Estado? A dúvida é legítima porque:

- os poderes desse órgão são limitados por força do disposto na lei;

- a nomeação governamental dos membros desses órgãos são precedidas de designação pelas universidades;
- até agora, o governo tem entendido não se reunir com os membros desses órgãos das fundações nem dar-lhes orientações;
- existe uma universidade pública sem regime fundacional que tem a mesma autonomia do que aquelas em gestão patrimonial; e
- os procedimentos de direito privado previstos no RJIES para estas fundações públicas (muito mais limitados do que se poderia entender) tanto podem ser exercidos por estes entes público fundações como pelos entes públicos universidades.

Sem ser necessariamente por este tipo de dúvidas, mas antes por entender que a figura fundação pública criada não correspondia ao regime jurídico a que deve obedecer esta entidade – por ter sido criada sem património – o XIX governo constitucional, em 2013, apresentou uma proposta de lei à Assembleia da República no sentido de promover alterações ao RJIES onde se previa a substituição do regime fundacional por um modelo de autonomia reforçada, também facultativa – esta proposta de lei não foi sujeita a discussão e votação parlamentar por o governo ter cessado funções antes de isso acontecer – com os seguintes fundamentos e nos seguintes termos:

> *Assim, a revisão incide sobretudo em duas questões de natureza jurídica: a posição das Instituições de Ensino Superior públicas na Administração e o chamado regime fundacional para as Instituições de Ensino Superior públicas e mesmo para as suas Unidades Orgânicas.*
>
> *Este último foi um novo modelo jurídico-institucional, de aplicação facultativa e sujeita a aprovação pelo Governo. Ao abrigo deste regime foram em 2009 transformadas em 'fundações públicas com regime de direito privado' três Instituições de Ensino Superior: a Universidade do Porto, a Universidade de Aveiro e o ISCTE. Não se trata, na realidade, de fundações no sentido próprio. O regime é definido no próprio RJIES e carateriza-se na prática por maior autonomia e flexibilidade de gestão. Não houve capital fundacional, mas apenas a possibilidade de registo patrimonial dos bens imóveis afetos a essas Instituições de Ensino Superior e de uso parcial do direito privado, nomeadamente no que respeita à sua gestão financeira, patrimonial e de pessoal.*
>
> *As 'fundações públicas com regime de direito privado' do atual RJIES são uma construção jurídica que traduz um reforço da autonomia de certas Instituições de Ensino Superior públicas, sob candidatura por elas apresentada. Na avaliação do Ministério da Educação e Ciência, tal construção pode com vantagem ser substituída por um regime de autonomia reforçada, sem alteração da natureza jurídica geral, e em que se põe termo à obrigatoriedade de financiamento por meio de contratos plurianuais e com a possibilidade de extensão a unidades orgânicas individuais.*
> *O regime de autonomia reforçada é pensado para instituições universitárias públicas que apresentem a respetiva proposta ao Governo com base no seu projeto e perfil institucional, académico e científico e na sua capacidade de obtenção de receitas próprias em ambiente competitivo. Poderá propiciar uma reaproximação, a essas*

> *instituições, dos centros de investigação da sua esfera que se tenham constituído como associações privadas sem fins lucrativos* (Proposta de lei n.º 275/2013, 2013, pp. 2-3).

Finalmente, e conforme referido no capítulo III, as universidades-fundação não integram a categoria de administração autónoma do Estado, ao contrário das outras universidades públicas, embora os efeitos práticos desta classificação não sejam especialmente relevantes tendo em atenção o nível de autonomia que lhes é conferido através do estatuto de fundações públicas.

Caberá, no entanto, referir que as universidades-fundação (e também o CCES e o governo através do Ministério com a tutela das universidades) entendem que o regime fundacional lhes é altamente benéfico, tem potencial para ser muito melhorado em termos de autonomia e de funcionamento institucional e é propiciador de mudanças estruturais que anteriormente enfrentaram dificuldades (foi o caso, por exemplo, do ISCTE-IUL, como revela no seu relatório de avaliação) (ISCTE-IUL, 2015), o que cria dinâmicas organizacionais que têm de ser consideradas e que não podem ser desprezadas ao analisar este modelo e ponderadas as suas vantagens e desvantagens. Este entendimento, muito generalizado pode, no presente contexto, servir para mostrar a importância deste modelo e procurar através da sua continuidade promover uma maior autonomia institucional recuperando, pelo menos, aquela que já existiu anteriormente.

6.2. Modelos alternativos – predominância de modelos colegiais ou de modelos de 'boardismo/managerialismo' – suas vantagens e desvantagens.

O modelo fundacional de governação das universidades públicas – como uma das modalidades de governação das universidades públicas inspiradas pela NGP – traz geralmente associado a rejeição dos tradicionais tipos colegiais de governação institucional e o recurso a modelos de 'boardismo' e práticas 'managerialistas'. É importante começar por relembrar a que se referem estes modelos e estas práticas, embora haja alguma controvérsia sobre o conteúdo destes conceitos bem como sobre o colegialismo.

O 'managerialismo' ou o 'novo managerialismo' (Deem e Brehony, 2005), corresponde a um dos aspetos essenciais da NGP e realça a gestão das organizações do setor público através de estruturas racionais, procedimentos estandardizados e uma responsabilidade geral claramente definidas (Geschwind et al., 2019, pp. 183-184). Maassen refere que por 'managerialismo' se entende a aplicação ao ensino superior do conceito usado para as reformas de gestão no sector público designadas de NGP (2003, p. 33), embora esta pareça uma visão um pouco redutora desta ideia porque ela é geralmente usada para caracterizar as práticas inerentes à NGP em qualquer sector da administração pública, incluindo-se neles o ensino superior e as suas instituições públicas. Meek, por exemplo, começa por fazer *uma distinção entre gestão ('management') como uma atividade técnica e 'managerialismo' como um conjunto de indicações de base ideológica sobre como uma instituição deve operar* (2003, p. 5). E aprofunda estas ideias referindo:

> *Embora nunca possa ser categórico é, no entanto, relevante para propósitos analíticos estabelecer a distinção entre gestão como um conjunto de boas ou das melhores práticas para dirigir uma organização e 'managerialismo' como um conjunto de princípios e*

valores ideológicos que um grupo de atores impõe a outro com o objetivo de controlar os seus comportamentos. O 'ismo' em 'managerialismo', de acordo com Trow (1994, p. 11) «refere-se a uma ideologia, como uma fé ou crença na verdade de um conjunto de ideias que são independentes de instituições específicas». Aquele 'ismo' torna-se pejorativo quando implica controle sobre os produtos académicos da universidade por aqueles que não estão diretamente envolvidos na sua criação (…) este movimento do conceito de bem público do conhecimento para o da comercialização e da propriedade privada, desafia muitos dos tradicionais valores académicos, particularmente aqueles associados à forma como a universidade deve ser estruturada e controlada. Esta é uma das formas básicas em que as instituições de ensino superior se estão a transformar passando do domínio da gestão como uma efetiva e eficiente administração de uma instituição para o 'managerialismo' (Meek, 2003, p. 11).

O 'managerialismo', inspirado pela lógica do mercado, recorrendo à aplicação de práticas do sector privado com objetivos construídos pelos interesses básicos do lucro e assente num sistema de valores financeiros com orientações e decisões centralizadas, com medições do desempenho e com gestores nomeados – criando-se uma nova e competitiva profissão académica – foi introduzido na academia e nos seus sistemas de governação pelas reformas inspiradas pela NGP, visando mudar, com o reforço do papel da gestão 'managerial', a ineficiência da lógica profissional de gestão e governação académica (Bargh et al., 1996, p. 29; Geschwind et al., 2019, p. 185). As suas principais características são especificadas por Geschwind et al., com recurso à contribuição de um vasto conjunto de autores do seguinte modo:

O reforço do papel 'managerial' é obtido alterando as estruturas de gestão e introduzindo novas lógicas institucionais com maior foco na eficiência, na disciplina orçamental e na redução de custos. Neste sentido presta-se maior atenção à gestão dos recursos e ao desempenho e por isso, são introduzidos diferentes tipos de sistemas de controle como avaliação do desempenho, métricas e gestão por objetivos (Christensen e Laegreid, 2011; Pollitt e Bouckaert, 2011; Flynn, 2002). Neste novo papel há uma ênfase na divisão do trabalho e nas relações hierárquicas (Rost, 1993). O planeamento racional e a distribuição de tarefas do líder para o subalterno são vistas como processos cruciais (O'Reilly e Reed, 2010, 2012). O gestor é leal aos objetivos da organização e tem de ser capaz de desenvolver novas estratégias compatíveis com essa lealdade e que se possam adaptar às mudanças do contexto. O 'managerialismo' é orientado pelo sistema, no sentido de que os gestores tentam influenciar os subordinados nos sistemas formalizados de controle (Ladegård e Vabo, 2010). A decisão é centralizada com ênfase na hierarquia e na gestão em linha. (…) A crescente prestação de contas é uma das soluções para alcançar melhorias (Christensen e Lagreid, 2011; Pollitt e Bouckaert, 2011), juntamente com um reforço do papel da gestão. As tecnologias como as métricas e avaliações, que disciplinam o comportamento dos atores, são também meios para conduzir a atenção organizacional e o seu foco (Cantwell e Taylor, 2013). (…) Nesta forma de gerir, o objetivo é mudar o foco do 'input', das regras burocráticas e dos procedimentos para os resultados através da definição de metas e do uso de informação de desempenho (Hvidman e Andersen, 2013; Christensen et al. 2007). Entende-se que o financiamento baseado no desempenho incentiva as instituições (e as pessoas) a

melhorarem o seu nível de desempenho em troca de um salário mais alto (Dougherty e Reddy, 2011) (Geschwind et al., 2019, pp. 185-186).

O 'managerialismo' provocou o crescimento do 'boardismo' o que significa mais do que o mero estabelecimento de órgãos de governo. Na realidade o 'boardismo' no ensino superior refere-se à incorporação de elementos técnicos e jurídicos provenientes de organizações do tipo das empresas nos processos de governação em tensão com o autogoverno académico. Neste sentido, 'boardismo' refere-se a uma mudança nos equilíbrios internos de poder, reforçando o racional da governação que conduz à influência de problemas 'manageriais' sobre os critérios académicos e resultando na perda de poder dos académicos nas estruturas e nos processos de decisão (Veiga et al., 2019, p. 65), bem como numa forma de tornar as universidades mais sensíveis às necessidades da sociedade e ao mercado de trabalho. Para estes autores:

> *(…) 'boardismo' (Veiga, Magalhães e Amaral, 2015) refere-se à redução da autogovernação académica e ao declínio do poder dos académicos nos processos de decisão universitários e no aumento da influência dos elementos externos nas estruturas e nos processos de governação das IES. Este conceito envolve considerações jurídicas sobre como as universidades devem funcionar com base em valores sociais e políticos, princípios e processos instrumentais relacionados com a concretização de metas e objetivos institucionais. Estas normas e instrumentos estão preparados e espera-se que, efetivamente, enfrentem a gestão da mudança em contextos marcados pela incerteza. O 'boardismo' nas reformas da governação do ensino superior além de afetar a relação entre os académicos e os gestores na governação organizacional e de trazer os interesses dos elementos externos, reconfigura o poder ao nível institucional tornando as questões de interesses e conflitos relevantes para a compreender as respostas institucionais às mudanças nos contextos organizacionais* (Veiga et al., 2019, p. 64).

No mesmo sentido desta abordagem sobre o 'boardismo' temos aquela que é feita por Magalhães et al. nos seguintes termos:

> *'Boardismo' refere-se ao decréscimo do autogoverno académico e ao declínio do poder dos académicos nos processos de decisão das universidades. Outro elemento-chave do 'boardismo' é a presunção da influência dos elementos externos nas estruturas e nos processos de governação das instituições de ensino superior. Esta presunção pode refletir tanto uma abordagem normativa como instrumental do papel dos elementos externos na governação institucional (Mainardes et al., 2011). A abordagem normativa refere-se à forma como as universidades devem funcionar na base de valores e princípios sociais e políticos. A abordagem instrumental refere-se à concretização de objetivos institucionais através da gestão de atividades académicas essenciais. Enquanto a posição normativa assume que os elementos externos tornam as organizações mais responsáveis perante o seu ambiente externo, a posição instrumental tende a focar-se na capacidade e nos laços com o tecido social e económico que devem trazer para a governação institucional. Estas características indicam uma mudança no equilíbrio de poder interno entre a governação 'managerial' e o autogoverno académico com um impacto nos processos de decisão. O 'boardismo' nas reformas da governação do ensino superior está a afetar a relação de poder entre académicos e gestores na governação organizacional, provocando tensões* (2018, p. 3).

O 'boardismo' refere-se a uma prática 'managerialista' do modelo da NGP na governação das universidades que corresponde a introduzir elementos típicos das empresas nos processos de governação das universidades, reduzindo o autogoverno académico e os elementos de governação colegial. A este conceito, que está baseado em valores sociais e políticos e em processos instrumentais relacionados com os objetivos institucionais preparados para enfrentar a gestão em mudança em contextos marcados pela incerteza, está ainda associado o aumento dos elementos externos nas estruturas e processos de governação das universidades públicas e o aumento da centralização do poder institucional.

Mas o ensino superior e as suas universidades foram, tradicionalmente, uma instituição social a quem se permitia governar as suas atividades básicas de ensino e investigação através de uma forma de autogestão colegial. Corresponde esta forma à lógica profissional baseada na colegialidade (Maassen, 2003, p. 33; Geschwind et al., 2019, p. 184) e orientada pelos seguintes princípios e práticas:

> *O trabalho dos profissionais assenta na descrição, na confiança, na autonomia e na colegialidade e a decisão tomada de forma colegial e descentralizada ('bottom-up') é orientada pelo consenso. O critério de seleção é baseado nas competências profissionais e são selecionados os melhores entre os pares (Sahlin e Eriksson-Zetterquist, 2016). Há um forte foco em preservar os interesses da profissão que são coerentes com as prioridades, as identidades e os valores do grupo profissional* (Geschwind et al., 2019, pp. 184-185).

Esta forma colegial de gestão e de governação corresponde à tomada de decisões nas universidades pelos académicos e sem relevante interferência do exterior. Kogan refere-se a ela como: *um grupo de académicos com igual poder de decisão agindo em conjunto para determinar níveis de acesso ou de acreditação, para partilhar recursos coletivos e para determinar divisões de trabalho e sistemas de recompensa* (1999, p. 263). Por sua vez Meek chama a atenção para o facto de a noção de 'colegialismo' também se assumir ideologicamente *quando definida como «uma dinâmica de consensos numa comunidade de escolares (académicos)» onde «o líder colegial só deve facilitar o processo de decisão por consenso e não liderar, dirigir ou gerir alguma coisa» (Moore e Langknecht, 1986, p. 1). O 'colegialismo,' assim definido, torna-se uma tentativa de justificação para um conjunto particular de relações de poder que raramente – se é que alguma vez se verificou – está refletido na forma como as universidades são dirigidas* (2003, p. 11). Neste quadro de modelo colegial de governação a tradicional liderança académica profissional (assegurada por académicos) baseia-se em sistemas de rotatividade, eleições entre pares e decisões colegiais.

Maassen, há quase vinte anos atrás lembrou que havia ainda muitos académicos, imbuídos de um espírito nostálgico de um passado que se tornou cada vez mais idealizado em comparação com a situação atual, que tinham tendência a referir-se aos bons velhos tempos em que as decisões na academia eram tomadas numa atmosfera estritamente colegial, praticamente sem sérias interferências do exterior. Aproveita para citar opiniões que dizia serem frequentemente ouvidas entre académicos como «*Quando as universidades eram geridas com base num modelo colegial nós estávamos muito melhor na academia*»; ou «*Os atuais gestores universitários estão mais preocupados com a economia do que com considerações académicas*» ou ainda «*Uma universidade não é uma fábrica de calçado e, por isso, não pode ser gerida como uma fábrica de*

calçado» (2003, pp. 32-33). Mas com os novos modelos de governação das universidades a exclusividade do controle pelos académicos dos assuntos internos da universidade foi primeiramente ameaçado e, seguidamente, foi efetivamente transformado.

Para Sara Diogo colegialidade refere-se:

> *(…) ao modelo de governação normalmente designado burocracia profissional (Mintzberg, 1979) em que a decisão é partilhada entre iguais – académicos – que exercem os cargos académicos só temporariamente e têm relativa autonomia na gestão do tempo, do ensino e da investigação. Birnbaum (1988, p. 87) descreve o modelo de autogoverno académico como uma 'comunidade de colegas' ou 'collegium' em que as decisões são baseadas num bom discurso, na construção de consensos e num ambiente igualitário baseado no respeito mútuo entre académicos* (Diogo, 2015, p. 212).

Num artigo de 2018, Sofia Bruckmann e Teresa Carvalho, com uma abordagem baseada na teoria dos arquétipos – sendo arquétipos, de acordo com a definição de Greenwood e Hinnings (1993, p. 1052), *um conjunto de estruturas e sistemas que refletem um esquema interpretativo singular*, em que as estruturas organizacionais são analisadas, numa perspetiva holística, através de padrões gerais (Bruckmann e Carvalho, 2018, p. 632) – apresentam as características do arquétipo colegial, em comparação com os arquétipos 'managerial' e de 'colegialidade eficiente', como aquele em que o Estado concede autonomia académica às instituições universitárias, mas assegurando a supervisão das suas atividades e em que, ao nível das estruturas, sistemas e processos se revela do seguinte modo:

- *número elevado de membros nos órgãos de governação;*
- *os académicos são os responsáveis pelos cargos de governo;*
- *a eleição para os cargos de governação faz-se em processos altamente participados;*
- *todos os atores têm um papel na governação dos órgãos colegiais;*
- *os elementos externos não estão presentes ou, quando estão, são em número muito limitado;*
- *o senado académico é o órgão de governação onde as mais importantes deliberações académicas são tomadas e o reitor tem de aprovar essas deliberações; e*
- *os processos de decisão são colegiais* (Bruckmann e Carvalho, 2018, p. 644).

Por sua vez, Magalhães et al. também se referem à governação colegial como aquela que:

> *(…) sublinha a representação de grupos institucionais nos órgãos de governo e baseia-se na autoridade dos grupos académicos organizados em torno de áreas disciplinares. O poder dos grupos académicos exerce-se na investigação e no ensino, incluindo a gestão dos contratos de investigação, a nomeação do pessoal académico e a seleção e recrutamento de estudantes (Shattock, 2006). A narrativa da governação colegial está organizada em torno de elementos que reforçam a centralidade da gestão por académicos e da autorregulação das atividades académicas. Sob a narrativa da governação colegial os elementos externos aparecem como 'amigos imaginários' (Magalhães et al., 2016) porque não é suposto que interfiram na governação das instituições de ensino superior definidas como uma área de ação académica* (Magalhães et al., 2018, p. 5).

Todas estas citações, apesar de em alguns casos serem repetitivas das respetivas características, servem para identificar devidamente o que se entende por modelo colegial de governação das universidades e que, em síntese, assenta no poder dos académicos sem interferências externas de grande monta e em que o governo tem uma função de supervisão sobre a atividade das universidades. De qualquer modo, este modelo tem evoluído como resposta às novas realidades que se vivem e como tentativa de se tornar competitivo com o modelo da NGP e das suas práticas 'managerialistas'. Neste contexto e associado a modelos designados pós-NGP têm aparecido práticas modernizadas de colegialidade na governação das universidades. Esses modelos pós-NGP são, por exemplo, o modelo 'neo-weberiano', o modelo da 'nova governação' e o modelo da governação em rede, já referidos no capítulo II. Neste quadro de evolução e de adaptação às novas realidades do modelo de colegialidade Sofia Bruckmann e Teresa Carvalho concluem pela existência de um modelo híbrido de governação das universidades públicas portuguesas, em que coexistem elementos do modelo mais 'managerial' de governação com uma mistura de valores e de normas do empreendedor e do colegial (Bruckmann e Carvalho, 2018, p. 635). Designam este modelo híbrido por arquétipo de colegialidade-eficiente (p. 637), em que as instituições têm autonomia, mas são mais responsabilizadas e têm de prestar contas e identificam-no com as seguintes características, reveladas após o trabalho empírico que conduziram:

- *órgãos de governação reduzidos, mas os académicos mantêm a maioria dos lugares;*
- *os académicos têm de partilhar os poderes de governação com os elementos externos;*
- *os processos de seleção dos titulares dos cargos são mistos, podendo coexistir processos eleitorais e de nomeação;*
- *mantem-se algum grau de colegialidade, mas os poderes da governação singular são reforçados;*
- *a presença dos elementos externos é obrigatória, mas não maioritária;*
- *o senado académico pode subsistir, mas só com poderes consultivos;*
- *os processos de decisão são centralizados ('top-down'), mas nos prevalecentes conselhos consultivos importantes questões académicas são discutidas de forma colegial; e*
- *existe uma decisão coletiva eficiente em que o sentimento de pertença e de participação é ainda prezado pelos atores organizacionais, através da aceitação de uma liderança forte* (Bruckmann e Carvalho, 2018, p. 644).

No que respeita ao modelo 'neo-weberiano' aplicado à governação das universidades públicas, verifica-se que ele preconiza uma importante autogovernação académica e uma reduzida autogovernação 'managerial' e tem uma narrativa que é de maior confiança em relação ao Estado. Por outro lado, considera que a burocracia tradicional tem virtudes que devem ser preservadas (prestação de contas claras, probidade, previsibilidade, continuidade e atenção ao cumprimento da lei), o que a leva a reafirmar o papel do Estado e do direito público como forma de defender a igualdade processual, a conformidade às regras e o processo justo, que conduz à racionalidade processual. Nesta conformidade, neste modelo persiste uma relação de dependência tipo hierárquica entre o Estado e as instituições públicas. O 'neo-weberianismo' rejeita a liderança interna centralizada (dentro das instituições) inspirada na NGP e, pelo contrário, reafirma a democracia representativa como um instrumento central de política (Ferlie

et al., 2008). Estas condições, que são suscetíveis de levar a um excessivo grau de burocratização do sector público, devem ser combinadas com procedimentos mais eficientes e mais flexíveis e com posições mais responsáveis em relação às necessidades dos cidadãos. Por isso, a narrativa 'neo-weberiana' sugere a substituição de alguns elementos tradicionais do 'weberianismo', e faz recomendações nesse sentido tais como:

- *a mudança de orientação interna em conformidade com regras burocráticas, para uma orientação externa em conformidade com as necessidades dos cidadãos;*
- *recomenda o reforço (mas não a substituição) da democracia representativa com um conjunto de instrumentos para consulta de elementos externos;*
- *preconiza uma atualização das leis de forma a encorajar um maior foco nos resultados em vez de conformidade com os processos; e*
- *a mudança da prestação de contas em sistemas de avaliação e controle ex-ante, para processos ex-post* (Donina e Paleari, 2018, p. 201).

No que respeita ao sector de ensino superior o 'neo-weberianismo' entende que ele está orientado para dar resposta às solicitações e necessidades da sociedade e dos estudantes e, por isso, as estruturas de governação institucional devem ser dirigidas para responder a este objetivo. Assim, a maior parte das orientações relativas ao seu esquema opõem-se aos guiões globais de reforma da NGP, como consequência da reafirmação dos princípios weberianos, devendo a maior parte do poder de decisão permanecer no governo (ministério sectorial) e nas agências do Estado (agências nacionais de avaliação e financiamento), persistindo, por isso, a relação de dependência entre o nível do Estado/ministério e as universidades. Como alternativa à rejeição da liderança centralizada interna o princípio da democracia representativa, em que se baseia este modelo, implica a realização de eleições para selecionar os titulares dos cargos de liderança e de gestão nas universidades (Ferlie et al., 2008; Donina et al., 2015). Este modelo prevê, ainda, restrições na mudança do pessoal sénior do sector privado para o sector público (Ferlie et al., 2008), o que implica que o reitor não possa ser eleito entre candidatos provenientes do sector empresarial.

O princípio da democracia representativa e a introdução do conceito da gestão profissional subjacentes a este modelo, também têm implicações para a composição dos órgãos da universidade, que pode seguir o processo de representação democrática ou o de integrar alguns elementos externos. Como a narrativa 'neo-weberiana' sugere a consulta e a orientação externa para responder às necessidades da sociedade e dos estudantes, prevê-se uma governação mais participada dentro da universidade e, por isso, o órgão de governo da universidade deve integrar membros externos e estudantes, para além de pessoal académico e técnico-administrativo, contribuindo todos para a definição da respetiva estratégia institucional. A representação dos membros externos e dos estudantes deve, no entanto, ser limitada (representação minoritária) – contrariando o estabelecido pelos guiões de reforma da NGP – de forma a evitar comprometer a distintiva cultura do serviço público, que é neste modelo fortemente defendida (Donina e Paleari, 2018, pp. 202-203).

Na governação em rede, que promove o desenvolvimento de redes com o objetivo explícito de reconhecer e resolver problemas em conjunto, os elementos desta narrativa para a governação do ensino superior e das suas instituições podem ser apresentados da seguinte forma:

- *o desenvolvimento de redes entre instituições de ensino superior;*
- *estas redes a terem um papel significativo na governação do sistema de ensino superior;*
- *uma liderança suave; e*
- *sistemas de controle externo apenas com formas ligeiras de controle* (Magalhães et al., 2018, p. 5).

Por sua vez, o modelo da 'nova governação' destaca os processos de colaboração da governação por terceiras entidades e foca-se nas redes no interior das quais os atores desenvolvem a sua ação mais do que nas atividades no interior das organizações públicas. Esta natureza de colaboração baseia-se num vasto conjunto de terceiras entidades para além do governo, dirigidas a enfrentar os problemas públicos e a prosseguir objetivos de interesse público (Salamon, 2002b; Magalhães et al., 2018, p. 5).

> *O reconhecimento de processos de colaboração deste modelo dá ênfase a: uma mudança do público versus privado para público mais privado; um maior foco nas redes do que na hierarquia; uma mudança do comando e controle para negociação e persuasão; e uma mudança das competências de gestão para competências de aperfeiçoamento. A mudança do público versus privado para público mais privado abrange a colaboração como consequência das importantes complementaridades que existem entre diferentes sectores, o que corresponde a uma fonte de oportunidades* (Magalhães et al., 2018, p. 5).

Na governação no sector do ensino superior o papel atribuído aos elementos externos neste modelo da nova governação está sujeito a mecanismos relacionados com o aparecimento de terceiras entidades e a novos objetivos de governação.

> *O governo através de terceiras entidades conduz a dilemas que desafiam a legitimidade da gestão, da responsabilidade e da governação. Os dilemas de gestão resultam da mudança das competências de gestão para competências de aperfeiçoamento, que significam: capacidade para juntar múltiplos elementos externos com fontes de poder e de influência parcialmente independentes para partilhar recursos para uma finalidade comum numa situação de extensiva interdependência* (Salamon, 2002a, p. 608).

Estes mecanismos, de utilização pelo Estado de terceiras entidades nos processos de governação das instituições de ensino superior, contribuem para uma fragmentação dos mecanismos de governamentação, desafiam a decisão centralizada e hierárquica e a própria legitimidade da governação (Magalhães et al., 2018, p. 5).

Vistos estes modelos que procuram conjugar formas da NGP com o modelo colegial e que têm servido para configurar diversos modelos concretos de governação do ensino superior como o existente em Portugal, desde 2007, cabe ainda referir uma posição original na interpretação do modelo colegial feita por duas académicas suecas, Kerstin Sahlin e Ulla Eriksson-Zetterquist (2016). Estas duas autoras vêm a colegialidade muito mais como uma cultura sobre a forma como o trabalho deve ser efetuado, do que uma estrutura de planeamento, de decisão e de procedimentos de acompanhamento e avaliação e entendem que ela deve ser primeiramente

definida como um processo de trabalho. No seu artigo, elas descrevem os aspetos estruturais do sistema colegial e descrevem como esse modelo foi transformado e desregulado na Suécia, mas entendem que tal como acontece com os modelos organizativos e mais genericamente com a governação, a colegialidade não funciona só porque o organograma organizacional da universidade está desenhado duma certa forma. Por isso, elas entendem que se tem de perceber porque é a colegialidade vista como tão importante quando a definem em termos culturais e não organizacionais e, neste sentido, entendem que a razão principal para a existência de um sistema colegial é porque ele é visto como a principal forma de produzir investigação e ensino de alta qualidade. Ou seja, enquanto como estrutura formal se pode considerar a possibilidade de aí defender a colegialidade e o seu importante papel, elas defendem, no entanto, que a colegialidade deve ser primeiro e principalmente um processo de trabalho, um aspeto da cultura universitária e assim sendo deve ser ativamente apoiada e mantida. E defendem esta posição para todas as formas de organização e não apenas para formas colegiais de organização (Sahlin e Eriksson-Zetterquist, 2016, pp. 3-4).

Adotando esta forma de desmaterialização da colegialidade em relação a um qualquer organograma e valorizando-a mais como uma cultura e um conjunto de valores e de procedimentos, compatível com outros modelos orgânicos de governação, acrescentam:

> *Como notámos, as formas colegiais de governação requerem atividades e procedimentos dirigidos a defender uma cultura colegial (a existência de um 'collegium', padrões científicos comuns, seminários contínuos, confiança na ciência, etc.). Para além disso a colegialidade é uma forma de governação que se baseia em normas científicas e tem como objetivos basear-se em certo tipo de desenvolvimentos e no desenvolvimento científico. Este argumento conduz-nos a concluir que uma discussão sobre a forma como a colegialidade pode ser defendida e restaurada também precisa de se basear em argumentos abertos e em práticas sobre para que precisam as universidades de colegialidade. Esta última discussão deve ser ligada a uma discussão sobre quais são os papeis das universidades na sociedade – para que servem as universidades. A colegialidade não funciona por si só e tal como é o caso com todos os modos de governação, a colegialidade não pode ficar imutável quando novos pré-requisitos de gestão surgem, vários modos de governação se misturam e novos e revistos papéis das universidades evoluem. Uma linha de pensamento que surgiu neste artigo é que a colegialidade foi enfraquecida não só pela introdução de mais burocracia e mais gestão, mas também porque a prática e o conhecimento sobre colegialidade não é defendida e torna-se cada vez menos claro o que é a colegialidade, o que é e como precisa de ser mantida e apoiada. (…) Para além disso, com a introdução da NGP o controle político é exercido com uma mistura de princípios burocráticos e de gestão. Ao mesmo tempo, como os modelos de gestão estão a dominar muita da governação das universidades e nas universidades, eles permanecem ainda surpreendentemente imprecisos. Por exemplo, permanece pouco claro como definir o que é uma boa liderança académica numa perspetiva de gestão. Esta conclusão sugere que uma discussão clarificadora sobre o que são os princípios de gestão, para que servem e quais as suas limitações é tão necessária como uma discussão sobre a colegialidade. Como base para todas estas discussões, não nos podemos só basear num tipo ideal de argumento. As formas de governação contemporânea das universidades confundem-se de tal modo que distintos*

> *tipos ideais podem não capturar importantes dinâmicas desta governação. Nós precisamos de dados comparativos sobre reformas, práticas e impactos* (Sahlin e Eriksson-Zetterquist, 2016, p. 9).

Esta original perspetiva de encarar a colegialidade na governação das universidades retém o facto de que os modelos que generalizadamente estão em vigor são modelos híbridos com mistura de componentes da NGP e das suas práticas de 'managerialismo' e de 'boardismo', com componentes, entre outros, do modelo colegial e que, sendo a colegialidade um aspeto da cultura universitária e um processo de trabalho nas universidades tendente a promover um ensino e uma investigação de qualidade, muito mais do que uma forma de estrutura organizacional, há que defendê-la como tal, qualquer que seja o modelo de organograma da universidade.

No caso da reforma introduzida em Portugal em 2007 com a aprovação do RJIES há uma forte tendência na literatura no sentido de considerar que o modelo de governação é híbrido, juntando fortes componentes da NGP e das suas práticas com outros modelos como o colegial em especial, numa perspetiva pós-NGP, de forma a procurar responder a muitos dos desafios que este modelo suscitou e que procurou resolver, nem sempre da melhor forma. Esta concordância na doutrina manifesta-se, no entanto, com 'nuances' quanto ao seu conteúdo e aos seus contornos valorizando, mais ou menos, a influência e predominância de um dos modelos em relação a outro ou outros.

Iremos dar apenas alguns exemplos que mostram uma indicação forte pelo hibridismo no modelo de governação instituído pelo RJIES.

> *Os resultados da investigação confirmam a emergência de alguns elementos com as características do modelo da 'nova governação'. Contudo, os mecanismos da governação emergente são difíceis de imputar à implementação direta do RJIES. Estes elementos são melhor vistos como consequência da reação dos académicos contrariando a perda da governação colegial. Isto está em conformidade com a análise da direção das universidades nos países da Europa Ocidental onde emergiu uma mistura de sinais e sintomas de NGP e de 'nova governação' (Paradeise et al., 2009, p. 245)* (Magalhães et al, 2013a, p. 309).

> *Elementos de um 'managerial' e de um mais colegial modo de governação podem ser encontrados em ambos os modelos institucionais* (fundacional e supletivo) *o que mostra que o modelo institucional não é só a única variável a considerar: outros fatores contribuem para as opções que as instituições de ensino superior tomam e as fazem afastar ou permanecer próximas do modelo colegial* (Bruckmann e Carvalho, 2014, p. 204).

Em 2018 estas mesmas autoras consolidam a sua posição sobre a existência do modelo híbrido de governação no RJIES, nos seguintes termos:

> *Os estudos empíricos desenvolvidos previamente em Portugal confirmam a impossibilidade de assumir a existência de mudanças transformadoras (Amaral e Magalhães, 2010; Carvalho e Santiago, 2010) porque há um hibridismo com uma combinação das lógicas colegial e managerial* (Bruckmann e Carvalho, 2018, p. 643).

Também num estudo de comparação internacional entre as estruturas de governação das universidades em Portugal e em Itália se refere a existência de elementos híbridos e influências das ideias do modelo 'pós-NGP' denominado 'neo-weberiano':

> *As nossas conclusões mostram que ambos os países* (Portugal e Itália) *apresentam reformas com resultados híbridos com escolhas similares em muitos aspetos que diferem dos resultados práticos no sentido da NGP; por isso, reconhece-se uma específica variação regional. As estruturas analisadas refletem as ideias originais do modelo 'neo-weberiano' e não as da NGP* (Donina e Paleari, 2018, p. 193).

Também num estudo sobre a reconfiguração do poder no ensino superior português provocada pela aprovação do RJIES se menciona o carácter híbrido da lei.

> *Contudo, a própria lei assume um carácter híbrido. Por exemplo, as características da NGP relativas a nomeação e cooptação coexistem com o princípio colegial da eleição. Além disso, a reforma da governação portuguesa aparenta apresentar elementos da 'nova governação' e da 'governação em rede' visíveis na rede de estruturas e processos e na enfase no papel chave desempenhado pelos académicos a nível institucional (Magalhães et al., 2013). Apesar disso, o RJIES exibe abertamente as suas principais premissas políticas e 'manageriais' sobre governação: aumento da governação managerial; diminuição do autogoverno académico; e reforço das competências dos elementos externos nos órgãos de decisão* (Magalhães et al., 2018, p. 6).

Finalmente, como último exemplo, também Sara Diogo, baseando-se num estudo já anteriormente mencionado, se refere ao carácter híbrido do modelo do RJIES quando o compara com o modelo finlandês:

> *No ensino superior isto* (emergência da NGP) *significou um movimento da colegialidade para um modelo híbrido de governação, isto é um modelo que mistura normas e valores tradicionais (colegiais) com elementos manageriais (Carvalho e Santiago, 2010)* (Diogo, 2015, p. 213).

Passando a analisar a situação do modelo de governação das cinco universidades-fundação em Portugal constata-se que estas instituições se regem por dois diferentes estatutos: um para a fundação, titular da universidade e outro para a universidade que aquela detém. Como vimos no capítulo V a Universidade do Porto já propôs a possibilidade, com justas razões, que este desdobramento de estatutos desaparecesse, passando apenas a existir um único estatuto que regulasse a organização e funcionamento da instituição universidade-fundação. Este desdobramento de estatutos está consagrado no artigo 3.º de todos os cinco decretos-lei que promovem a passagem destas universidades ao regime fundacional, mas ao dispor-se, nos artigos 1.º e 2.º desses mesmos diplomas legais, que se institui uma fundação pública com regime de direito privado com a designação da respetiva universidade e que ela resulta da transformação da universidade em fundação nos termos do RJIES, passando a ser uma instituição de ensino superior pública de natureza fundacional, parece fazer pouco sentido estabelecer, por via de diferentes estatutos, uma distinção institucional que a lei não pretendeu realizar.

Os cinco estatutos das entidades fundacionais aprovados com a passagem de cada uma das universidades ao regime fundacional e figurando em anexo ao decreto-lei que promove essa mudança de estatuto da universidade, são semelhantes com uma diferença saliente no que respeita à Universidade do Minho que prevê, no seu artigo 8.º, que esta instituição pode promover a constituição de um fundo autónomo, do qual é titular (DL 4/2016). Como esta possibilidade não está prevista nos estatutos das outras quatro universidades-fundação o CCES, como vimos, preconiza que se estenda essa possibilidade a essas outras instituições por ela permitir alargar a possibilidade de captação de financiamentos externos (CCES, 2017).

Nos estatutos das cinco fundações surgem como órgãos deste ente, para além dos órgãos previstos nos estatutos do estabelecimento de ensino, o conselho de curadores e o fiscal único.

Os membros destes órgãos são todos externos à universidade e nomeados pelo governo, embora a sua designação esteja condicionada a apresentação de propostas do conselho geral da universidade ou do reitor. O conselho de curadores é o órgão máximo de governo da fundação e tem entre as suas atribuições:

- aprovar os Estatutos da universidade, sob proposta do conselho geral, e sujeitá-los a homologação do governo;
- homologar as deliberações do Conselho Geral de designação e destituição do reitor;
- propor ou autorizar a aquisição ou alienação de património imobiliário da instituição;
- nomear e destituir, sob proposta do reitor, o Conselho de Gestão; e
- homologar ainda um conjunto de importantes deliberações do conselho geral.

Ao fiscal único, por sua vez, cabe-lhe controlar a gestão patrimonial e financeira da universidade e acompanhar e controlar o cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis à execução orçamental, à situação económica, financeira e patrimonial e analisar a contabilidade, para além de ter de ser ouvido em matérias relacionadas com o funcionamento da universidade em domínios económicos, financeiros, patrimoniais e contabilísticos.

No que respeita aos estatutos das universidades, para além dos órgãos de governo previstos no RJIES (artigo 77.º) – reitor, conselho geral e conselho de gestão (cujas competências respeitam o que está plasmado na lei com adaptações em função da diversidade organizacional prevista em cada instituição) – os estatutos dos estabelecimentos de ensino das universidades-fundação não são uniformes no que respeita à existência de outros órgãos de natureza consultiva.

O RJIES prevê (n.º 2 do art.º 77.º) a possibilidade (não obrigatória) de os estatutos determinarem a existência de um senado académico – com vista a assegurar a coesão da universidade e a participação de todas as unidades orgânicas na gestão da instituição – como órgão de consulta obrigatória do reitor em matérias definidas nesses estatutos. Os estatutos das universidades-fundação revelaram aqui alguma criatividade organizacional. Existem senados no ISCTE-IUL e nas Universidades do Porto e do Minho, não existindo nas outras duas universidades-fundação onde, como veremos, existem outros órgãos (ISCTE-IUL, 2022; U. Porto, 2022; U. Minho, 2022; U. Aveiro, 2022; UNL, 2022). Nos três senados existentes nestas instituições há representação de estudantes (no ISCTE-IUL são os estudantes eleitos para o conselho pedagógico, na Universidade do Porto são os Presidentes das diversas associações de estudantes ou os seus representantes e na Universidade do Minho são estudantes eleitos) e com exceção do ISCTE-

IUL, há representação de funcionários não docentes e investigadores eleitos (no caso do ISCTE-IUL são membros do senado o administrador da universidade e o administrador dos serviços sociais).

Os órgãos previstos nas cinco universidades para além dos previstos na lei – reitor, conselho geral e conselho de gestão – são os seguintes:

ISCTE-IUL: órgãos consultivos: senado e conselho universitário.

órgãos de coordenação central das atividades científicas e pedagógicas: conselho científico e conselho pedagógico.

Provedor do estudante.

O conselho universitário é um órgão que coadjuva o reitor e é por ele livremente convocado, quando o entender e para o que entender, cujos membros são todos os elementos da equipa reitoral, os presidentes dos conselhos científico e pedagógico, os diretores das unidades orgânicas, o administrador e o presidente da associação de estudantes ou um seu representante.

O conselho pedagógico é constituído por igual número de professores e de estudantes, embora a presidência do órgão e uma das duas vice-presidências seja preenchida por professores.

O provedor do estudante é um elemento externo à instituição.

O conselho geral é integrado por 33 elementos sendo: 17 professores e investigadores; 5 estudantes; 1 elemento do pessoal não docente e não investigador; e 10 (30%) elementos externos (ISCTE-IUL, 2022).

Universidade do Porto: Conselho de Diretores das unidades orgânicas; Senado; e Gabinete de Provedoria, que pode incluir Provedor do Estudante, Provedor do Pessoal Docente e Investigador e Provedor do Funcionário Não Docente e Não Investigador.

Os três provedores previstos são nomeados pelo conselho geral sem haver indicação de terem de ser elementos externos à universidade.

O conselho geral é integrado por 23 membros, sendo 12 professores e investigadores, 4 estudantes, 1 representante do pessoal não docente e não investigador e 6 (26%) elementos externos (U. Porto, 2022).

Universidade de Aveiro: órgãos de gestão científica e pedagógica, únicos ao nível da universidade: conselho científico e conselho pedagógico; órgãos consultivos: conselho para a cooperação, conselho de ética e deontologia e comissão disciplinar; e o provedor do estudante.

O conselho pedagógico é presidido pelo reitor e composto por igual número de professores e estudantes (o reitor, para garantir a paridade, só vota em casos de empate).

O conselho de ética e deontologia é integrado por elementos externos e internos à universidade; no conselho de cooperação não se faz qualquer menção à origem dos membros; e o provedor é um elemento externo. Na comissão disciplinar há 3 professores e investigadores, 2 estudantes e 2 elementos do pessoal não docente e não investigador.

O conselho geral é integrado por 19 membros, sendo 10 professores e investigadores, 3 estudantes, 1 elemento do pessoal não docente e não investigador e 5 (26%) elementos externos (U. Aveiro, 2022).

Universidade do Minho: senado académico, conselho cultural, conselho de presidentes das unidades orgânicas, conselho disciplinar e conselho de ética.
O senado académico inclui comissões especializadas para as áreas científicas, pedagógicas e de planeamento.
O conselho cultural que tem como competências genéricas emitir pareceres sobre a política cultural da universidade, assegurar a ligação com a comunidade e a coordenação das atividades das unidades culturais, é integrado por elementos externos. O conselho de ética também é integrado por elementos externos.
O conselho disciplinar é presidido pelo reitor e integrado por mais 2 professores e investigadores, 2 estudantes e 2 elementos do pessoal não docente e não investigador.
O conselho geral é integrado por 23 elementos sendo 12 professores e investigadores, 4 estudantes, 1 representante do pessoal não docente e investigador e 6 (23%) elementos externos (U. Minho, 2022).

Universidade Nova de Lisboa: o colégio de diretores (que surge como o principal órgão de consulta e apoio do reitor), o conselho de estudantes, o conselho de disciplina e o provedor do estudante.
Neste caso o conselho de disciplina é integrado por 3 docentes e investigadores, 1 estudante e 1 funcionário não docente.
O conselho de gestão é integrado por 27 membros sendo 14 professores e investigadores, 4 estudantes, 1 elemento não docente e não investigador e 8 (30%) elementos externos (UNL, 2022).

De acordo com o estabelecido no RJIES (alínea a) do n.º 5 do artigo 81.º) os membros externos do conselho geral são escolhidos por cooptação dos outros membros internos deste órgão.

Verificados os estatutos das cinco universidades-fundação e as normas do RJIES sobre governação destas universidades resulta que se encontram elementos importantes da teoria da NGP, das suas práticas de 'managerialismo' e de 'boardismo' como:

- Redução dos órgãos de governo das universidades, em comparação com o que se passava com o anterior regime constante da LAU;
- Maior profissionalização dos papéis da governação, sobretudo no caso do reitor, mas também no conselho geral;
- Substituição parcial da eleição por nomeação como acontece no caso do reitor que passou a ser escolhido através de um processo de seleção por concurso competitivo, que termina com a nomeação pelo conselho geral;
- Escolha dos membros externos do conselho geral por um processo de cooptação e não de eleição;
- Reforço do poder dos órgãos de governo, manifestado no elenco das competências que lhe estão cometidas, designadamente no caso do reitor e do conselho geral;
- Participação obrigatória de elementos externos nos órgãos de governo como acontece no conselho de curadores (a totalidade dos membros são externos), no fiscal único ou

no conselho geral (até 30% dos seus membros, sendo que o presidente deste órgão é um dos elementos externos) e ainda em alguns órgãos de natureza consultiva por opção de cada uma das instituições – há seguramente elementos externos no ISCTE-IUL (provedor do estudante), na Universidade de Aveiro (conselho de ética e deontologia e provedor do estudante) e na Universidade do Minho (conselho cultural e conselho de ética);

- Processos de decisão mais centralizados com o reforço das competências nos reitores e nos diretores das unidades orgânicas;
- Desaparecimento do senado em algumas das universidades-fundação (Aveiro e Nova de Lisboa) e existência com funções consultivas nas outras três (nos termos do RJIES – nº 2 do artigo 77.º - este órgão passou a ser facultativo e quando existe tem apenas funções consultivas);
- Tendência para a diversificação do financiamento das universidades, diminuindo o peso do financiamento do Estado e estimulando-se o aparecimento de outras fontes de financiamento, como resulta das condições para adesão ao regime fundacional e com a existência de fundos autónomos (Universidade do Minho) criados com essa finalidade, para além das regras de gestão financeira e patrimonial;
- Aparecimento das universidades-fundação como entidades designadas como juridicamente independentes;
- Maior liberdade de governação e gestão às instituições conferida pelo Estado através do reforço da descentralização, mas em contrapartida aumento da responsabilidade institucional e da sua prestação de contas; e
- Aparecimento de entidades terceiras independentes destinadas a controlar, em substituição e com delegação do Estado, a gestão das universidades em algumas áreas críticas.

De qualquer modo, e como é referido na literatura, subsistem ainda alguns princípios e valores associados ao modelo colegial de governação que contrariam a aplicação na pureza dos seus princípios do modelo da NGP ou que, em grande parte, os amenizam. Por vezes, a própria prática governativa dos académicos titulares dos órgãos de governo das universidades também tendem a favorecer a cultura e tradição colegial, como se verificou no trabalho empírico conduzido neste projeto de investigação. São exemplos de permanência de valores do modelo colegial nas universidades-fundação em Portugal os seguintes:

- A manutenção dos académicos em maioria no conselho geral, não ultrapassando a representação dos membros externos os 30%;
- O cargo de reitor, que é o órgão superior de governo da universidade e de condução política da instituição (artigo 85.º do RJIES), só poder ser ocupado por académicos da própria instituição ou de outras instituições nacionais ou estrangeiras (n.º 3 do artigo 86.º do RJIES);
- A escolha dos elementos externos do conselho geral ser feita pelos outros membros do conselho geral onde predominam os académicos e os estudantes;
- A nomeação dos membros do conselho de curadores ser precedida de proposta do conselho geral da universidade;
- O fiscal único ser nomeado pelo governo, mas mediante proposta do reitor;

- A discussão de importantes assuntos de natureza científica e pedagógica em órgãos de natureza consultiva com uma natureza colegial, que condicionam, pelo seu peso, muitas das decisões institucionais a serem adotadas nessas matérias;
- A decisão, de natureza meramente conjuntural, de o governo ter decidido não dar orientações aos membros dos conselhos de curadores;
- As competências dos conselhos de curadores não serem tão vastas como inicialmente se imaginou e como acontece noutros países, não assumindo responsabilidades de gestão financeira, patrimonial e de pessoal da universidade, que incumbem em geral ao reitor e ao conselho geral, cabendo-lhes apenas algumas competências de natureza patrimonial e financeira que têm sido facilitadoras da gestão institucional, em comparação com a situação vivida nas outras universidades públicas; e
- O aparecimento de regras de representação democrática na eleição de membros para alguns dos órgãos consultivos bem como na escolha dos elementos dos vários corpos universitários para o conselho geral.

Nesta conformidade, pode entender-se que o modelo de governação das universidades-fundação em Portugal é híbrido, associando características importantes da NGP e das suas práticas 'managerialistas' e de 'boardismo', mas onde persistem, com algum peso, elementos e valores do modelo colegial adaptado à nova realidade contextual e à semelhança do que referem as académicas suecas Sahlin e Eriksson-Zetterquist (2016), subsistem nestas nossas universidades valores culturais do modelo colegial como processo de trabalho, qualquer que seja o organograma da governação institucional. Como tem sido entendido pela literatura sobre o tema, embora abordando a situação no enquadramento geral inscrito no RJIES e não em particular para o regime fundacional, como agora se faz, estaremos perante um modelo 'pós-NGP' que tanto se pode denominar de 'neo-weberiano' como de 'colegial-eficiente' ou designá-lo ainda de outra forma. A aprovação deste modelo, apesar das críticas registadas ao recuo na autonomia financeira, pelo CCES e pelas quatro universidades-fundação (a que se deve seguir a aprovação da Universidade Nova de Lisboa, pelas indicações recolhidas no trabalho empírico) que já aprovaram a continuidade do regime fundacional após os cinco anos de período experimental, revela que o modelo é equilibrado e tem tido resultados satisfatórios até ao presente.

6.3. Impactos sobre a autonomia institucional e o autogoverno, os regimes de financiamento, de gestão patrimonial e de recrutamento e gestão de pessoal.

Os temas a serem aqui tratados já foram abordados com algum detalhe no capítulo V, cabendo, por isso, proceder agora a uma sistematização dessa abordagem e sintetizar os aspetos mais relevantes a considerar neste enquadramento.

O RJIES veio proceder a algum alargamento da autonomia institucional quando comparado com a LAU cuja aprovação correspondeu a um importante salto na autonomia das instituições. O reforço da autonomia reflete-se, sobretudo, nas universidades-fundação onde se destaca a autonomia patrimonial (de que a Universidade de Lisboa também beneficia embora não esteja no regime fundacional) e a autonomia financeira, apesar do retrocesso verificado em 2012 e ainda não corrigido até agora, com o retorno das universidades-fundação ao perímetro orçamental do Estado (mantendo-se, no entanto, a não cativação de saldos), sujeitando-as,

como as demais universidades públicas, à regra do equilíbrio orçamental e ao cumprimento do princípio da unidade de tesouraria e, principalmente, com a autonomia na gestão de pessoal.

No que respeita ao autogoverno, que se distingue da autonomia – embora se possam confundir – por esta dizer respeito à amplitude da capacidade das instituições para se autorregularem ou formarem as normas da sua própria conduta (Moreira, 1997, pp. 67-68) (ou numa perspetiva estritamente jurídica, e apenas enquadradora da autonomia administrativa, proferirem decisões definitivas e executórias das quais só cabe recurso contencioso) e aquele se referir, no caso do sector público, por realização de tarefas administrativas de governação e gestão das suas atividades que sejam próprias do seu estatuto, com reduzido controle central e por meio de representantes eleitos (Moreira, 1997, p. 67). A inexistência de controle administrativo é também salientada por Caupers quando aborda o sentido de autogoverno (1994, p. 206). Ørberg e Wright, por sua vez, identificam as instituições autogovernadas como as organizações coerentes que se governam a si próprias de uma forma responsável e transparente (*accountable*) (2013, p. 126). Como já referimos, as universidades-fundação estão limitadas no exercício da governação e gestão das suas atividades, em comparação com as outras universidades públicas (que não na autonomia institucional, que é mais ampla), pela existência de órgãos de governo da fundação como o conselho de curadores que representa o Estado junto das universidades e que tem competências, ainda que limitadas, na gestão patrimonial e na gestão financeira do estabelecimento de ensino. No caso das universidades públicas que não adotaram o modelo fundacional estas mesmas competências são, em alguns casos, da competência de órgãos da universidade como o reitor ou o conselho geral e em outros casos, são competências do governo exercidas centralmente.

O conselho de curadores, como órgão da fundação pública que detém o estabelecimento de ensino universidade, é juridicamente representante do governo com poderes delegados e os seus titulares não são eleitos, mas formalmente nomeados pelo governo, ainda que sob proposta de órgãos da universidade. O princípio do autogoverno no que respeita às universidades-fundação está, por isso, limitado nestes casos ao contrário do que se verifica nas outras universidades públicas. Para reforçar esta ideia, que é suscetível de gerar alguma controvérsia, voltamos a Vital Moreira que a propósito do conceito de administração autónoma – de que o autogoverno é, na sua perspetiva, uma característica essencial (Moreira, 1997, p. 79) – define autogoverno do seguinte modo:

> *Por autogoverno quer-se dizer o «governo próprio» por meio de órgãos representativos eleitos, direta ou indiretamente, pela coletividade base e não por órgãos nomeados do exterior. Trata-se de os corpos da administração autónoma serem dirigidos por representantes da própria comunidade cujos interesses específicos constituem objeto de autoadministração. É a aplicação do princípio democrático, base essencial do próprio conceito de administração autónoma* (Moreira, 1997, pp. 172-173).

A não inclusão das universidades-fundação na administração autónoma do Estado por força do seu estatuto fundacional, ao contrário do que sucede com as demais universidades públicas, é matéria que carece de ser aprofundada e analisada em investigação subsequente, porque as universidades públicas gozam da garantia constitucional de serem institutos autónomos (CRP, 2005, n.º 2 do art.º 76.º) e o próprio Vital Moreira considera, como tese geral, que está *aberto um largo espaço à liberdade de conformação legislativa ou estatutária* para a classificação na

categoria da administração autónoma do Estado, por entender que *o princípio do autogoverno pode ser acomodado com a participação de representantes do governo*, numa perspetiva cuja amplitude pode ir da *'coadministração' à administração autónoma limitada* até à *verdadeira expropriação do autogoverno* (Moreira, 1997, p. 174), embora as circunstâncias em que considera que se podem verificar essas limitações não sejam configuráveis com as das universidades-fundação no RJIES.

Em relação à autonomia institucional que se concebe, como também muitos outros entendem, como a liberdade de decisão dos assuntos que lhe respeitam nos termos definidos pela lei (Caupers, 1994, p. 213), caberá começar por referir que a noção de autonomia, como lembra Vital Moreira é *assaz polissémica. Originariamente, e de acordo com o sentido etimológico, autonomia designa a capacidade de um ente jurídico de se auto-regular, de formar as normas da sua própria conduta* (Moreira, 1997, p. 69). E acrescenta:

> *Num outro sentido, mais difuso, autonomia designa genericamente o espaço de liberdade de conduta de um ente face a outro. (…) exprime a liberdade dos entes infra-estaduais face ao Estado, ou seja, a «relativa independência em relação ao poder central» (Mahon, 1985, p. 276). (…) a autonomia é uma questão de grau: pode ir de quase nada até à independência quase total* (Moreira, 1997, p. 70).

A independência é o limite da autonomia, porque havendo independência deixa de haver autonomia, passa a haver independência que significa inexistência de qualquer subordinação que a autonomia sempre pressupõe, ainda que possa ser em grau muito reduzido.

> *Nenhuma instituição de ensino superior tem uma completa autonomia, a autonomia não é uma questão de tudo ou nada. As instituições de ensino superior estão sempre sujeitas a algum controle porque são publicamente responsáveis, sejam instituições públicas ou privadas. A sociedade tem demasiado interesse no ensino superior para permitir que a 'autonomia pura' (que provavelmente era sempre um mito) prevalecesse* (Meek, 2003, p. 7).

O que aqui estamos a tentar verificar é o grau de autonomia das universidades-fundação face às demais universidades embora, como lembra Meek: *Os debates sobre autonomia são frequentemente mais emotivos do que analiticamente rigorosos* (2003, p. 7).

No artigo do RJIES que de forma geral regula a autonomia das universidades com regime fundacional (art.º 132º), determina-se que elas dispõem da mesma que as restantes universidades públicas, mas com as devidas adaptações resultantes da sua natureza fundacional. As diferenças estão nas devidas adaptações que resultam do regime fundacional e que a lei especifica nos termos que iremos verificar e que é relevante em termos de autonomia patrimonial, financeira e de gestão de pessoal (RJIES, 2007).

As autonomias face ao Estado consagradas no RJIES (art.º 11.º) para todas as universidades públicas são: autonomia estatutária, pedagógica, científica, cultural, administrativa, financeira, patrimonial e disciplinar (RJIES, 2007).

Nas universidades-fundação em termos de autonomia estatutária há diferenças em relação ao regime geral. Os estatutos do estabelecimento de ensino são aprovados pelo conselho de curadores da fundação (art.º 132.º), sob proposta de uma assembleia da universidade (com a

composição da assembleia que aprovou os novos estatutos das universidades após a publicação do RJIES) e sujeitos a homologação ministerial, nos mesmos termos dos estatutos das outras universidades. Nas outras universidades públicas (art.º 68.º) os estatutos são aprovados pelo conselho geral (com maioria qualificada de 2/3). Os estatutos da fundação são aprovados pelo governo através de decreto-lei. Como resultado deste enquadramento jurídico a autonomia estatutária das universidades-fundação é menos ampla do que as das restantes universidades públicas, mas esta é uma exceção (RJIES, 2007).

No que respeita à autonomia patrimonial e como já analisámos em detalhe no capítulo V, é muito mais ampla do que as das demais universidades, desde logo por não lhes ser aplicável o regime jurídico do património imobiliário público. Podem, por isso, dentro de determinadas condições relacionadas com o disposto nos seus estatutos e com a aplicação do valor realizado, transmitir livremente imóveis do seu património, com a mera aprovação do conselho de curadores. Gozam, também, do poder de expropriação por utilidade pública e podem ainda praticar atos unilaterais de autoridade no domínio das suas atribuições, como está prescrito em todos os cinco decretos-lei que criaram estas entidades DL 95/2009; DL 96/2009; DL 97/2009; DL 4/2016; DL 20/2017).

Na autonomia financeira – *que inclui o direito a financiamento público garantido e a liberdade de organização de orçamento próprio, que compreende necessariamente a capacidade para cobrar receitas e as alocar ao pagamento de despesas sem dependência de entidades terceiras* (Canotilho e Moreira, 2001, p. 915) – não se verificou a previsão consagrada na lei (art.º 136.º) de o financiamento do Estado ser definido por meio de contratos plurianuais de duração não inferior a três anos, apesar das universidades terem estabelecido contratos-programa com o Estado, devidamente quantificados, para que esses financiamentos fossem concretizados (RJIES, 2007). Para além disto, a partir do orçamento de 2012, as universidades-fundação que em 2010 e 2011 foram financiadas através de mecanismos orçamentais que, de certo modo, as colocavam fora do perímetro orçamental do Estado, voltaram a ficar incluídas nesse perímetro orçamental – voltaram a ficar submetidas à regra do equilíbrio orçamental e ao cumprimento do princípio de unidade de tesouraria como as restantes universidades públicas – e das condições anteriores em que funcionavam neste domínio – e que até hoje não foi reposto – restou como aspeto diferenciador em relação às outras universidades públicas a não cativação dos saldos orçamentais. Esclareça-se que o TC reforça este entendimento ao preconizar que as universidades-fundação se podem defender contra atos administrativos de cativação das suas receitas:

> *É certo que o financiamento público das universidades do tipo fundacional não resulta diretamente da orçamentação geral do Estado, mas de fonte contratual com caráter plurianual (artigo 136.º, n.º 1, do RJIES), o que permite a estas entidades defenderem-se contra instrumentos executivos e centralizados de controlo da despesa (v. g., cativações ou variações negativas da dotação orçamental de ano para ano). Assim e por consequência da maior estabilidade (e previsibilidade) das receitas periódicas que daí decorre, fica conferida aos gestores, na prática, maior liberdade na gestão dos recursos* (TC, 2022, p. 14).

Finalmente, no que respeita à autonomia da gestão de pessoal, a lei (art.º 134.º) confere uma mais ampla autonomia às universidades-fundação do que às restantes universidades como também já foi analisada no capítulo V. Em traços gerais, podem estabelecer contratos em regime

laboral jurídico-privado e podem criar carreiras próprias para o seu pessoal docente, investigador e outro, devendo respeitar, quando apropriado, o paralelismo no elenco de categorias e habilitações académicas, em relação às que vigoram para o pessoal docente e investigador nas outras universidades públicas. Neste âmbito, as Universidades de Aveiro, do Porto, do Minho e Nova de Lisboa já aprovaram regulamentos próprios para as diversas carreiras (RJIES, 2007).

Em termos de gestão financeira das universidades públicas caberá, ainda, referir a experiência adotada pela Faculdade de Economia da UNL (NOVA-SBE) com o objetivo de procurar obviar ao inconveniente recorrente que representa a posição do governo (qualquer que ele seja) através do Ministério das Finanças de não garantir ampla autonomia financeira a estas universidades e de as submeter à regra do equilíbrio orçamental e ao cumprimento do princípio de unidade de tesouraria, o que dificulta a captação de financiamentos privados. Antes da adesão da UNL ao regime fundacional esta faculdade procedeu à criação da Fundação Alfredo de Sousa, de natureza privada (Estatutos da Fundação Alfredo de Sousa, 2015). Com a criação desta fundação esta instituição garantiu evidente sucesso na captação de financiamento privado e público (da Câmara Municipal de Cascais) para a criação e edificação do campus da Faculdade em Carcavelos. Este mecanismo demonstra, no entanto, de acordo com o que referiram alguns dos entrevistados ouvidos na componente de trabalho empírico deste projeto, dificuldades de articulação no que respeita à gestão corrente da entidade pública faculdade com financiamentos da entidade privada fundação e será irrepetível por limitações quantitativas na possibilidade de captação de fundos privados. Por outro lado, esta solução – que encontra enquadramento legal adequado no artigo 15.º do RJIES, onde se prevê a existência deste tipo de entidades privadas a serem criadas por instituições de ensino superior públicas, para as coadjuvar no estrito desempenho dos seus fins – conduz a falta de equidade no acesso aos financiamentos das universidades públicas e pode introduzir alguns riscos adicionais de maior limitação na liberdade académica. Além disso, a própria UNL está mais interessada em garantir os seus financiamentos públicos e privados através dos mecanismos previstos no modelo fundacional do RJIES e no seu desenvolvimento conveniente do que em recorrer intensamente a este tipo de mecanismo (RJIES, 2007).

6.4. Influência da UE e da OCDE e outras organizações internacionais nos modelos de governação das universidades.

Foram já anteriormente apresentados exemplos de influência significativa, direta e imediata de uma organização internacional (OI) na reforma dos sistemas de ensino superior e das suas instituições em dois países – Portugal (RJIES) e Finlândia (*Yliopistolaki*) – mas eles correspondem apenas a uma pequena parte do que tem sido a influência de diferentes OI nos sistemas de governação de ensino superior. Essa influência, em maior ou menor grau, tem sido realizada por um conjunto de OI de que se destacam, para além da OCDE, o Banco Mundial (BM) e a Organização Mundial do Comércio (OMC). A União Europeia (UE), tem também influenciado fortemente os modelos de governação das instituições de ensino superior europeias, sobretudo através da Comissão Europeia (CE) e do PB (onde participam muitos outros países europeus que não fazem parte da UE), apesar da educação em geral e o ensino superior em particular, não serem uma das políticas comuns desta organização, mas ela não é integrada, para este trabalho, na classificação de OI por ter um estatuto político e jurídico distinto das outras organizações

transnacionais, embora tecnicamente possa ser classificada como tal. A UE integra-se nas diferentes noções de OI que têm sido adotadas, de que destacamos a seguinte: *é uma associação de sujeitos de direito internacional constituída com carácter de permanência por um adequado ato jurídico internacional, com vista à realização de objetivos comuns aos seus membros, prosseguidos através de órgãos próprios habilitados a exprimir, na conformidade das regras pertinentes do pacto constitutivo, a vontade própria – juridicamente distinta da dos seus membros – da especial pessoa jurídica que a OI é* (Campos et al., 2008, p. 37), mas dada as suas evidentes especificidades, a natureza política e jurídica de que se reveste e a enorme capacidade de intervenção nos assuntos dos seus Estados-membros, por via de uma forte delegação de poderes de autoridade, para além de ser fonte de direito que prevalece ao direito nacional, entende-se que deve ser objeto de tratamento diferenciado.

A agenda destas OI e da UE, no que respeita à governação dos sistemas de ensino superior e das suas instituições, tem mostrado ser coincidente em boa parte dos seus objetivos e princípios gerais – apesar da heterogeneidade que se verifica no seu funcionamento, no seu âmbito setorial ou territorial de intervenção, ou ainda no potencial de influência pelos diferentes instrumentos de atuação que têm à sua disposição – o que tem contribuído (embora não em exclusividade) para uma convergência nas suas propostas e recomendações com o consequente aparecimento de medidas de políticas públicas com grande grau de semelhança em diferentes países. Com o crescente entusiasmo em torno da economia do conhecimento, a área da educação e nesta o ensino superior em especial, passou a ser muito atraente como forma de promover a competitividade e o desenvolvimento económico e tornou-se num sector a merecer uma atenção reforçada por parte das organizações internacionais, que passaram a interferir na definição das suas políticas, como forma de melhor concretizarem os seus objetivos numa sociedade globalizada.

> *A política educativa deixou de ser um assunto exclusivo dos Estados-Nação. As instituições transnacionais, a que muitos Estados-Nação pertencem são agora os principais contextos que definem os principais objetivos educativos. (…) As políticas propostas propõem-se servir os princípios de uma competição económica inflexível, que é agora globalizada e baseada no conhecimento. Na verdade, a mobilidade do capital não tem praticamente fronteiras e as atividades económicas dominantes são aquelas que são capazes de produzir e usar o conhecimento. O conhecimento está situado no coração da competição da economia global e por extensão a transmissão do conhecimento, a aquisição e a certificação ou seja, a educação* (Moutsios, 2009, pp. 477-478).

As Organizações Internacionais (OI) e a UE têm desempenhado um papel importante na configuração do modelo de governação da instituições de ensino superior (IES) influenciando os governos dos países através dos relatórios que produzem sobre o desenvolvimento do ensino superior e das suas instituições, quer em sede de análise setorial ou subsetorial (OECD, 2003; 2008; COM, 2011; World Bank, 2018), quer em documentos referentes à avaliação e análise do subsetor em cada país (OECD, 2007b; 2009; 2019). As OI e a UE têm sido consideradas como protagonistas vitais na configuração de um espaço de política global para o ensino superior e reconhece-se, ainda, que têm tido um papel relevante no fluxo global de novas ideias e na criação de normas organizativas para o ensino superior (Shahjahan, 2012, p. 369). Na

generalidade dos casos tem sido reconhecido que as OI e a UE têm preconizado reformas da governação do ensino superior no sentido da adoção dos princípios e das práticas da NGP (Amaral and Neave, 2009, p. 94; Torgal, 2012, p. 89; Diogo, 2015, p. 213; Veiga et al., 2019, p. 64), por considerarem que a administração pública tradicional e as suas instituições são ineficientes, improdutivas e muito dispendiosas socialmente (Diogo, 2015, p. 213); ou que as instituições transnacionais promovem políticas educativas baseadas em ideologias das teorias neoliberais e do capital humano, através de procedimentos profundamente assimétricos, não democráticos e opacos (Moutsios, 2009, pp. 477-478).

Mas, para além do sentido das reformas na governação das instituições de ensino superior, importa analisar a forma como as OI e a UE estão a influenciar essas reformas, especialmente em Portugal (o que se fará mais à frente). Neste sentido, constata-se que nos países europeus, sobretudo – mas não exclusivamente – por influência das políticas da União Europeia (UE), se está a criar uma gramática comum para a governação do ensino superior, que reconfigura o ambiente em que se estão a desenvolver os seus sistemas de ensino superior e as suas instituições (Magalhães et al., 2013b, p. 95).

A influência das OI na reforma do ensino superior tem-se verificado desde há longo tempo e é justamente assinalado que as principais OI, tratadas neste documento, emergiram como um produto do multilateralismo que se verificou na sequência da Segunda Guerra Mundial (Shahjahan, 2012, p. 371). Mas é sobretudo a partir dos anos 90 que se assiste a uma expansão assinalável da dimensão, do papel e dos objetivos destas OI e da UE dando expressão, mas também contribuindo, para a definição do processo de globalização, que também envolveu, como é natural, a educação em geral e o ensino superior em particular (Moutsios, 2009, p. 469). A globalização da formulação de políticas acompanhou a globalização da economia e os Estados-Nação, conjuntamente com os governos regionais e locais, e a generalidade das instituições passaram a funcionar em contextos transnacionais executando políticas relacionadas com uma ampla variedade de áreas (Moutsios, 2009, p. 469). A globalização, como tem sido generalizadamente reconhecido na literatura, diminui a democratização do processo de decisão, tanto na esfera económica, como na política (e.g. Castells, 2005). Muitas das principais decisões políticas são hoje tomadas através de redes transnacionais, que substituem as enfraquecidas instituições de representação nacional (Moutsios, 2009, p. 471).

Manuel Castells, por exemplo, também salienta a relevância que as OI podem ter no processo de globalização, considerando que são atores importantes na sua introdução em muitos países. Refere este autor que a globalização se produz efetivamente por pressão política – a tecnologia e o comércio não seriam suficientes para alcançar esse objetivo – quer através da ação direta dos governos (sobretudo os dos países mais ricos), quer através da imposição por um conjunto de OI (de que salienta o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial ou a Organização Mundial do Comércio) e atribui à globalização o objetivo de unificação de todas as economias através da adoção de três políticas interrelacionadas: desregulação da atividade económica e financeira; liberalização do comércio; e privatização das empresas públicas (Castells, 2002, p. 167). Este objetivo promove a consequente desvalorização das instituições nacionais, que estão democraticamente legitimadas pelo voto popular.

R.A. Shahjahan distingue três diferentes tipos de categorias de intervenção das OI na definição de políticas de ensino superior, que estão interligadas e que permitem aprofundar o papel destas organizações no processo de globalização das políticas de ensino superior:

(i) as OI como forças discursivas;

(ii) as OI como coordenadoras ou promotoras de redes; e

(iii) e as OI como mediadoras e agentes de influência política.

Na primeira categoria, considera a elaboração pelas OI de textos de política, de dados estatísticos, de indicadores sobre o ensino superior que conduzem à construção e reprodução de um ambiente discursivo que articula e dá sentido a uma área política global de ensino superior. Na segunda, as OI procedem à divulgação e disseminação das suas linhas ideológicas criando redes globais entre diversas comunidades; criam um espaço supranacional; e facilitam a viagem das ideias de política sectorial. Finalmente na terceira, o autor aborda a forma de influência direta das OI nos contextos nacionais (Estados-Nação e instituições) considerando que o panorama tem alguma complexidade em virtude das diferenças e assimetrias de poder existentes entre as OI e os Estados-Nação, mas reconhecendo que as instituições de ensino superior são, no contexto da prática política, importantes mediadores das políticas das OI e que estas se tornam relevantes para aquelas através de relações recíprocas (Shahjahan, 2012, pp. 379-380).

Para Stavos Moutsios esta intervenção das OI (ou organizações transnacionais, como ele também as designa e onde já cabe a UE) mostra como está modificada e ultrapassada a conhecida ideia do 'empréstimo educativo' que é um conceito proveniente dos séculos XIX e XX, destinado a promover o desenvolvimento dos sistemas educativos nacionais embora, como ele próprio refere a propósito do caso finlandês e do seu sucesso nos resultados do estudo PISA da OCDE, não pareça estar completamente afastada:

> *Nestas circunstâncias, o 'empréstimo educativo' – um termo sempre ambivalente – não se mantém mais como um método político e consequentemente como um conceito analítico nos estudos comparativos em educação. A política educativa do 'empréstimo' está especialmente associada à construção e desenvolvimento de sistemas de educação nacionais quando (…) funcionários e observadores eram enviados ao estrangeiro para estudar estruturas educativas, normas, orientações políticas e práticas educativas: (…). O 'empréstimo' corresponde agora às 'melhores práticas' necessárias para alcançar certos objetivos. Mas o que são esses objetivos e de forma mais importante, quais são as principais direções para que os sistemas educativos se devem orientar eles são, de forma crescente, assuntos da política transnacional. Isto está demonstrado pelas funções das instituições aqui consideradas assim como por muitas outras iniciativas transnacionais agora em curso que juntam organizações e governos na prossecução de uma amplamente comum agenda de política educativa. Esta agenda (…) define a educação em primeiro lugar em termos do seu valor económico e os estudantes como os recursos humanos necessários ao sistema global de produção. No início do século XXI estamos a experimentar, ao mais alto nível, não só a transnacionalização da política educativa, mas também a subjugação da educação aos ditames da economia global* (Moutsios, 2009, p. 478).

Uma outra possível abordagem a este tema é pela teoria de delegação de poderes, neste caso dos governos nacionais nas OI e na UE. Este aspeto tem sido especialmente tratado no que respeita à União Europeia – a construção da então comunidade europeia baseou-se na transferência de autoridade, em certas matérias, para um novo organismo que agia independentemente dos governos nacionais e tomava decisões que eram diretamente executadas pelos Estados-membros. Renaud Dehousse, por exemplo, destaca que sendo a delegação de poderes uma das características principais da integração europeia tem vindo a ser crescentemente contestada, quer pela falta de um poder forte quer pela grande desconfiança que reina entre os governos nacionais, mas que, sobretudo em períodos de crise (como aquelas que estamos a viver em resultado da pandemia de COVID-19 e da guerra na Ucrânia) esta técnica é largamente utilizada (o papel da dos organismos da UE foi fortemente reforçado pelos Estados-membros no combate à pandemia – aquisição de vacinas, por exemplo – e na resposta à agressão militar russa à Ucrânia). Entende este autor, no entanto, que a concorrência entre um grande número de governos nacionais ('*principals*') pode conduzir, a prazo, a diferentes modelos de delegação (Dehousse, 2013, pp. 3-4). A delegação de poderes dos Estados-membros na UE tem sido objeto de análise em várias perspetivas – política, jurídica e económica, entre outras – e corresponde a um processo em constante progresso em resultado da renovação dos Tratados, de acórdãos dos Tribunal Europeu, das constituições políticas dos Estados-membros e de acórdãos dos tribunais superiores destes Estados. Como refere Gianfranco Pasquino: *A União Europeia é um sistema político «in progress» (…)* (Pasquino, 2010, p. 391) e a amplitude e natureza desta delegação tem vindo a sofrer, ao longo dos tempos, diferentes configurações e perspetivas analíticas. Tem-se reconhecido que existe uma delegação de autoridade, mas não uma delegação de soberania que, de acordo com alguns autores só existiria se *se verificasse uma transferência irreversível das competências soberanas que pusesse em causa a própria essência da soberania-independência, que reside no seu caráter eminentemente nacional* (Campos, 1983, p. 459).

Numa perspetiva mais geral, Hawkins et al. referem-se a este tema da delegação, caracterizando-o e apresentando as suas vantagens e desvantagens do seguinte modo:

> *Há importantes benefícios na delegação nas OI. Ao delegarem os Estados colhem ganhos de especialização assim como obtém externalidades políticas, facilitam as decisões coletivas, resolvem conflitos, reforçam a credibilidade e afastam preconceitos políticos. Quanto maiores forem estes benefícios maior é a probabilidade de os Estados escolherem delegar nas OI. De igual modo, quanto maiores forem os ganhos mais os Estados tolerarão os falhanços das agências antes de revogarem a autoridade de um agente ou de renegociarem o contrato de agência. A delegação para uma OI, por sua vez, é também suscetível de reforçar a cooperação internacional. Apesar dos potenciais ganhos, os Estados enfrentam, pelo menos, dois obstáculos à delegação. Quanto mais diversificadas forem as preferências dos Estados menor é a probabilidade de eles concordarem numa política comum e delegarem numa OI. De igual modo, quanto mais divergirem a distribuição de poder e as regras internacionais menos provável é que os Estados deleguem naquela OI. Os Estados mais poderosos são críticos em relação à decisão de delegar e é mais provável que apoiem a delegação para ou através das OI que rigorosamente reflitam a sua influência global. Com uma lógica similar, quanto maior for a preferência dos Estados pela heterogeneidade e quanto maior for a*

> *divergência entre as regras institucionais e o poder dos Estados, em menor grau os Estados aceitarão as falhas das agências antes de abandonarem o contrato vigente ou o agente* (Hawkins et al., 2006, pp. 22-23).

Em traços gerais, a intervenção das principais OI referidas e da UE na definição das políticas educativas dos diferentes países processa-se do seguinte modo:

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE)

Esta OI, como já analisámos, tem tido uma influência importante nos modelos de governação das instituições de ensino superior dos seus Estados Membros. Embora esta OI, ao contrário da UE e do BM, não possua a tão importante capacidade persuasora do financiamento dos sistemas e das instituições tem, no entanto, sabido desenvolver um conjunto de meios de comunicação e de ação sofisticados e subtis que penetram, com eficácia, nos mais altos níveis da administração do ensino superior em cada país e, de certo modo, também no próprio ambiente académico (Amaral e Neave, 2009). Através das recomendações contidas nos relatórios de avaliação dos sistemas de ensino superior – relatórios solicitados pelos governos – a OCDE promove, por exemplo, a adoção das suas propostas de análise de política setorial (OECD 2003; 2008) e também as linhas gerais de política europeia aprovadas no contexto de Bolonha (Diogo, 2015, p. 214) ou de outros projetos europeus para o ensino superior financiados pela UE. Amaral e Neave sintetizam do seguinte modo a forma de intervenção desta OI:

> *A OCDE é, sem dúvida, um poderoso agente na convergência das políticas nacionais de ensino superior tanto no âmbito do neoliberalismo como no da sua mais difusa expressão da globalização. Ela dispõe de um conjunto de sofisticados e subtis veículos para concretizar estas perspetivas. Entre eles estão uns sistemas de informação e de dados regularmente atualizados e de uma excelentíssima qualidade, uma atividade transnacional e o que designámos por uma «estratégia indireta» de desenvolvimento baseada na revisão por pares ('peer-review'), trabalho em rede de alto nível e o recurso ao que às vezes chamada de 'soft law'. Estes eixos de comunicação penetram nos mais altos níveis dos funcionários permanentes dos ministérios adequados dos seus Estados-membros e, em menor grau, na própria academia. É verdade que a OCDE não possui o poder da bolsa, mas isso, como referimos, não é necessariamente uma desvantagem* (Amaral e Neave, 2009, p. 95).

Organização Mundial do Comércio (OMC)

Esta organização caracteriza-se por ser uma extremamente assimétrica rede de economias como é comprovado pelos resultados e processos do *GATS* ('*General Agreement on Trade and Services*') e os seus numerosos acordos que lhe estão associados. O funcionamento desta organização carateriza-se por uma manifesta falta de transparência em que, em termos práticos, as suas decisões são tomadas em conversas privadas entre delegados das mais poderosas economias que promovem os interesses dos seus países e também das grandes empresas. Os países mais ricos, através da OMC (onde as relações de poder são desiguais e não pressupõem a reciprocidade), podem pressionar os países pobres no sentido de abolirem as suas barreiras comerciais embora eles possam manter as suas próprias barreiras, normalmente retendo as tarifas alfandegárias e subsidiando os seus produtos agrícolas, o que os impede de exportarem os seus próprios produtos (Stiglitz, 2002). Nos termos em que a OMC e o '*GATS'* operam, se um

Estado não estiver disposto a abrir um sector da sua economia à competição internacional ele ainda assim tem direito a negociar o seu próprio acesso ao mercado de outro Estado. Ou seja, os investidores dos Estados mais poderosos podem ter acesso a mercados estrangeiros, mesmo que os seus governos não aceitem o acesso de investidores estrangeiros. A intervenção da OMC na educação processa-se através da remoção de barreiras e restrições não só no comércio como nos serviços, com base nas regras do '*GATS*. Neste âmbito a educação está descrita como um serviço e corresponde a um dos 160 serviços que estão liberalizados e por aqui procura-se criar um mercado global de educação. Esta missão está facilitada pelo facto do acesso a todos os seus níveis educativos ser maciço, os Estados estarem relutantes em pagar as crescentes despesas educativas e as novas tecnologias permitirem a transmissão de conhecimentos para lá das fronteiras nacionais, o que, sobretudo no ensino superior, tem dado origem a um lucrativo mercado internacional (Moutsios, 2009, pp. 470, 472). O ensino superior acabou por não ser incluído nos mecanismos do comércio livre do GATS por ter havido uma forte reação negativa das instituições de ensino superior e das suas entidades representativas (Joint Declaration, 2001, pp. 1-4).

Banco Mundial (BM)

Esta OI exerce a sua influência nos sistemas e nas instituições de ensino superior através dos seus documentos de análise e política setorial e subsetorial e através dos projetos em que diretamente financia o setor do ensino superior, em países elegíveis para esse financiamento. No que respeita aos documentos de análise e política setorial e subsetorial, a sua agenda pauta-se hoje por orientações ideológicas que não se afastam muito das preconizadas pela OCDE ou pela UE na prossecução da Estratégia de Lisboa. Os projetos de apoio financeiro dirigem-se a países com um nível médio ou baixo de desenvolvimento, não sendo elegíveis, por exemplo, os países membros da UE. No caso destes projetos, a influência da agenda do BM para o ensino superior é muito poderosa porque condiciona o apoio financeiro e de assistência técnica às condições que são por si aprovadas. A orientação da intervenção do BM para o ensino superior está bem refletida no conteúdo do documento *Higher Education Needs to Change to Meet the Demands of a Fast-Changing World* (World Bank, 2018) que reflete claramente o *rationale* da sua política para o ensino superior e da sua agenda para o apoio financeiro que concede e onde sobressaem as preocupações de desenvolvimento económico, que o ensino superior instrumentalmente deve servir:

> *O nosso trabalho está focado em permitir um acesso equitativo ao ensino superior, melhorando a qualidade e a relevância dos programas para aumentar a empregabilidade dos graduados, apoiando o financiamento que promova o eficiente e efetivo uso dos recursos públicos promovendo a integração de um sistema de universidades e de instituições técnicas e vocacionais, apoiando parcerias público-privadas, melhorando as relações entre as instituições de ensino superior e os empregadores e promovendo a formação dos estudantes como futuros profissionais e cidadãos. Nós colaboramos com os governos e trabalhamos com as universidades, as instituições técnicas e vocacionais e as instituições de formação profissional de forma a criar programas que sejam desenhados para responder às necessidades das economias locais* (World Bank, 2018, p. 1).

União Europeia (UE)

A UE que, como já referimos, não deve ser integrada na classificação de OI, porque ela não se caracteriza por ser uma organização de simples cooperação como aquelas, embora também não corresponda a um modelo federal, como alguns pretendem. Pode entender-se que se trata de uma entidade com competências estaduais delegadas limitada a certos domínios específicos. Este tipo de discussão está quase sempre marcada pela conceção ideológica a que se adere quando se analisam e discutem os objetivos desta entidade e não será matéria para aprofundar aqui e agora, porque nos interessa apenas marcar a diferença entre a as OI e a UE. Por isso, cabe salientar que, entre diversos aspetos distintivos da UE em relação às OI, sobressai a afirmação do primado absoluto e autónomo da ordem jurídica da União que prevalece sobre o conjunto das ordens jurídicas nacionais dos Estados-membros.

A UE tem tido um papel marcante nas políticas de ensino superior dos países europeus, mas tem também tido influência nos países de outras regiões do Mundo e essa influência manifesta-se sobretudo, através do PB, que já tivemos oportunidade de analisar. O Processo de Bolonha (PB) – lançado a partir de 1999, na sequência da assinatura da Declaração de Bolonha (*Education, 1999*) e integrando hoje 48 países - em que a Comissão Europeia (CE) tem tido um papel relevante – sobretudo desde 2005, quando foi investida como membro com direito a voto no Bologna Follow-up Group (BFUG) – tem sido um instrumento poderoso para promover a cooperação entre os Estados envolvidos neste processo e tem sido considerado como servindo para alcançar os objetivos estabelecidos pela UE para o ensino superior e, em particular, os previstos na Agenda de Lisboa (onde se considera que o ensino superior desempenha um importante papel na concretização dos seus objetivos) ou no documento '*Education and Training 2020*' (Magalhães et al., 2013b, pp. 97-98). Embora este processo tenha essencialmente prosseguido objetivos pedagógicos e educativos, as deliberações adotadas nas Conferências dos Ministros responsáveis pelo Ensino Superior dos Estados Membros, que periodicamente se reúnem para promover o desenvolvimento do PB, não têm excluído fazer recomendações que incidem, direta ou indiretamente, sobre a governação das instituições de ensino superior. Tal é o caso, por exemplo, da conferência realizada em Yerevan, Arménia, em maio de 2015, onde se deliberou nesse sentido no âmbito da implementação das reformas estruturais acordadas *(Statement of the Fourth Bologna Policy Forum Yerevan, 14-15 May 2015)* (BFUG, 2015). A influência do PB nos processos de governação das IES dos Estados envolvidos acaba por se processar contribuindo para promover, de certo modo, algum paralelismo nas soluções adotadas. E esta influência estende-se para além do espaço europeu, como é reconhecido pelos Ministros do PB:

> *Abordagens similares foram adotadas em outras regiões no Sudeste da Ásia, em África, no Mediterrâneo e na América Latina tendo estado todos ativamente empenhados no desenvolvimento de instrumentos integradores a nível nacional ou regional (…) (Statement of the Fifth Bologna Policy Forum, Paris, May 25th 2018)* (BFUG, 2018).

Em paralelo com os processos de reforma nacionais o PB tem tido um importante papel na agenda das IES europeias dos 48 países europeus envolvidos, sobretudo em torno dos objetivos estabelecidos na Declaração inicial – predominantemente de natureza pedagógica e educativa - destinados a alcançar os princípios de promover a mobilidade e empregabilidade dos cidadãos,

o desenvolvimento geral do Continente Europeu e o aumento da competitividade internacional das instituições de ensino superior europeias, que têm inspirado e iluminado este complexo processo.

A influência da UE não se limita, porém, ao PB – apesar de ser reconhecida uma certa *Lisbonização* de Bolonha (Harmsen, 2013) – em que a Comissão Europeia (CE) tem um papel relevante, mas onde os governos dos Estados Membros, através dos Ministros responsáveis pelo ensino superior, surgem como força preponderante na definição das orientações políticas. Para além de Bolonha a CE, o Parlamento Europeu e o Conselho Europeu agem diretamente através dos seus instrumentos próprios e dos incentivos financeiros que incorporam nos programas e projetos que colocam à disposição dos países e das instituições de ensino superior, para que concretizem as agendas europeias que aprovam, quer para o desenvolvimento económico e social do Espaço Europeu quer para o desenvolvimento educativo e científico nesse mesmo Espaço. A Estratégia de Lisboa da União Europeia (COM 2011), fazendo emergir o projeto da sociedade do conhecimento, tem sido apontada como um fator importante de inspiração das reformas do ensino superior e da adoção no Espaço Europeu de Ensino Superior de práticas administrativas muito similares (Diogo, 2015, p. 211).

A UE lançou importantes programas europeus como o ERASMUS, o COMMETT, o LEONARDO, o TEMPUS, o PHARE ou o ALPHA e promoveu o 'European Credit Transfer System (ECTS)', que desenvolveram a mobilidade de estudantes e de professores e que forçaram as instituições a comparar os seus currículos e a torná-los compatíveis para facilitar a mobilidade. Como referem Teixeira et al., a mobilidade dos estudantes foi uma fonte de informação que foi lentamente absorvida pelas instituições e que conduziu a atitudes mais flexíveis em relação à organização curricular, para além de as obrigar a estabelecer novas estruturas administrativas e académicas para lidar com a troca de estudantes. A política da UE no ensino superior teve também um impacto significativo em termos de avaliação e de análise da qualidade. (Teixeira et al., 2003, p. 196).

O caso português

O caso português não é exceção ao panorama geral traçado anteriormente. Podemos também neste caso fazer remontar a influência das OI no setor educativo e no ensino superior, em particular no período imediatamente posterior à Segunda Guerra Mundial. Nessa ocasião já se regista a influência da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), que financiava projetos de formação avançada e projetos de investigação da então OCEE – Organização para a Cooperação Económica – que em 1961 passou a adotar a designação de OCDE, que subsiste até hoje (Magalhães, 2004, p. 257). Enquanto ocupou a pasta de Ministro da Educação (1955-1961) Leite Pinto, sugeriu a esta última Organização, que Portugal participasse num estudo comparado sobre diversos sistemas educativos, o que se veio a concretizar em 1963 com o '*Projeto Regional do Mediterrâneo* (PRM)' (OCDE, 1963), em que também participaram a Espanha, Grécia, Itália, Turquia e Jugoslávia (Magalhães, 2004, p. 257; Rosa, 1993, p. 138).

O registo essencial da política educativa preconizada pela OCDE que, naturalmente, já se verifica neste 'Projeto' lançado em 1963, é o de articular os sistemas educativos com os objetivos da política económica procurando que aqueles respondessem às necessidades que por estes eram identificados em estudos estatísticos baseados nas teorias do capital humano. Para o ensino

superior a palavra de ordem era formar técnicos e especialistas qualificados bem como investigadores preparados que respondessem às necessidades de desenvolvimento económico. Esta orientação ideológica da OCDE, no que respeita aos objetivos da educação era, naturalmente, do conhecimento do Ministro Leite Pinto e não foi, por isso, inocente a proposta que fez para Portugal participar no referido Projeto. Procurou, assim, assegurar legitimidade externa para a mudança de política educativa – no contexto muito conservador e autoritário da ditadura do Estado Novo – através do recurso às recomendações da OCDE:

> *A procura em adequar o nosso sistema educativo ao desenvolvimento económico (…) foi claramente apontada no relatório sobre Portugal «Le Project Regional Méditerranéen» elaborado no princípio da década de 60, em colaboração com a OCDE (única organização internacional com a qual Portugal, nesse período, tinha relações no setor educativo). Neste documento já se salienta a necessidade de desenvolver a formação, através do sistema educativo, de quadros médios e superiores que respondessem às necessidades e complexidades do desenvolvimento económico e social, preconizando-se que o ensino superior produzisse, para além dos tradicionais licenciados, diplomados com uma qualificação geral inferior à desta, sobretudo para o exercício de certas profissões técnicas* (Grilo e Rosa, 1985, p. 27).

Esta citação, que analisa o conteúdo do capítulo para Portugal do 'PRM', expressa a forma como, na época, a OCDE apostava no papel do ensino superior, reduzindo-o à estrita lógica de instrumento para promover o desenvolvimento económico.

O Relatório do 'PRM' passou a ser uma espécie de guião consensual do desenvolvimento do sistema educativo português, ilustrando aquilo a que Sacuntala de Miranda chamou, como vimos, a emergência do '*OCDEismo'* (…) (Magalhães, 2004, pp. 258-259).

Este '*OCDEismo'*, que confere prevalência à economia nas políticas educativas, correspondeu a um corte considerado modernizador em relação às políticas setoriais conduzidas anteriormente a Leite Pinto e conservou-se como um registo importante no longo mandato de Inocêncio Galvão Telles (1962-1968), como Ministro da Educação, que aliás, acolheu o 'PRM' no período em que foi governante. O relatório do 'PRM' foi tornado público em abril de 1964, com a necessária autorização do Ministro Galvão Telles, que reconhece e defende a preconizada articulação entre a educação e os interesses económicos, mas não deixa, ao mesmo tempo, de reafirmar os princípios ideológicos do Estado Novo com "*a chamada às «grandes constantes do Cristianismo e da Lusitanidade»*" (Carvalho, 2001, pp. 798-799). Para acompanhar o desenvolvimento deste Projeto ele próprio criou no Ministério o Gabinete de Estudos e Planeamento da Acão Educativa (Magalhães, 2004, p. 260), que com os seus estudos teve um papel importante no desenho de políticas educativas na fase final do regime autoritário do Estado Novo e, em especial, durante o período da designada Reforma Veiga Simão.

Esta reforma, conduzida pelo Ministro Veiga Simão, deu especial importância ao ensino superior, como o próprio Ministro desde logo antecipou no seu discurso de posse, ao considerar que este subsistema tinha atingido o ponto de rutura que era preciso inverter, para executar o plano de modernização de que o país precisava e para responder aos compromissos contraídos com a OCDE a que estávamos obrigados (Carvalho, 2001, p. 808). Os traços principais desta reforma no ensino superior foram a diversificação de cursos e instituições – que como se viu

supra, já era objetivo expresso no 'PRM' – a expansão do sistema para dar resposta à absorção do contingente de estudantes previstos e a procura em responder às necessidades educativas da população e do mercado de emprego (Rosa, 1993, p. 145). Com esta reforma promoveu-se uma abertura do sistema, deram-se alguns passos na dinamização da gestão das universidades, através da participação académica em diversos órgãos e procurou-se que o ensino superior se modernizasse de forma a dar resposta a desafios de desenvolvimento social, cultural e económico do país (Rosa, 1993, p. 140). Mas a orientação liberal desta reforma, no seio de um regime autoritário, foi duramente contestada pelas suas forças mais conservadoras, que não lhe facilitaram o seu desenvolvimento nem permitiram que alcançasse os seus objetivos finais. Era, aliás, um contrassenso proclamar uma democratização da educação num regime de natureza autocrática (Rosa, 1993, pp. 140-141). *Como oferecer democracia educacional num contexto de ditadura?* (Magalhães, 2004, p. 264).

A colaboração da OCDE na definição das políticas educativas neste processo de reforma persiste, na continuidade do previsto no 'PRM', como é mencionado, por exemplo, no preâmbulo da nova lei orgânica do Ministério da Educação de 1971, que regista o apoio de um técnico estrangeiro, ao abrigo do plano de assistência da OCDE (Carvalho, 2001, p. 810). De qualquer modo, embora seja evidente nesta reforma a persistência da ênfase económica, assumindo o ensino superior como instrumento para alcançar o objetivo político de desenvolvimento económico, vários autores como Magalhães e Stoer não a reduzem a um mero '*OCDEismo'*, porque *(…) a sua conceção global da organização das suas opções políticas não pode ser interpretada como sendo restritamente económica* (Magalhães, 2004, p. 267), ou porque a reforma estimulou também as reivindicações e interesses dos grupos dominados (Stoer, 1986, p. 116). É também interessante assinalar que, com a exceção referida no preâmbulo da Lei Orgânica do Ministério da Educação, não se encontra nos documentos de reforma do ensino superior – Linhas Gerais da Reforma do Ensino Superior (LGRES) ou nos preâmbulos dos diversos diplomas publicados para essa área sectorial – qualquer menção à influência da OCDE neste processo de reforma. O Ministro terá entendido não precisar de legitimar as suas opções de política educativa com qualquer influência externa e terá, ainda, querido afirmar a independência do seu pensamento.

Passada a Revolução de 1974 e o período dos Governos Provisórios, um novo parceiro internacional para o setor educativo vai emergir sem apagar, no entanto, o papel de outros parceiros como a OCDE, a UNESCO (*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation* – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura) ou o PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento). Trata-se do Banco Mundial/BIRD (Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento), que estava dotado da importante particularidade de conceder, através de empréstimos, importante apoio financeiro aos projetos que aprovava – a sua capacidade de influência era, assim, altamente potenciada, sobretudo junto de países que viviam com evidentes dificuldades de natureza financeira, como era e foi o caso de Portugal até à sua adesão à União Europeia (então designada Comunidade Económica Europeia – CEE), em 1986.

O Banco Mundial, criado em 1944, aprovou o seu primeiro projeto educativo apenas em 1962, destinado a apoiar a construção de escolas secundárias na Tunísia. O apoio a este projeto foi justificado com o reconhecimento de que o desenvolvimento dos recursos humanos através da disseminação da educação era vital para o progresso económico dos países em desenvolvimento

(World Bank, 2011, p. 46). Só quando o BM entendeu que a educação era componente essencial do desenvolvimento económico alargou os seus apoios ao setor educativo e, numa primeira fase – que durou uns bons anos – os seus apoios destinaram-se a uma educação técnica e vocacional cuja relação com a atividade económica era mais direta.

A intervenção do BM em Portugal iniciou-se, numa primeira fase, durante o período de 1963-66, tendo-se concentrado no sector da energia e traduziu-se em cinco projetos no valor global de US$57,5 milhões (World Bank, 1978, p. 8). A sua intervenção no nosso país foi interrompida após estes projetos e só foi retomada em 1976. No que respeita ao setor educativo, entre 1978 e meados da década de 90 do século passado, o BM financiou três projetos educativos em Portugal existindo, em todos eles, importantes componentes para o ensino superior. A estratégia educativa que presidiu à intervenção do BM nestes projetos foi, em conformidade com o que se refere supra, a de apoiar o Governo português no desenvolvimento de uma mão de obra moderna e bem formada, capaz de competir num ambiente tecnológico e científico em rápido desenvolvimento de forma a que fosse criada capacidade para promover programas chave de formação avançada em conformidade com o que se verificava nos sistemas de educação e formação de outros países da Europa Ocidental (World Bank, 1987, p. 10). Como referem Teixeira et al., a intervenção do BM baseou-se numa ideia de Portugal como país de desenvolvimento intermédio que teria vocação para a prestação de serviços não muito sofisticados e esta posição teve efeitos muito negativos, por exemplo, no desenvolvimento das engenharias (Teixeira et al., 2003, pp. 183-188).

Esta intervenção do Banco Mundial no setor educativo português entre 1978 e meados da década de 90 é particularmente relevante pelo contributo decisivo – através de fundamentação técnica especializada e, sobretudo, com importante financiamento (através de empréstimos) – para o processo de diversificação do ensino superior em Portugal, com a recriação e consolidação do ensino superior politécnico. Esta OI considerava, em diversos relatórios sobre a educação em Portugal elaborados neste período, que a diversificação institucional e regional do ensino superior era essencial para o desenvolvimento do país (Seixas, 2003, p. 78) e através dos três projetos de financiamento que acordou com o Governo português (sobretudo através dos dois primeiros) ajudou a concretizar esta ideia (Seixas, 2003, p. 92; Grilo e Rosa, 1985, p. 45; Magalhães, 2004, p. 282).

Nesta conformidade, o primeiro projeto educativo (Loan Agreement 1559-PO, no valor de US$21.0 milhões) efetivado em 1978, apoiou, para o ensino superior, a instalação de cinco institutos politécnicos destinados a formar técnicos superiores nos domínios agrícola e tecnológico e a melhoria da formação de formadores dos ensinos básico e secundário. Com este projeto o Governo garantiu, em boa parte, financiamento para o lançamento da rede de estabelecimentos do ensino superior politécnico – Escolas Superiores de Educação, Escolas Superiores de Tecnologia e Escolas Superiores Agrárias – que promoveu a diversificação do sistema de ensino superior a partir do início da década de 80 do século passado, retomando o projeto de Veiga Simão e antes dele já configurado no 'PRM' (World Bank, 1987, pp. 10-12).

O BM, no documento básico deste projeto educativo, reconhece expressamente que teve um papel importante na fundamentação da retoma do processo de diversificação do ensino superior em Portugal – criação das Escolas Superiores de Educação, em resultado da

transformação das Escolas do Magistério Primário e criação de outras Escolas Superiores de nível Politécnico – sem prejuízo de se entender que isso corresponderia, também, à vontade dos decisores governamentais da época e dos técnicos nacionais que acompanharam as equipas técnicas do BM (alguns deles tinham participado na preparação da reforma Veiga Simão, que apostou na diversificação do ensino superior): *Em grande parte, como resultado das discussões com o Banco, o governo já tomou decisões políticas chave para: (…) (iv) reforma e elevação do sistema de formação dos professores do ensino primário para o nível pós-secundário; (v) examinar a estrutura do sistema escolar; (vi) introdução do nível pós secundário na formação de técnicos* (World Bank, 1978, p. 12).

O segundo projeto educativo financiado pelo BM (Loan Agreement 1793-PO, no valor de US$40.0 milhões), que se tornou efetivo em 1980, deu continuidade ao esforço realizado no projeto anterior, através do financiamento, mais vultuoso, de Escolas Superiores de Educação e ainda de Escolas Superiores Agrárias e Tecnológicas de nível Politécnico (World Bank, 1987, pp. 10-12).

Finalmente, imediatamente antes da adesão de Portugal à CEE (que tornou o país inelegível para apoios financeiros do BM) foi aprovado um terceiro projeto para o setor educativo que incluiu o apoio a instituições universitárias de investigação e formação pós-graduada nas áreas da biotecnologia, da ciência dos materiais e dos recursos aquíferos – tratou-se do apoio à criação e desenvolvimento de três Institutos de Investigação nas Universidades Nova de Lisboa, de Coimbra e do Porto – com o objetivo de aumentar a sua relevância no contexto nacional e dar resposta às necessidades tecnológicas da indústria e da agricultura nacionais. O projeto contemplou, ainda para o ensino superior, a continuidade de apoio ao desenvolvimento de Escolas Superiores Agrárias no ensino politécnico (World Bank, 1987, pp. 12-13).

O apoio a instituições científicas e de investigação corresponde a uma novidade nos projetos apoiados pelo BM, que tinha apenas iniciado este tipo de iniciativas em 1984 na República da Coreia, com um *Program for Science and Technology Education*, mas sempre com a preocupação de justificar o apoio ao projeto com as necessidades de desenvolvimento económico *"O proposto programa sectorial representa uma nova abordagem para melhorar a educação científica e tecnológica, como um elemento de um vasto esforço para melhorar o nível tecnológico da indústria* (World Bank, 1984, p. 28) à semelhança (como se referiu), do que se passou com o último projeto educativo desenvolvido em Portugal.

Com a integração de Portugal na CEE (hoje UE) em 1986, o país passou a dispor de importantes apoios também para o ensino superior por parte desta organização, embora nem sempre tenha sabido aproveitar devidamente essa disponibilidade – Portugal, mesmo antes da adesão, já tinha beneficiado de apoios e participou, no quadro dos mecanismos de pré-adesão, em importantes projetos europeus para as instituições de ensino superior, como os '*joint study programes'*, que antecederam o Programa ERASMUS, aprovado em 1986 e lançado em 1987.

A influência da UE no ensino superior português não difere da que se verifica nos outros países europeus membros desta OI, pelo que não se justifica repetir aqui o que já se referiu anteriormente sobre o Processo de Bolonha, a Estratégia de Lisboa, o Espaço Europeu de Ensino Superior e outros programas e projetos europeus.

Já no que respeita à OCDE, a situação é diferente, porque o Governo português, através do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, na fase de preparação da reforma do sistema de ensino superior que tinha em curso em 2005, convidou o Secretariado da OCDE para proceder à revisão do ensino terciário, com o objetivo de avaliar o seu desempenho e recomendar como o setor poderia melhor alcançar os objetivos estratégicos do país. E em 2007, baseada nas recomendações da OCDE, a Assembleia da República, sob proposta do Governo, aprovou a Lei 62/2007 – Regime Jurídico das Instituições do Ensino Superior (RJIES) – que se tornou o novo quadro jurídico que regula as IES e que, de forma inovadora, lhes concedeu a possibilidade de se tornarem fundações públicas de direito privado (Diogo, 2015, p. 214).

Como já analisámos, esta medida inovadora faz parte das recomendações da OCDE ao Governo português, no seu Relatório de revisão do ensino terciário em Portugal, sugerindo-lhe que aprove nova legislação onde se considere a possibilidade de as IES serem *(…) fundações autogovernadas. Apoiadas financeiramente pelo governo, mas a operarem no sector privado* (OECD, 2007a, p. 143). Esta recomendação é baseada no pressuposto de que esta será a forma de as instituições de ensino superior poderem alcançar o grau de autonomia a que aspiram e de que precisam para desenvolverem cabalmente as suas atividades e cumprirem a sua importante missão. Mas esta recomendação poderá relevar de um entendimento menos adequado da natureza técnico-jurídica de uma fundação pública, ainda que regida por regras de direito privado. A fundação, nos termos propostos, passa a ser a entidade titular da instituição de ensino superior pública respetiva, mas sendo uma fundação pública tem de depender do Estado, ficando inerentemente limitado o pretendido objetivo de autogoverno. No caso das fundações públicas a entidade instituidora é o Estado que, por regra, indica os seus representantes para o órgão principal de governo da fundação – conselho de curadores, conforme determinado no RJIES – e ainda que a nomeação governamental fique condicionada pela indicação da respetiva instituição de ensino superior – como acontece no nosso caso (n.º 2 do art.º 131º do RJIES) – estes membros são representantes do governo, que representa o Estado e cabe-lhes defender os interesses do Estado conforme as orientações que lhes forem transmitidas pelo governo (que como referimos, até agora não foram transmitidas, mas não implica que a situação não se venha a alterar) (RJIES, 2007). Esta influência da OCDE, que é evidente no caso português, também se verificou, como vimos, na Finlândia.

Em 2017 – passados dez anos de vigência do RJIES, embora estivesse prevista a avaliação da sua aplicação cinco anos após a sua entrada em vigor (art.º 185º do RJIES), que não se verificou – o Governo português voltou a solicitar à OCDE a revisão do seu sistema de ensino superior, investigação e inovação (RJIES, 2007). O trabalho foi realizado e o respetivo relatório publicado em fevereiro de 2019. Este Relatório tem um capítulo dedicado à governação, estratégia e financiamento do sistema de ensino superior, investigação e inovação (*Chapter 3. Governance, Strategy and funding in the HERI System*) (OECD, 2019).

No *Policy Issue* 4.2 do capítulo 3 deste relatório, os autores reconhecem que houve um aumento da autonomia e da responsabilidade institucional no ensino superior, mas que ela permanece insuficiente. Refere-se no relatório que esta insuficiência é especialmente sentida nas instituições de ensino superior públicas que não adotaram o regime fundacional, embora seja reconhecido que este regime, que se esperava que transformasse a autonomia institucional, não

alcançou os objetivos pretendidos. Lamenta-se que as instituições de ensino superior tenham feito um uso limitado das oportunidades concedidas pela lei no regime fundacional para promover as carreiras profissionais mediante uma relação laboral jurídico-privada, especialmente da carreira docente. Salienta-se, ainda, que persistem indefinições legais sobre aspetos chave do regime fundacional – especialmente sobre o recrutamento de pessoal e respetivas carreiras e sobre o regime de financiamento – que têm impedido a sua generalizada adoção e o seu efetivo uso (OECD, 2019).

Das recomendações apresentadas em relação a este *Policy Issue* que se sintetizam em ***4.2. Strengthen the legal basis of autonomy for public higher education institutions*** (OECD, 2019) podem-se salientar, por respeitarem ao regime fundacional (que aqui são pesadamente maioritárias), as seguintes:

- *Prosseguir a completa implementação do regime fundacional nas instituições de ensino superior;*
- *Melhorar o efetivo uso do regime fundacional das instituições de ensino superior que já o adotaram;*
- *Não aplicar às instituições de ensino superior com regime fundacional o Plano Oficial de Contabilidade Pública para o setor educativo nem o Código de Contratos Públicos;*
- *Estender, a médio prazo, o regime fundacional a todas as instituições de ensino superior; e*
- *Rever o regime de acesso ao modelo fundacional, sobretudo em termos de requisitos de gestão financeira, de forma a facilitar que as instituições de ensino superior que ainda não o fizeram o possam adotar.*

Face a estas recomendações, que têm especial incidência no modelo fundacional das instituições de ensino superior – que a OCDE no seu anterior Relatório de Revisão do Sistema de Ensino Superior português recomendou que se adotasse e que o Governo estabeleceu como possível regime de governação destas instituições – cabe esperar pela eventual ação do Governo no sentido de rever o RJIES e adotar (ou não), em maior ou menor grau, as recomendações da OCDE.

De qualquer modo, as referidas recomendações permitem suscitar alguns comentários:

(i) tendo em consideração o que já se referiu sobre o regime jurídico e a natureza das fundações públicas de direito privado, o desejo expresso de completa implementação do regime fundacional é ambíguo e torna impercetível o alcance pretendido com a completa implementação do referido regime;

(ii) o mesmo se pode dizer quanto a melhorar o efetivo uso do regime fundacional das instituições que já o adotaram, embora aqui se possa entender que a recomendação se dirige às universidades no sentido de uma efetiva utilização do regime privado de contratação e gestão de pessoal e ao governo para voltar a adotar as medidas legislativas que estiveram anteriormente em vigor sobre gestão financeira, isenção de aplicação do POCP e do regime de contratação pública;

(iii) a recomendada extensão do regime fundacional a todas as instituições de ensino superior não parece ser, de momento, medida facilmente viável considerando a reação contrária de algumas importantes Universidades; e

(iv) a revisão dos requisitos de gestão financeira atualmente previstos para adesão ao modelo fundacional poderá motivar o interesse de algumas instituições, com maiores dificuldades em captar receitas próprias, mas não tenderá a mobilizar aquelas que já cumprindo esses requisitos optaram por não aderir a este regime.

Estas recomendações partem do pressuposto que o regime fundacional em vigor confere necessariamente uma maior autonomia às instituições de ensino superior embora reconheçam que: *O estatuto fundacional, que se esperava transformar a autonomia institucional, tenha cumprido menos do que o esperado* (OECD, 2019). No que respeita à autonomia na gestão financeira verificaram que: *(…) algumas universidades-fundação relataram haver incerteza em relação ao estatuto das doações privadas às universidades – as doações privadas são tratadas pelo Ministério das Finanças como completamente fungíveis com os financiamentos públicos e, por isso, sujeitas a «cativação» – o que tem dificultado o desenvolvimento de doações privadas às universidades* (OECD, 2019). A dúvida importante que pode subsistir é se perante o insucesso relativo (conforme opinião dos peritos da OCDE no relatório de 2019) do estatuto fundacional adotado na sequência da proposta de 2007 da OCDE, os peritos desta organização internacional pretendem continuar a apostar nesse modelo de fundações públicas com regimes de direito privado – como é desejo das atuais universidades-fundação, comprovado pelo trabalho empírico desta investigação – ou se a recomendada 'completa implementação do regime fundacional' pode pressupor uma eventual mudança de natureza jurídica desse regime fundacional, para se alcançarem os objetivos preconizados, nomeadamente quanto à captação de financiamentos privados.

Estas recomendações contidas na recente avaliação pela OCDE do setor do ensino superior, investigação e inovação em Portugal (OECD 2019), no que respeita à governação das instituições de ensino superior, tem de ser objeto de uma análise mais cuidada e profunda. Os autores do relatório preconizam a adoção generalizada do modelo fundacional por parte das instituições de ensino superior, por entenderem que o aprofundamento da autonomia institucional só é possível de se produzir no quadro desse regime de governação. Reconhecem, contudo, que a experiência de utilização desse modelo nas cinco universidades públicas que à época da avaliação a ele tinham aderido (hoje há mais uma instituição que aderiu a esse regime – Instituto Politécnico do Cávado e do Ave), não correu da forma pretendida, sobretudo no que respeita ao reforço da autonomia institucional. Atribuem, no entanto, essa falha a um limitado uso pelas respetivas instituições das oportunidades legais concedidas pelo regime fundacional (na importante questão da gestão financeira haverá algum menosprezo em relação ao peso, constantemente revelado ao longo dos tempos, do Ministério das Finanças, cujo comportamento não sendo impossível de alterar, como se viu em 2010 e 2011, não depende da exclusiva vontade das universidades) – salientam em especial o escasso recurso ao regime laboral jurídico-privado, nomeadamente na carreira docente – e a uma incerteza legal sobre aspetos chave do regime legal do modelo fundacional como, mais uma vez, no recrutamento e nas carreiras docente e não docente pelo regime de direito privado ou também no financiamento privado das instituições. O financiamento privado das IES públicas não tem, no entanto, uma grande elasticidade – as tão propaladas iniciativas de '*fund raising*' que alguns entusiastas da ideia entendem ser a solução para o financiamento das universidades públicas, tem limites muito sérios e só servem para criar a falsa ilusão de que estas instituições podem

subsistir sem financiamento público ou apenas com uma reduzida percentagem desse financiamento – a não ser que se transforme o interesse público, que está na natureza destas instituições públicas, por uma lógica de negócio pautada, em exclusivo, por interesses lucrativos. Neste caso não faria sentido continuar a pedir a estas instituições (as que conseguissem sobreviver na lógica competitiva pura do mercado) que cumprissem os diversos importantes objetivos públicos que lhes cabem da forma definida pelo governo, como responsável pela prossecução desses objetivos.

Limitando a análise às universidades públicas, verifica-se que a autonomia reforçada destas instituições merece consagração na Constituição da República Portuguesa (CRP, 2005), no seu artigo 76.º e não distingue modelos de governação para a sua aplicação. Neste sentido, é natural que as universidades públicas que optaram voluntariamente – tendo condições em termos de receitas próprias para o fazer – por não aderiram ao regime fundacional, estejam dispostas a aceitar agora a imposição desse modelo por via coerciva/legal e, por outro lado, talvez também não estejam dispostas a aceitar facilmente uma redução do seu grau de autonomia em comparação com as que adotaram esse regime (lembre-se o caso da Universidade de Lisboa que, sem ter aderido ao regime fundacional, garantiu através do decreto-lei que a recriou no processo de fusão institucional, uma autonomia patrimonial semelhante às universidades-fundação).

Nesta conformidade, seria pouco compreensível que a maior flexibilidade na gestão financeira das instituições de ensino superior, ou a exclusão da eventual aplicação do Plano Oficial de Contabilidade para o setor da Educação ou do Código de Contratação Pública, por exemplo (embora já tivesse vigorado para estas instituições em 2010 e 2011) fosse agora limitado às instituições com modelo fundacional. A maior flexibilização da gestão financeira das universidades públicas, como é reconhecido pela própria OCDE, tem merecido constantemente uma resistência por parte do Ministério das Finanças, que procura sempre retomar o controlo da situação financeira das universidades (por questões que se prendem com a limitação do aumento da despesa pública), pondo em causa a autonomia reforçada das Universidades consagrada pela CRP.

A agenda das OI e da UE aqui tratadas revela uma grande coincidência nos seus objetivos e princípios gerais relativamente à governação das instituições de ensino superior, em termos que grande parte da doutrina considera como influenciada pelo neoliberalismo, pela '*NGP'*, pelo '*managerialismo'* e pelo '*boardismo'*. Esta coincidência de agendas traduz-se numa convergência nas propostas e recomendações apresentadas, o que conduz a que a influência produzida nos países e nas instituições tenda a produzir medidas de política pública com grande grau de semelhança.

Pelos diversos estudos empíricos realizados e pela análise documental, conclui-se que tem havido uma influência por parte das referidas OI e da UE nos modelos de governação das instituições de ensino superior, com especial incidência nos países europeus por parte da UE e da OCDE. A OCDE, em particular, tem sido considerada como um poderoso agente na convergência das políticas nacionais de ensino superior, tanto no quadro do neoliberalismo como da sua expressão mais difusa da globalização (Amaral et al., 2009, p. 95). Em Portugal, o RJIES adotou em grande parte as recomendações da OCDE contidas no seu Relatório de

Avaliação das Políticas Nacionais no Ensino Terciário (OECD, 2007b), que seguem as linhas orientadoras dos documentos de Análise de Políticas do Setor Educativo desta OI (OECD, 2003) ou da Estratégia de Lisboa da UE (COM, 2011) ou ainda dos documentos de análise do subsetor do ensino superior do BM (World Bank, 2018).

Veremos como vai o governo (novo governo acabado de empossar) enfrentar as novas sugestões da OCDE no seu relatório de 2019 e, em que medida, vai ou não seguir as recomendações aí apresentadas. A ideia de, através do orçamento do Estado, voltar a não incluir as universidades-fundação no designado perímetro orçamental do Estado, não figurou ainda na agenda no orçamento para 2022 que acabou de ser aprovado pela Assembleia da República e promulgado pelo Presidente da República. Outras medidas, como a não submissão ao POCP ou às regras de contratação pública (até aos limites comunitários) era também importante que fossem adotadas como, aliás, foi sugerido pelo CCES na sua avaliação ao regime fundacional das universidades públicas em Portugal (CCES, 2017).

Capítulo VII – Conclusões

Estão agora criadas as condições para responder às perguntas de investigação que deram origem a este projeto procurando determinar o sentido das políticas públicas adotadas com a reforma das instituições de ensino superior em Portugal através do RJIES, quais os efeitos concretos dessas políticas e que medidas de políticas públicas se preconiza venham a ser adotadas no contexto da situação que hoje se verifica nas universidades públicas portuguesas. Entender o contexto da emergência do modelo fundacional no ensino superior português, os motivos pelos quais surge na governação das universidades públicas em Portugal, com a natureza de fundações públicas de direito privado e quais os seus objetivos, foi objeto de análise profunda neste projeto de investigação e aparece devidamente refletida nos capítulos anteriores.

Sintetizando a reflexão produzida podemos dizer que o modelo fundacional procurou responder a três objetivos:

- garantir uma alargada autonomia nas universidades públicas, que pudesse ser efetivamente consolidada de forma a evitar recuos sistemáticos provocados por prevalência no Estado de resposta a interesses gerais de finanças públicas;
- procurar estabelecer condições para promover, de forma sustentada, mecanismos de autofinanciamento das instituições através da criação de um património inicial que pudesse gerar receitas e de abrir vias para captação de fundos externos adicionais aos consignados de modo específico no Orçamento do Estado (OE) para cada instituição; e
- introduzir na governação institucional um órgão, característico da administração das fundações, com membros nomeados pelo governo (embora sob proposta de cada IES), que, como contrapartida à alargada autonomia a conceder pelo Estado, assumisse, de forma mitigada, responsabilidades de tutela, em especial no domínio financeiro e patrimonial.

O contexto em que surge este modelo é pautado por um generalizado clima de insatisfação sentido no sector do ensino superior quanto aos efeitos da autonomia aprovada pela LAU em 1988, que gerou enormes expetativas de poder corresponder à efetiva concretização dos princípios de autonomia reforçada consagrada na CRP (n.º 2 do art.º 76.º), mas que rapidamente o governo, através do OE, remeteu para um tratamento, em termos de autonomia financeira, similar aos dos fundos e serviços autónomos, também com a natureza jurídica de institutos públicos, aplicando-lhes, sem qualquer discriminação positiva, as regras gerais a que este tipo de instituições (cobrindo um vasto universo institucional). As limitações na gestão financeira das universidades públicas eram evidentes, o que conjugado com crescentes restrições no seu financiamento público tornava muito complicado o funcionamento destas instituições e o cumprimento cabal e em condições adequadas dos seus objetivos de interesse público que se tornavam cada vez mais exigentes fruto, entre outros aspetos, de uma massificação/universalização do sistema e de uma sua crescente internacionalização que reclamava (e reclama) condições e respostas qualitativas cada vez mais elevadas.

O modelo fundacional adotado através do RJIES responde à adoção de princípios consagrados pela nova gestão pública (NGP) na governação das universidades públicas, conforme é reconhecido na generalidade da literatura, seguindo as tendências internacionais da reforma do sector público, embora os principais ingredientes do modelo NGP figurem no modelo geral de governação do RJIES – concentração de poder na administração central das universidades, reforço da responsabilidade individual, práticas de 'managerialismo', como o uso do designado 'boardismo', presença de elementos externos na governação institucional, rejeição do modelo colegial, utilização de contratos de desempenho e um novo sistema de acreditação institucional e de cursos – correspondendo o modelo fundacional, onde também se aplicam aquelas medidas, apenas a mais um fator de reforço desses princípios – utilização de práticas de gestão do sector privado. De qualquer modo, o RJIES (com o modelo fundacional incluído) não corresponde à adoção plena dos princípios da NGP, caracterizando-se mais por corresponder a um sistema híbrido ou pós-NGP, como é defendido por Amaral et al. (2013, pp. 16-20), Donina e Paleari (2018, p. 193) ou Bruckmann e Carvalho (2018, pp. 643-645), porque, entre outros aspetos, os elementos externos não têm maioria no conselho geral, subsiste uma mistura de nomeações e eleições nos processos de seleção dos titulares dos cargos e encontram-se algumas manifestações do modelo colegial.

Passando agora a sintetizar os resultados da análise dos efeitos do modelo fundacional na governação das universidades portuguesas e, em especial, como tem evoluído a autonomia e o governo destas instituições no quadro da reforma resultante do RJIES e, ainda, qual o papel das autoridades públicas (governo) face a essas autonomia e governo institucional, temos de desdobrar a resposta em várias partes de modo a torná-la compreensível.

O modelo fundacional produziu efeitos importantes na governação das universidades portuguesas, embora o primeiro efeito e bem significativo tenha resultado da transformação causada pelo RJIES em todas as IES públicas. As três primeiras universidades públicas portuguesas que se transformaram em universidades-fundação fizeram-no em 2009 (apenas dois anos após a aprovação do RJIES), mas num seminário internacional organizado pelo Conselho Nacional de Educação em 2012 sobre 'Autonomia e Governança das Instituições Públicas de Ensino Superior' (CNE, 2013), destinado também a debater um relatório, com o mesmo título, produzido por um conjunto de especialistas (Pedrosa et al., 2012), é muito significativo que o tema do modelo fundacional tenha estado ainda praticamente ausente das apresentações, do debate e do referido relatório, como foi justamente salientado na sessão de encerramento do seminário (CNE, 2013, p. 205) referindo-se *que não temos informação suficiente com aquilo que se está a passar com o estatuto fundacional*. O RJIES, nessa ocasião, já tinha cinco anos de existência e três universidades já estavam no regime fundacional havia três anos. Apesar disso, seria ainda cedo para verificar o impacto do regime fundacional e o impacto das transformações provocadas pelo RJIES em todas as instituições de ensino superior e também nas universidades-fundação superava tudo o resto e, de facto, talvez não houvesse ainda muita informação a revelar sobre esse modelo, que esperaria ainda confirmar a existência de um financiamento inicial adicional, como resultado de um contrato-programa plurianual, que nunca se veio a concretizar. Por outro lado, os benefícios em termos de autonomia patrimonial e de gestão de pessoal estavam ainda numa fase embrionária e a autonomia financeira, marcadamente distintiva em relação à existente nas outras universidades públicas, estava em fase conclusiva (o OE de 2012 alterou a situação verificada nos dois anos anteriores, remetendo

as universidades-fundação para o mesmo regime das demais universidades públicas, dotando-as igualmente de inscrição orçamental própria e retirando-as da rubrica orçamental *Outras dotações do ensino superior*, que lhes tinha conferido a capacidade para gerirem livremente os seus recursos financeiros, independentemente da sua origem, conforme critérios por elas estabelecidos e poderem dispor, sem quaisquer restrições dos resultados das suas contas anuais, para além de não serem afetadas por qualquer cativação orçamental que fosse determinada para os restantes serviços e organismos públicos).

O efeito do modelo fundacional das universidades públicas veio a verificar-se de uma forma mais evidente um pouco mais tarde, quando se percebeu a importância da autonomia patrimonial que resultava desse estatuto e se começou, timidamente, a recorrer aos mecanismos privados de gestão de pessoal. Por outro lado, a avaliação positiva nas três primeiras universidades-fundação decorridos os cinco anos de período experimental e a adesão a esse regime da Universidade do Minho (2015) e da Universidade Nova de Lisboa (2017) vieram concentrar as atenções sobre as características desse modelo e das suas vantagens e eventuais desvantagens.

A autonomia das universidades públicas no modelo supletivo de governação previsto no RJIES foi ampliado em relação ao que estava previsto na LAU. No caso da Universidade de Lisboa, que não aderiu ao modelo fundacional, a autonomia patrimonial é mais alargada do que nas restantes universidades sem regime fundacional, por força do disposto no diploma legal que procedeu à fusão entre universidades e deu origem a esta nova instituição (DL 266-E/2012), sendo idêntica à das universidades-fundação. No caso das universidades-fundação a autonomia patrimonial, com exceção da Universidade de Lisboa, é mais ampla do que as demais universidades públicas. No caso da autonomia da gestão de pessoal, as universidades-fundação têm possibilidade de recorrer a relações laborais jurídico-privadas, o que não está ao alcance das demais universidades. De qualquer modo, o recurso a estes procedimentos de natureza privada tem suscitado alguns problemas, inclusivamente de natureza judicial, que têm introduzido obstáculos na sua utilização e que conduziu a que uma das universidades-fundação tenha suspendido o recrutamento e contratação sob este regime para o pessoal docente[11]. No que respeita à autonomia financeira, as universidades-fundação tiveram, até 2012, um regime mais alargado, como se referiu, subsistindo apenas, a partir dessa ocasião, a exclusão das cativações orçamentais, como diferenciador em relação às demais universidades. Até 2012, as três universidades-fundação então existentes estavam, em termos financeiros, retiradas do perímetro orçamental do Estado, o que as isentava da regra do equilíbrio orçamental e do cumprimento do princípio da unidade de tesouraria, permitindo a gestão plurianual dos orçamentos. Esta gestão plurianual dos orçamentos foi condicionada, no entanto, pelo não cumprimento por parte do governo dos previstos contratos programa plurianuais, cujos objetivos foram cumpridos, na generalidade, pelas universidades. Às universidades-fundação não foi atribuído o financiamento complementar acordado no âmbito destes contratos. As universidades-fundação estiveram até 2012, também, isentas da aplicação do Código dos Contratos Públicos.

No que respeita à governação, verificaram-se profundas alterações com a aprovação do RJIES, que criaram um novo paradigma da governação das universidades públicas em Portugal. As

[11] Esta informação foi recolhida e confirmada no processo de entrevistas com responsáveis dessa universidade-fundação.

principais características deste novo paradigma são:

- práticas de 'managerialismo' como o uso do designado 'boardismo' e enfraquecimento dos modelos colegiais (capítulo IV do Título III do RJIES), sendo instituídos como órgãos de governo, para a generalidade das universidades, para além do reitor, o conselho geral e o conselho de gestão, prevendo-se a possibilidade (facultativa) das universidades criarem um senado académico, mas com funções meramente consultivas (art.º 77º);
- a participação, formalmente consagrada, de elementos externos à instituição nos órgãos de governo institucional – até então verificava-se apenas a sua participação em órgãos de natureza consultiva por iniciativa individual de cada instituição – consagrada na composição do conselho geral (art.º 81º), embora tenha ficado estatuído que ficam em minoria (entre 30% e 34%), mas sendo o presidente do órgão um destes elementos e também no conselho de curadores das universidades-fundação em que a totalidade dos seus membros são externos (art.º 131º);
- uma forte centralização do poder executivo nos reitores e, ainda, nos diretores de faculdades e departamentos vertida no art.º 85º que considera o órgão reitor como o órgão superior da universidade e atribui ao seu titular a condução política da universidade e a presidência do conselho de gestão;
- a adoção de práticas de gestão do sector privado que está prevista no artigo 9º quando se estipula que as instituições de ensino superior públicas podem também revestir a forma de fundações públicas com regime de direito privado e, no mesmo sentido, está a possibilidade de as instituições de ensino superior público poderem criar entidades subsidiárias privadas destinadas a coadjuvá-las no estrito desempenho dos seus fins (art.º 15º); e
- a possibilidade de as universidades públicas poderem optar por um modelo de governação através de um instituto público/estabelecimento público (modalidade tradicional em que a universidade é, juridicamente, a pessoa coletiva pertencente ao Estado) ou no modelo de universidade-fundação (em que a universidade pertence à entidade jurídica fundação pública – como tal, pertencente ao Estado, dada a sua natureza jurídica pública sob a forma também de uma das modalidades de instituto público 'stricto sensu' – que se rege, não em exclusivo, por regimes de direito privado).

Em síntese, o paradigma existente na vigência da LAU era predominantemente colegial e transformou-se, com o RJIES, em modelo híbrido com predominância de elementos da NGP.

Em termos de vantagens e desvantagens de adoção do modelo fundacional face ao regime supletivo previsto no RJIES, elas já ficaram retratadas nos parágrafos anteriores quanto ao financiamento, gestão patrimonial e de pessoal e, apesar dos retrocessos verificados no que respeita à autonomia financeira, subsistem diferenças que favorecem o regime fundacional no que respeita à gestão de pessoal e patrimonial e ainda, em menor grau, na autonomia financeira.

Quanto à autonomia académica (liberdade académica) a situação é similar nos dois modelos e eventuais constrangimentos a esta liberdade provocados por influência de captação de financiamentos externos junto de empresas privadas é suscetível de se verificar em ambos os modelos.

No que respeita ao autogoverno (que não coincide com o conceito de autonomia) há diferenças

entre os dois modelos. Enquanto no do regime supletivo do RJIES a governação das universidades, como entidades da administração autónoma do Estado é da responsabilidade destas instituições, no caso das universidades-fundação as universidades pertencem à respetiva fundação e a governação institucional é partilhada entre os órgãos da universidade (com um papel quantitativamente preponderante) e o órgão de administração da fundação (conselho de curadores). Neste domínio verifica-se, por isso, uma limitação do autogoverno institucional no modelo fundacional embora, em termos práticos, isso não tenha, até ao presente, correspondido a qualquer limitação no funcionamento da governação e gestão destas instituições pelos seguintes motivos:

- o legislador atuou com prudência e bom senso na atribuição de competências ao conselho de curadores, limitando a sua atuação a aspetos importantes da gestão patrimonial, a alguns aspetos da gestão financeira e a substituir a tutela ministerial em atos de homologação do conselho geral (sendo que, nalguns destes casos, no entanto, a aprovação pelo conselho geral não está sujeita a homologação tutelar no regime supletivo);
- a nomeação pelo governo dos membros dos conselhos de curadores ser precedida, obrigatoriamente, por proposta da universidade;
- os conselhos de curadores terem estado a ter uma atuação de colaboração com a universidade, ajudando-a na prossecução dos seus objetivos, sem haver (até ao momento) divergência quanto ao sentido desses objetivos; e
- uma ausência (durante a vigência dos XXI e XXII governos constitucionais – 2015-2022) de intervenção orientadora da tutela ministerial no funcionamento dos conselhos de curadores, solicitando-lhes, apenas, que cumpram o que está legalmente previsto (esta postura tem sido objeto de algumas críticas e há sugestões para que a situação se altere).

Esta situação, que reflete o impacto real da criação do conselho de curadores, tem merecido uma apreciação favorável por parte dos responsáveis das universidades-fundação, porque veem no conselho de curadores um órgão disponível para facilitar e agilizar alguns procedimentos (gestão de proximidade), que deixam de ter de aguardar por decisões governamentais (gestão longínqua) quase sempre morosas e complicadas de obter. Acresce que a existência do conselho de curadores, em conformidade com o que acabou de se referir, permite que este órgão exerça competências que eram de competência governamental e que não sendo transferidas diretamente para os órgãos de governo das universidades podem ser transferidas para este órgão que representa o Estado.

Em termos de medidas de políticas públicas a preconizar lembremos que neste texto já se incorporam propostas nesse sentido elaboradas pelo Conselho Coordenador do Ensino Superior e pelas quatro primeiras universidades-fundação, nos relatórios de avaliação global do modelo fundacional, no primeiro caso (CCES, 2017) e nos relatórios de avaliação dos respetivos períodos experimentais de cinco anos, nos restantes casos (ISCTE-IUL, 2015; U. Aveiro, 2016; U. Porto, 2015; U. Minho, 2021). Destas propostas salientam-se, pela sua importância e por se lhes reconhecer serem compatíveis com as conclusões deste projeto, as seguintes:

- Governação:

- colegialidade de todos os órgãos de administração e fiscalização;
- alteração legislativa sobre a designação dos membros externos, no sentido de clarificar a situação vigente, em especial em relação aos membros do conselho de curadores, dado que o RJIES já prevê o processo de designação dos membros do conselho geral, podendo prever-se uma comissão de nomeações com a incumbência de propor os nomes de potenciais membros externos dos órgãos de governo à entidade que tenha a competência para os designar.

- Conselhos de curadores:
  - mobilização dos conselhos de curadores para o papel reformador que as instituições fundação em Portugal podem vir a assumir no contexto do ensino superior;
  - preparação de relatórios periódicos a realizar pelos conselhos de curadores para estimular rotinas de aferição do seu funcionamento, relevância e adequação da composição;
  - reforço da relação do conselho de curadores com o Conselho Coordenador do Ensino Superior na medida em que aquele conselho atua em representação do Estado junto da universidade-fundação;
  - reforço do papel e dos meios do conselho de curadores no sistema de governação garantindo, designadamente, o seu controlo sobre a gestão do património e do endividamento da Universidade;
  - reforço da relação do conselho de curadores com o Governo, na medida em que aquele conselho é o representante direto deste junto das universidades-fundação.
- Gestão de pessoal:
  - clarificar as oportunidades do estatuto fundacional em matéria de recrutamento e gestão de recursos humanos, em particular no que respeita ao recrutamento e abertura de concursos para lugares seniores nas carreiras e nos mecanismos de transição entre a carreira pública e a carreira a criar na instituição fundação;
  - realizar um plano de trabalho especializado com o propósito de promover o regime de contratação de docentes e investigadores em IES que adotaram o regime fundacional e esclarecer eventuais dúvidas relativas ao recrutamento e gestão do pessoal (os resultados deste trabalho deveriam ser relatados para posterior utilização por todas as potenciais instituições interessadas).
- Gestão financeira:
  - voltar a colocar as universidades-fundação fora do perímetro orçamental do Estado;
  - voltar a isentar as universidades-fundação de sujeição à regra do equilíbrio orçamental e do cumprimento do princípio da unidade de tesouraria, permitindo assim a gestão plurianual dos orçamentos*;*
  - proceder à constituição de um fundo autónomo nas universidades-fundação, semelhante ao já previsto na Fundação Universidade do Minho (a dotar este fundo podem ser usadas receitas provenientes de uma consignação voluntária de 0,5% do IRS, de doações ou heranças entre outras);

- garantir, para as Instituições de Ensino Superior que adotaram o regime fundacional a não aplicação do Plano Oficial de Contabilidade Pública para o Sector Educação;
- instituir um sistema de financiamento plurianual, pelo menos para períodos de três anos;
- aprovar, através de legislação própria, vantagens fiscais mais atrativas para as ações mecenáticas e para as doações filantrópicas que possam criar maior motivação para este tipo de financiamento das universidades com regime fundacional.

- Processos de aquisição de bens e serviços:
  - exclusão do âmbito dos Código dos Contratos Públicos até aos limiares comunitários que, dentro desses limites, as isentem de todos os processos de concursos envolvidos em compras públicas, regendo-se as universidades-fundação por regulamento próprio no que diz respeito a estas aquisições, de forma a promover a agilização de processos, nomeadamente tendo em atenção o cumprimento do calendário de execução de projetos europeus e de parcerias com empresas.

Para além destas recomendações de políticas públicas – que visam repor situações que já se verificaram nos domínios da gestão financeira e dos processos de aquisição de bens e serviços e também aperfeiçoar o funcionamento da governação das universidades-fundação – do presente projeto de investigação resultam, ainda, algumas questões a resolver que conduzem a outras recomendações passíveis de ser adotadas no atual contexto, no modelo de governação das universidades públicas em Portugal e, designadamente, nos das universidades-fundação.

A primeira questão a tratar tem a ver com as questões das componentes do modelo colegial nas atuais modalidades de governação das universidades públicas. A colegialidade é um dos aspetos essenciais da cultura das universidades e um processo de trabalho tendente a promover um ensino e uma investigação de qualidade, por isso, o seu afastamento nos modelos de governação das universidades europeias à luz das reformas que têm sido conduzidas com forte inspiração das ideias da NGP, não se julga ser um procedimento razoável e pode por em causa a capacidade de resposta das instituições universitárias aos objetivos de grande qualidade que têm de prosseguir. Como refere David Dill esta opção adotada nos países europeus traduz-se numa interpretação errada da forma como funciona o modelo americano, em especial nas universidades de elite (Dill, em publicação, p. 15). De acordo com este autor, o que existe nas grandes universidades de investigação americanas é um modelo de gestão participada com uma forte presença do corpo académico, que cria e alimenta o necessário capital social que é o cimento que dá consistência e fulgor à atividade dessas instituições *(…) a análise das principais universidades de investigação dos EUA revela como a autogovernação académica e o controle colegial tiveram um papel crítico no sucesso das universidades americanas de investigação* (Dill, em publicação, p. 15). De igual modo, nas universidades mais antigas em Inglaterra o senado continua a ser o órgão com responsabilidades pelas decisões em todas as questões académicas. E nas duas mais afamadas universidades deste país – Oxford e Cambridge – o órgão máximo com responsabilidades pelas decisões em todas as questões académicas e nas tradições académicas nestas duas universidades altamente prestigiadas (Regent House em Cambridge e Congregation em Oxford) tem uma composição extremamente alargada e continua a ter grande

peso sendo fator de grande influência na consolidação do capital cultural destas instituições. Como também vimos, na Alemanha a gestão académica continua impregnada pela tradição Humboldtiana de autogoverno académico. Sobre esta matéria verificou-se ainda, no âmbito deste projeto de investigação, que este foi um dos temas suscitados por diversos entrevistados e a que alguns dos dirigentes da governação universitária se mostraram sensíveis, salientando a proeminência que concediam ao facultativo senado académico (onde ele existia), procurando seguir, sempre que possível, os pareceres deste órgão. Na avaliação do seu modelo fundacional a Universidade do Porto, por exemplo, recomenda *a colegialidade de todos os órgãos de administração e fiscalização*. Ainda relacionado com este tema está o da representatividade das diversas unidades orgânicas nos órgãos de governação das universidades e não apenas de uma minoria dessas unidades. Sendo o modelo adotado pelo RJIES de características híbridas, mas com uma forte predominância de elementos da NGP, recomenda-se que se mantenha o hibridismo do modelo, mas alargando os elementos da colegialidade, tornando o senado académico obrigatório (ou qualquer outro órgão exclusivamente académico que cada universidade entenda adotar) e, para já, de consulta obrigatória em matérias educativas e científicas.

Um outro aspeto que mereceu críticas alargadas, como resultado de experiências negativas, foi o de o processo de seleção do reitor ser realizado pelo conselho geral. Este sistema tem conduzido à perversão das eleições dos diversos corpos universitários para este órgão se fazer, com grande frequência, alinhado em torno de potenciais candidaturas ao cargo de reitor. Recomenda-se, por isso e de forma a obviar a este inconveniente, que o processo de seleção do reitor, não excluindo a participação de elementos externos, se faça através de um outro grupo de elementos, de composição '*ad-hoc*', de forma a não contaminar a eleição dos representantes internos para o conselho geral, que é um órgão muito importante da governação das universidades.

Um aspeto mais controverso prende-se com a distinção de níveis de autonomia entre as universidades-fundação e as demais universidades públicas, hoje mais limitada pelos recuos na autonomia financeira e no regime de aquisição de bens e serviços, verificados em 2012, e complementado com o facto de a Universidade de Lisboa possuir uma autonomia patrimonial idêntica à das universidades-fundação, com o seu conselho geral a gerir e aprovar essa autonomia, papel que cabe aos conselhos de curadores nestas últimas universidades. Recomendou-se aqui que se retome o nível de autonomia financeira e de aquisição de bens e serviços já verificado no passado para as universidades-fundação, ainda que isso tenha como contrapartida o reforço de competências do conselho de curadores, em matérias de gestão financeira e o aumento de controle por parte do fiscal único e recomenda-se, agora, que se estenda a todas as universidades públicas a autonomia patrimonial de que goza a Universidade de Lisboa.

Também quanto à proposta de criação de um fundo autónomo nas universidades-fundação que ainda o não têm e estando a Universidade de Lisboa também dotada com esse fundo (à semelhança da Universidade do Minho), não parece ser compreensível a razão para as demais universidades não terem possibilidade de se apetrecharem com esse mecanismo, que tem órgãos próprios de gestão e que não depende da existência de um modelo fundacional.

Verificou-se através da análise empírica deste projeto de investigação que há a ideia, um pouco generalizada, que é preciso encontrar uma figura jurídica especial para acolher as universidades de forma a evitar a intervenção tutelar do Estado, sobretudo em matéria de gestão financeira. Essa ideia baseia-se no facto de serem as universidades públicas institutos públicos, em paralelo com uma miríade de outras instituições das mais diversas naturezas e terem, por essa razão (de acordo com essas ideias), de ser tratadas de forma semelhante a todas essas instituições com a mesma classificação técnica, não sendo ponderadas as especificidades da sua missão e dos seus objetivos. A criação do modelo fundacional corresponderia a uma resposta para ultrapassar esse problema, mas como se verifica, não foi suficiente para o resolver. Todos os entes públicos, qualquer que seja a denominação técnica de que se revistam, estão sujeitos a limitações por parte da administração central em relação à amplitude das suas autonomias, como tem acontecido com as universidades públicas ao longo dos tempos e que se voltaram a verificar com as universidades-fundação. Esta situação só tem muito menor probabilidade de se verificar com entidades privadas que, ainda assim, estão sujeitas a verificação da utilização de quaisquer fundos públicos por parte do Tribunal de Contas (TC, 2022, p. 15). De qualquer modo, a transformação das universidades públicas em entes jurídicos privados não encontra sustentação no quadro constitucional vigente. A procura de uma certa blindagem de um amplo regime de autonomia das universidades públicas – procurando evitar interferências e retrocessos – exercido no cumprimento estrito e transparente das regras jurídicas em vigor, parece ser mais facilmente alcançável explorando o regime especial de autonomia reforçada consagrado na CRP (n.º 2 do art.º 76º.), fruto da consideração da importante e tão relevante missão de serviço público que estas instituições asseguram e que não é reconhecido à generalidade dos demais institutos públicos. Por esta razão, as universidades públicas não podem ver o seu estatuto confundido com o das demais instituições que também estão classificadas como institutos públicos. A universidade pública é uma figura com um estatuto jurídico distintivo e singular por imperativo constitucional e não precisa de lhe ser encontrada qualquer outra figura que lhe garanta um estatuto diferenciador.

A tentativa generosa de procurar resolver o problema criando a figura de universidades-fundação, com o estatuto de fundações públicas com regimes de direito privado, como se vê, também não foi capaz de evitar as vicissitudes resultantes da interferência limitadora por parte do governo perante uma crise financeira, com a particularidade de a situação não ter ainda sido reposta passados dez anos. As fundações públicas são uma das tipologias de institutos públicos, continuando atual, apesar dos importantes desenvolvimentos verificados no direito administrativo, a afirmação de Marcello Caetano em 1962 que quanto às fundações que possam considerar-se de direito público entram na categoria de institutos públicos (Caetano, 1962, p. 8). O modelo de fundações públicas adotado corresponde à criação de institutos públicos cujo substrato é um património que é por elas administrado e que vive dos resultados de gestão financeira desse património, prosseguindo fins desinteressados ou altruísticos. O governo, ao contrário do previsto, não dotou as universidades-fundação de um património financeiro (que seria sempre limitado e insuficiente para gerar receitas necessárias à subsistência das instituições) decorrente de um incumprimento (por parte do governo) do contrato programa e à semelhança do verificado noutros países europeus, transferiu o património imobiliário ao serviço de cada uma das universidades-fundação para a titularidade dessas instituições, como forma de justificar a existência de uma dotação patrimonial inicial que este modelo institucional

implica que se verifique. Naturalmente que esse património imobiliário (que é necessário utilizar no desenvolvimento das respetivas atividades institucionais) não é suscetível de gerar rendimentos para as instituições manterem a sua atividade, imaginando o legislador, com um muito excessivo otimismo, que a criação deste modelo permitiria captar um significativo financiamento privado capaz de fazer reduzir as necessidades de financiamento público. Mas, como vimos, esta dotação patrimonial tanto pode corresponder a um capital inicial cujo rendimento assegura a concretização da respetiva finalidade como pode ser garantido por um compromisso assumido pelo fundador de conceder subvenções, anuais ou plurianuais, destinadas a concretizar essa finalidade – neste caso o património da fundação consiste no poder de reclamar do fundador as dotações previstas – ou por ambas as situações. No caso das universidades-fundação em Portugal verifica-se que o financiamento plurianual pelo Estado não foi expressamente incluído como parte da dotação patrimonial (art.º 136.º do RJIES), o que reduz a capacidade jurídica destas instituições fazerem a referida reclamação. De qualquer modo, a sustentabilidade financeira destas instituições com estatuto fundacional depende, em maior ou menor parte, do financiamento público e, por isso, apesar da referida discrepância normativa, julgamos ser de entender também como parte do património destas fundações o previsto financiamento plurianual por parte do Estado, devidamente contratualizado entre as partes, o qual pode e deve ser reclamado por parte das instituições para concretizarem a finalidade de interesse e responsabilidade pública que o fundador Estado lhes determinou.

Apesar de tudo o que se acaba de referir é, no entanto, inegável que o aparecimento do modelo fundacional introduziu uma importante dinâmica no desenvolvimento da autonomia institucional das universidades que o adotaram (e que todas elas reconhecem e avaliam com grande apreço) e isso não pode, nem deve ser desprezado. Justifica-se, por isso, consolidar o modelo fundacional e procurar, através dele e desde já, recuperar as autonomias que estiveram em vigor e que foram retiradas em 2012, no auge da crise financeira que então se vivia.

Seria ousado e inadequado recomendar agora a extensão da proposta autonomia financeira e de aquisição de bens e serviços que se preconiza para as universidades-fundação (repondo, de certo modo, a situação anterior) bem como a possibilidade de recurso aos regimes laborais jurídico-privados (neste último caso não se vê que haja inconveniente em abrir essa possibilidade) para as demais universidades públicas, mas poderá pensar-se em iniciar uma análise cuidada da situação prevendo-se, em paralelo, um reforço da autonomia e do seu exercício nas universidades-fundação com o consequente reforço das competências dos respetivos conselhos de curadores e a correlativa redução de atribuições da administração central.

Em relação às práticas do designado 'fund-raising' e aos seus resultados – que estaria, eventualmente, na mente dos legisladores do RJIES como mecanismo importante de substituição parcial do financiamento público – já se lhe fizeram as devidas referências a propósito de uma intervenção pública nesse sentido. Caberá apenas agora referir que, com a exceção sempre de assinalar da criação e edificação do campus universitário em Carcavelos da NOVA SBE, os seus resultados não são significativos e da análise empírica realizada no âmbito deste projeto verificou-se que é muito generalizadamente considerado ser aquela experiência irrepetível e porque trouxe associado o envolvimento de empresas, em particular do sector

financeiro – o envolvimento de doadores a título individual existiu, mas não foi o mais significativo – como doadores, introduziu-se uma possível afetação da liberdade académica, que é necessário evitar. Por outro lado, como vimos, há estudos (de que o artigo de William Massy – economista norte americano de Stanford, autor de uma teoria macroeconómica das OSFL – se afigura como um dos mais relevantes, por demonstrar que uma redução do financiamento público pode levar estas organizações a ter um comportamento de privado, ignorando o bem público) que mostram que uma redução do financiamento público pode levar as entidades públicas e as próprias OSFL que dependem do financiamento público, a ter um comportamento típico do sector privado, ignorando o bem público e as suas responsabilidades de prossecução do serviço público (Massy, 2004; Eikenberry, 2009; Alexander et al., 1999, pp. 461-462; Ryan, 1999, p. 136) . A diminuição do financiamento público reduz (ou faz desaparecer) a capacidade discricionária da instituição, que passa a concentrar a sua atividade nas componentes mais lucrativas diminuindo ou eliminando outras, de concretização de serviço público, que não são suscetíveis de atrair financiamentos externos (Massy, 2004, pp. 23-32). No caso das universidades públicas esta situação verifica-se, tanto nas atividades de ensino, como também nas de investigação. O recurso a este tipo de financiamentos privados não deve, por isso, conduzir a redução no financiamento público das universidades públicas.

Constrangimentos e limitações

Os objetivos e as finalidades deste projeto de investigação terão sido alcançados, mas como acontece em todos os projetos deste género verificaram-se constrangimentos e limitações de vária ordem.

O principal constrangimento que perturbou seriamente o desenvolvimento do trabalho teve a ver com o inesperado aparecimento do surto epidémico de covid 19, que ainda subsiste, e que para além das sérias perturbações emocionais provocou alterações significativas nas rotinas diárias de todas as pessoas conduzindo a necessidades de ajustamentos que não eram compatíveis com a realização, em boas condições, de um trabalho com este grau de responsabilidade e complexidade – o isolamento que foi necessário adotar sendo, aparentemente, suscetível de oferecer condições para o estudo e para a escrita não foi, no caso do autor do estudo, propício à reflexão e concentração que era exigível. O atraso na realização das entrevistas, componente fundamental do trabalho empírico, correspondeu a um outro efeito direto no desenvolvimento deste projeto provocado pela epidemia. O início do trabalho de campo com as entrevistas presenciais coincidiu com a primeira fase de isolamento obrigatório o que impediu que elas se realizassem nessa ocasião. A alternativa de recurso a plataformas digitais adequadas para a realização de entrevistas a distância foi entendido não ser alternativa conveniente por não proporcionar as melhores condições para concretizar os objetivos pretendidos e por o período não ser o mais conveniente (para ninguém) para estar a recolher dados, em forma de narrativa, sobre o regime fundacional e modelos de governação das universidades públicas em Portugal. As entrevistas acabaram por se realizar, na sua maioria, no verão e outono de 2021, período em que se registou uma acalmia nos efeitos da pandemia, correspondendo a um atraso no projeto de cerca de um ano.

A recolha de dados empíricos através de entrevistas presenciais é, usualmente, um constrangimento neste tipo de trabalhos de investigação, que se agrava quando os entrevistados ocupam cargos de grande responsabilidade e com pouca disponibilidade de

tempo, como era o caso. Há dificuldades geradas pela gestão do tempo que esse exercício acarreta e pelo sucesso na obtenção de disponibilidade dos protagonistas selecionados. Neste caso, no entanto, as dificuldades não foram de grande monta – o que é de salientar dado o intervalo de oportunidade de acalmia da pandemia não ser muito dilatado e de ser necessário, apesar disso, usar de todos os procedimentos cautelares de ordem sanitária que a situação exigia – considerando a enorme disponibilidade manifestada pelos entrevistados para aceitar conceder a entrevista solicitada – houve apenas um caso de não aceitação do pedido de entrevista e que foi rapidamente substituído, como previsto, por outro elemento que respondia aos requisitos de perfil funcional requerido – como, ainda, pelo interesse generalizado em abordar o tema. Para obviar às dificuldades com a marcação de algumas das entrevistas há que salientar a importante contribuição dos orientadores científicos.

Um outro obstáculo a esta investigação prendeu-se com o escasso tratamento na literatura científica do modelo fundacional na Hungria – que tem sido objeto de grande controvérsia política pela forma como o governo tem procedido à sua implementação – o que dificultou uma abordagem mais rigorosa deste caso como se pretendia.

Este tipo de investigação, considerando o objeto de análise selecionado, ficaria mais completo se nas opções metodológicas adotadas se tivesse previsto o alargamento do perfil dos atores a entrevistar nos universos institucionais considerados (universidades-fundação) e o alargamento da tipologia de instituições universitárias (demais universidades públicas). Outra limitação que pode sempre ser apontada embora, neste caso, tenha intencionalmente ficado excluída do objeto da análise deste estudo, é o da não inclusão dos institutos superiores politécnicos considerando que, já com o projeto iniciado, se verificou a integração no modelo fundacional do Instituto Politécnico do Cávado e do Ave. Com o alargamento da análise a todas as universidades públicas portuguesas aprofundando motivações para eventuais pretensões de adesão ao modelo fundacional ou eventuais razões para a ele não aderir poderia obter-se um panorama mais abrangente sobre este modelo de governação e sobre a sua comparação com o modelo supletivo previsto no RJIES.

Ainda em termos metodológicos e complementarmente à abordagem de natureza mais qualitativa poderia, também, ter-se optado por utilizar um método quantitativo recorrendo a um inquérito dirigido a uma população muito mais vasta que proporcionaria condições para outro tipo de comparações e análises que resultariam na possibilidade de promover generalizações das análises desenvolvidas.

De qualquer modo, é duvidoso que os referidos alargamentos na utilização de outros recursos metodológicos fossem compatíveis – por excessivamente ambiciosos – com a natureza e especificação deste tipo de investigação, conducente à realização de um trabalho de doutoramento sendo certo que tais limitações não impediram que, com a metodologia adotada neste projeto e as respetivas técnicas de recolha e análise de dados, se procedesse a uma abordagem em profundidade e com maior detalhe do particular fenómeno em observação, como efetivamente se pretendia e se julga ter alcançado.

Contributos para o conhecimento

Este estudo dá um importante e original contributo para o conhecimento na área das ciências sociais em geral e dos estudos sobre organizações e políticas públicas em particular ao permitir

clarificar e aprofundar a forma como as universidades públicas se adaptaram à mudança para um modelo organizacional inspirado pelas ideias da NGP baseadas em práticas 'managerialistas' e de 'boardismo', com o desaparecimento ou séria limitação de modalidades do modelo colegial, anteriormente em vigor. A adoção do modelo fundacional implicou ainda a mudança de estatuto jurídico das respetivas universidades e a possibilidade de recurso a regimes de direito privado em áreas como a gestão de pessoal, financeira e patrimonial. A governação das universidades públicas é um dos temas das políticas públicas, que corresponde à área científica onde se inscreve este projeto de investigação conducente à obtenção do grau de doutor e nesse âmbito se contribui com a análise agora realizada e com os seus resultados para desenvolver, de forma inovadora, o conhecimento nesse tema e nessa área científica. A abordagem exaustiva e detalhada do tema do modelo fundacional das universidades públicas portuguesas – comparando-o com modelos alternativos e analisando a sua pertinência, vantagens e desvantagens – previsto no RJIES e já adotado por cinco universidades – que até agora ainda não tem sido objeto de uma ampla e aprofundada análise e do correspondente debate científico – foi enquadrada, entre outros aspetos:

- com a análise da governação pública e a sua evolução;
- o desenvolvimento das instituições universitárias na Europa e em Portugal;
- a análise concetual da entidade fundacional nas suas diferentes modalidades (privadas e públicas) e das organizações coletivas sem fins lucrativos (em termos nacionais e em comparação internacional);
- a análise da atribuição de estatutos jurídicos independentes a universidades públicos em diversos países europeus e de regimes de fundações públicas em três outros países europeus;
- com a perspetiva de uma visão institucionalista da governação do ensino superior público; e
- recorrendo a um processo metodológico baseado em prévia revisão da literatura e subsequente análise documental, análise de estudo de casos e realização de entrevistas,

Deste modo se conferiu a esta investigação um papel importante sobre o tema em análise e se criam condições que permitem ajudar à sua reflexão. Este estudo contribui, por isso, para apoiar a tomada de decisões fundamentadas tanto a nível das instituições de ensino superior como ao nível de decisão (governamental) sobre políticas públicas de ensino superior, não só sobre o modelo fundacional, como também sobre modelos e práticas de governação das instituições de ensino superior.

Propostas de investigação futura

Como resultado da realização deste projeto e dos caminhos e desafios que ele abriu e enfrentou e, ainda, em conformidade com os principais aspetos dele referidos de forma sintética neste capítulo bem como de algumas das limitações identificadas, suscitam-se várias questões que são conducentes à realização de projetos de investigação futuros que podem, entre outros, alargar e aprofundar a análise e os resultados do presente estudo.

O alargamento da amostra do estudo a todas as universidades públicas e aos institutos superiores politécnicos, bem assim como a outros agentes de todas as instituições de ensino superior – académicos e investigadores não titulares de cargos em órgãos de governo das

instituições, estudantes e elementos do corpo de pessoal não docente nem investigador – pode conduzir a uma abordagem útil e interessante do tema objeto desta investigação. Este tipo de análise pode permitir verificar como o modelo fundacional tenderá ou não a alargar-se a outras instituições (analisando a discussão interna nas IES não fundacionais e a forma como encaram o modo como este tipo de processos de mudança institucional é abordado e tratado) e se a proposta da OCDE (OECD, 2019) de generalização do modelo fundacional, nos termos inicialmente desenhados quanto ao nível de autonomia institucional, é minimamente realista e suscetível de ser posta em prática. A análise da evolução do tipo de modelo de governação pós-NGP de caráter híbrido, que vigora em todas as IES por força do estipulado no RJIES, conforme apresentado no presente estudo, de forma a determinar se algumas práticas colegiais de governação tenderão a manifestar-se e a ficar mais presentes na governação destas instituições ou se a preponderância do modelo 'managerial' tenderá a acentuar-se ainda mais.

Uma possível revisão do RJIES poderá estar na agenda política e esta análise da situação vigente e o seu subsequente alargamento e aprofundamento poderão permitir avaliar os principais pontos críticos que podem merecer ponderação no sentido da sua modificação e/ou aperfeiçoamento e o sentido dessas eventuais alterações.

As diversas críticas suscitadas nas entrevistas deste projeto, que foram feitas ao processo de seleção do reitor baseado no conselho geral e aplicável a todas as universidades públicas, justifica uma análise mais focada nesse tema e que poderá merecer um tratamento diferenciado nas universidades-fundação. De igual modo se entende ser útil e conveniente analisar cuidadosamente a viabilidade e eficácia da captação de financiamentos pelas instituições de ensino superior, especialmente através do denominado processo de '*fund-raising*', por se verificar que há quem entenda que este é um procedimento indispensável para garantir o desenvolvimento futuro destas instituições enquanto, muitos outros, entendem que não é processo que obtenha grandes resultados em Portugal ou mesmo na Europa, considerando que a experiência realizada com sucesso, no financiamento da NOVA SBE não é repetível. Este estudo deveria contemplar, em termos gerais, o financiamento das IES públicas e, nesse contexto, fazer a abordagem do tema referido.

Em termos de comparação internacional julga-se fazer sentido analisar os modelos fundacionais em vigor na Alemanha (Baixa Saxónia), na Finlândia e em Portugal, de forma a verificar, após alguns anos de vigência do funcionamento prático desses modelos, como evoluíram nas diversas instituições e nas relações de poder entre o Estado e as IES e ainda como se aproximam ou divergem entre si à luz de diversas realidades organizativas e de culturas organizacionais, designadamente quanto ao peso de componentes de governação colegial.

A análise comparada de outros modelos das designadas universidades com estatutos de entidades designadas juridicamente independentes, que não em regime fundacional, como acontece na Alemanha, na Finlândia e em outros países abordados neste estudo (Inglaterra, Áustria, Dinamarca, Países Baixos e Suécia) poderá permitir estabelecer comparações em termos de autonomia institucional (nas suas diversas valências) e de relações de poder entre o Estado e as IES, com as universidades-fundação.

Referências
Referências bibliográficas

AAC, D. da A. A. de C. (1945). *Relatório e Contas da Direcção da Associação Académica de Coimbra*. Coimbra, Direção Geral da Associação Académica de Coimbra

Aarrevaara, Timo , Dobson, Ian R. & Elander, C. (2009). Brave New World: Higher Education Reform in Finland. *Higher Education Management and Policy*, *21*(2), 1–18.

Aayush. (n.d.). *8 Ancient Universities That Flourished Across Ancient India*. Retrieved February 24, 2022, from https://detechter.com/8-ancient-universities-that-flourished-across-ancient-india/

Aberbach, J. D., & Christensen, T. (2001). Radical reform in New Zealand: Crisis, windows of opportunity, and rational actors. *Public Administration*, *79*(2), 403–422. https://doi.org/10.1111/1467-9299.00262

Abreu, J. M. C. de. (1990). *Definição de empresa pública*. Coimbra: Faculdade de Direito.

Abrutyn, S., & Turner, J. H. (2011). The Old Institutionalism meets the New Institutionalism. *Sociological Perspectives*, *54*(3), 283–306. https://doi.org/10.1525/sop.2011.54.3.283

Abu-Orabi, T. (2013). Higher Education & Scientific Research in the Arab World. *DIES-Seminar on "Internationalization of Higher Education Institutions" German-Rectors' Conference (HRK), Bonn/Germany*, 1–90.

ACL, A. das C. de L. e F. C. G. (2001). *Dicionário da Língua Portuguesa Contemporânea da Academia das Ciências de Lisboa 2001*. Lisboa: Editorial Verbo.

Adams, J. S. (1963). Towards an Understanding of Inequity. *Journal of Abnormal and Social Psychology*, *67*(5), 422–436.

Aghion, P., Dewatripont, M., Hoxby, C., Mas-Colell, A., & Sapir, A. (2007). Why Reform Europe's Universities? Bruegel policy brief 2007/04, September 2007. *Access & Download Statistics*.

Agranoff, R., & McGuire, M. (2003). Inside the matrix: Integrating the paradigms of intergovernmental and network management. *International Journal of Public Administration*, *26*(12), 1401–1422. https://doi.org/10.1081/PAD-120024403

Ahmad, A. R., Yee, K. S., & Farley, A. (2020). Exploring the rationale of performance based funding for Malaysian public universities. *Journal of Education and E-Learning Research*, *7*(1), 15–21. https://doi.org/10.20448/journal.509.2020.71.15.21

Aksom, H., & Firsova, S. (2021). Structural Correspondence Between Organizational Theories. *Philosophy of Management*, *20*(3), 307–336. https://doi.org/10.1007/s40926-021-00163-3

Aksom, H., & Tymchenko, I. (2020). How institutional theories explain and fail to explain organizations. *Journal of Organizational Change Management*, *33*(7), 1223–1252. https://doi.org/10.1108/JOCM-05-2019-0130

Aksom, H., Zhylinska, O., & Gaidai, T. (2020). Can institutional theory be refuted, replaced or modified? *International Journal of Organizational Analysis*, *28*(1), 135–159. https://doi.org/10.1108/IJOA-02-2019-1666

Alexander, J., Nank, R., & Stivers, C. (1999). Implications of welfare reform: Do nonprofit survival strategies threaten civil society? *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, *28*(4), 452–475. https://doi.org/10.1177/0899764099284005

Alford, R. & Friedland, R. (1985). *Powers of theory: capitalism, the state and democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Alvesson, M., Hallet, T. & Spicer, A. (2019). Uninhibited institutionalism. *Journal of Management Inquiry*, *28*(2), 119–127.

Alvesson, M., & Spicer, A. (2018). Neo-Institutional Theory and Organization Studies: A Mid-Life Crisis? *Organization Studies*, *40*(2), 199–218. https://doi.org/10.1177/0170840618772610

Amaral, A. (2018). Universities and the knowledge society revisited. In R. Barnett & M. Peters (Eds.), *The idea of the university, contemporary perspectives* (pp. 353–369). New York: Peter Lang.

Amaral, A. & Magalhães, A. (2003). The Triple Crisis of the University and its Reinvention. *Higher Education*, *16*(2), 239–253.

Amaral, A., & Rosa, M. J. (2011). Transnational accountability initiatives: The case of the EUA audits. In B. Stensaker & L. Harvey (Eds.), *Accountability in higher education: Global perspectives on trust and power* (pp. 203–220). London: Routledge.

Amaral, A., Fulton, O., Larsen, I. M. (2003a). A Managerial Revolution?. In Alberto Amaral; Meek, V. Lynn; & I. M. Larsen (Eds.), *The Higher Education Managerial Revolution*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.

Amaral, A., & Neave, G. (2009). The OECD and its influence in higher education: A critical revision. In *International Organizations and Higher Education Policy: Thinking Globally, Acting Locally?* (pp. 82–98). https://doi.org/10.4324/9780203876664

Amaral, A. (2006). *Estatuto Jurídico das Instituições de Ensino Superior. Debate organizado pelo CIPES no âmbito das iniciativas do Debate Nacional sobre Educação (CNE)* (pp. 1–13). Lisboa: Conselho Nacional de Educação.

Amaral, A. (2022). Equity in Higher Education: Evidences, Policies and Practices. Setting the Scene. In Carla Sá, Orlanda Tavares, Cristina Sin & Alberto Amaral (Eds.), *Equity Policies in Global Higher Education Reducing Inequality and Increasing Participation and Attainment* (pp. 23–46). Gewerbestrasse, Switzerland: Palgrave Macmillan.

Amaral, A. (em publicação). Delegation theories and a neo-liberal paradox. In A. Amaral & A. Magalhães (Eds.), *Handbook on Higher Education and Management* (pp. 1–21). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Amaral, A. (2009). Recent trends in European Higher Education. *Reforms and Consequences in Higher Education Systems: An International Symposium Center for National University Finance and Management (CNUFM) Recent Trends in European Higher Education*, 1–35.

Amaral, Alberto, Jones, Glen A. & Karseth, B. (2002). Governing Higher Education: Comparing National Perspectives. In Alberto Amaral, Glen A. Jones & Berit Karseth (Eds.), *Governing Higher Education: National Perspectives on Institutional Governance* (pp. 279–298). Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.

Amaral, A., & Magalhaes, A. (2001). On markets, autonomy and regulation the Janus Head revisited. *Higher Education Policy*, *14*(1), 7–20. https://doi.org/10.1016/S0952-8733(00)00028-3

Amaral, A., & Magalhães, A. (2002). *The Emergent Role of External Stakeholders in European Higher Education Governance* (pp. 1–21). https://doi.org/10.1007/978-94-015-9946-7_1

Amaral, A., Magalhães, A., & Santiago, R. (2003b). The Rise of Academic Managerialism in Portugal. In A. Amaral, V. L. Meek & I.Larsen (Eds.), *The Higher Education Managerial Revolution* (pp. 131–154). Dordrecht: Kluwer Academic Publishers. https://doi.org/10.1007/978-94-010-0072-7_7

Amaral, A., Tavares, O., & Santos, C. (2012). Higher Education Reforms in Europe: A Comparative Perspective of New Legal Frameworks in Europe. In *European Higher Education at the Crossroads* (pp. 655–673). Dordrecht: Springer Netherlands. https://doi.org/10.1007/978-94-007-3937-6_35

Amaral, A., Tavares, O., & Santos, C. (2013). Higher education reform in Portugal: A historical and comparative perspective of the new legal framework for public universities. *Higher Education Policy*, *26*(1), 5–24. https://doi.org/10.1057/hep.2012.29

Amaral, D. F. do. (2019). *Curso de Direito Administrativo, I, 4.ª ed. (Reimpressão).* Coimbra, Edições Almedina, S.A.

Andrade, J. C. V. de. (2001). Discurso Proferido na Sessão de Abertura. In *Os Caminhos da Privatização da Administração Pública - IV Colóquio Luso Espanhol de Direito Administrativo* (pp. 11–13). Coimbra, Coimbra Editora, Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

Andrade, M. de. (1960). *Teoria geral da relação jurídica, I*. Coimbra: Almedina.

Andrews, F. E. (1956). *Philanthropic Foundations*. New York: Russel Sage Foundation.

Anheier, H. K. (2018). Philanthropic Foundations in Cross National Perspective: A Comparative Approach. *American Behavioral Scientist*, *62*(12), 1591–1602.

Anheier, H. K. (2001). Foundations in Europe: A comparative perspective. *Foundations*, *34*.

Aoyagi, K., Ishii, K., Shibata, A., Arai, H., Fukamachi, H., & Oka, K. (2020). A qualitative investigation of the factors perceived to influence student motivation for school-based extracurricular sports participation in Japan. *International Journal of Adolescence and Youth*, *25*(1), 624–637. https://doi.org/10.1080/02673843.2019.1700139

Aristóteles. (1998). *Política*. Lisboa: Vega.

Azevedo, Carlos; Franco, Raquel Campos; & Meneses, J. W. (2010). Introdução. In Carlos Azevedo; Raquel Campos Franco & João Wengorovius Meneses (Eds.), *Gestão de Organizações sem Fins Lucrativos, O Desafio da Inovação Social* (pp. 15–28). Porto: PositivAgenda – Edições Periódicas e Multimédia, Lda.

Bachelard, G. (1965). *La formation de l' esprit scientifique*. Paris: Librairie philosophique J. Vrin.

Backman, E. V., & Smith, S. R. (2000). Healthy organizations, unhealthy communities? *Nonprofit Management & Leadership*, *10*, 355–373.

Balassiano, M., & Salles, D. (2012). Perceptions of Equity and Justice and Their Implications on Affective Organizational Commitment: A Confrmatory Study in a Teaching and Research Institute. *Brazilian Administration Review*, *9*(3), 268–286.

Baldridge, J. V. (1971). *Power and Conflict in the University*. New York: John Wiley and Sons.

Ball, S. J. (1998). Big policies/small world: An introduction to international perspectives in education policy. *Comparative Education Review*, *34*(2), 119–130. https://doi.org/10.4324/9780203567203-10

Baptista, C. P. C. (2016). *As Fundações no Direito Português* (2.ª). Coimbra: Edições Almedina S. A.

Bargh, Catherine, Scott, Peter, Smith, D. (1996). *Governing Universities: Changing the Culture?* SRHE, Buckingham and Bristol: Open University Press.

Barrett, S., & Fudge, C. (1981). Policy and action: essays on the implementation of public policy. In Barrett, S. & C. Fudge (Eds.), *Policy and action: essays on the implementation of public policy.* London: Methuen.

Barrias, P. (2013). *A Nova Gestão Pública e as Universidades Fundacionais*. Odivelas: mediaXXI.

Barry, T., Guerin, S., Headon, M., & Bury, G. (2020). GPs who volunteer to be first responders for out-of-hospital cardiac arrest: A qualitative study. *European Journal of General Practice*, *26*(1), 33–41. https://doi.org/10.1080/13814788.2019.1681194

Battilana, J., Leca, B., & Boxenbaum, E. (2009). How Actors Change Institutions: Towards a Theory of Institutional Entrepreneurship. *Academy of Management Annals*, *3*(1), 65–107. https://doi.org/10.5465/19416520903053598

Baum, J. A. C., & Oliver, C. (1991). Institutional Linkages and Organizational Mortality. *Administrative Science Quarterly*, *36*(2), 187–218. https://doi.org/10.2307/2393353

Bayen, M. (1973). *Histoire des Universités*. Paris: Presses Universitaires de France.

Bellamy, C. (2011). The whitehall programme and after: Researching government in time of governance. *Public Administration*, *89*(1), 78–92. https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2011.01901.x

Bellamy, Richard & Palumbo, A. (2010). *From government to governance*. London: Routledge. https://doi.org/https://doi.org/10.4324/9781315254920

Bendor J., Glazer A., & H. T. (2001). Theories of Delegation. *Annual Review of Political Science*, *4*, 235–269.

Bernholz, Lucy; Cordelli, Chiara; & Reich, R. (2016). Philanthropy in Democratic Societies. In Rob Reich; Chiara Cordelli & Lucy Bernholz (Eds.), *Philanthropy in Democratic Societies, History, Institutions, Values* (pp. 1–15). Chicago: The University of Chicago Press.

Bevir, M. (2010). Rethinking governmentality: Towards genealogies of governance. *European Journal of Social Theory*, *13*(4), 423–441. https://doi.org/10.1177/1368431010382758

Bevir, M., & Phillips, R. (2017). Genealogies of European governance. *Comparative European Politics*, *15*(5), 685–704. https://doi.org/10.1057/s41295-016-0080-8

Bevir, M., Rhodes, R. A. W., & Weller, P. (2003). Traditions of governance: Interpreting the changing role of the public sector. *Public Administration*, *81*(1), 1–17. https://doi.org/10.1111/1467-9299.00334

Bevir, M. (2009). *Key concepts in governance*. London: Sage Publications Inc. https://doi.org/10.4135/9781446214817

Bingham, L. B., Nabatchi, T. O., & 'Leary, R. (2005). The new governance. *Public Administration Review*, *65*, 547–558.

Birnbaum, R. (1988). *How colleges work. The cybernetics of academic organization and leadership.* San Francisco: Jossey-Bass Publishers.

Bobbio, N. (2005). *Liberalism and Democracy*. London: Verso Books.

Boer, H. De. (2002). Trust, The Essence of Governance. In Amaral, Alberto; Jones, Glen A.; & B. Karseth (Eds.), *Governing Higher Education: National Perspectives on Institutional Governance*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.

Boli, J., & Thomas, G. M. (2017). World culture in the world polity: A century of international non-governmental organization. In R. D. Lipschutz (Ed.), *Civil Societies and Social Movements: Domestic, Transnational, Global* (pp. 89–108). London: Taylor and Francis. https://doi.org/10.4324/9781315260143-12

Borah, P. (2011). Conceptual Issues in Framing Theory: A Systematic Examination of a Decade's Literature. *Journal of Communication*, *61*(2), 246–263. http://dx.doi.org/10.1111/j.1460-2466.2011.01539.x

Borgatti, S. P., & Foster, P. C. (2003). The network paradigm in organizational research: A review and typology. *Journal of Management*, *29*(6), 991–1013. https://doi.org/10.1016/S0149-2063(03)00087-4

Boston, J. (2011). Basic NPM Ideas and their Development. In Tom Christensen and P. Lagreid (Eds.), *The Ashgate Research Companion to Public Management* (pp. 17–32). Farnham, UK: Ashgate.

Bourdieu, P.; Chamboredon, J.-C; & Passeron, J.-C. (1968). *Le métier de sociologue*. Paris: Mouton.

Bourdieu, P. (2018). *Sobre o Estado: Curso no Collège de France (1989-1992)*. Coimbra: Edições 70.

Bourdieu, P. (1998). *Acts of Resistance - Against the Tyranny of the Market*. New York: The New Press.

Bovaird, T. (2006). Developing new forms of partnership with the "Market" in the procurement of public services. *Public Administration*, *84*(1), 81–102. https://doi.org/10.1111/j.0033-3298.2006.00494.x

Boxer, C. R. (2002). *João de Barros: humanista português e historiador da Ásia,* T. R. De Souza (Ed.). Lisboa: Centro Português de Estudos do Sudeste Asiático (CEPESA). https://books.google.pt/books?id=QXxuQgAACAAJ

Braga, T. (1892). *História da Universidade de Coimbra, Tomo I*. Lisboa: Academia Real das Ciências de Lisboa.

Brandão, Mário & D' Almeida, M. L. (1937). *A Universidade de Coimbra, Esboço da sua História, Parte I*. Coimbra: Universidade de Coimbra.

Bray, N. J., & Major, C. H. (2011). Status of journals in the field of higher education. *Journal of Higher Education*, *82*(4), 480–504. https://doi.org/10.1080/00221546.2011.11777213

Bresnick, D. (1982). *Public Organizations and Policy. An Experiential Approach to Public Policy and its Execution*. Dallas: Scott, Foresman and Company.

Browne, A. & A. W. (1984a). Implementation as Mutual Adaptation . In J. L. Pressman & A. Wildavsky (Eds.), *Implementation* (pp. 206–231). Berkeley: University of California Press.

Browne, A. & A. W. (1984b). Implementation as Exploration . In J. L. Pressman. and A. Wildavsky (Eds.), *Implementation* (pp. 232–256). Berkeley: University of California Press.

Bruckmann, S., & Carvalho, T. (2018). Understanding change in higher education: an archetypal approach. *Higher Education*, *76*(4), 629–647. https://doi.org/10.1007/s10734-018-0229-2

Bruckmann, S., & Carvalho, T. (2014). The reform process of Portuguese higher education institutions: from collegial to managerial governance. *Tertiary Education and Management*, *20*(3), 193–206. https://doi.org/10.1080/13583883.2014.911950

Bruckmann, S. (2017). *Mudanças no Governo e Gestão das Instituições de Ensino Superior em Portugal*. Tese de Doutoramento. Aveiro: Universidade de Aveiro.

Brunsson, Nils & Olsen, J. P. (1993). *The Reforming Organization*. London: Routledge.

Bulmer, S. J. (1998). New institutionalism and the governance of the single european market. *Journal of European Public Policy*, *5*(3), 365–386. https://doi.org/10.1080/135017698343875

Caetano, M. (1970). *Manual de Direito Administrativo, I* (9.ª ed.). Coimbra: Coimbra Editora.

Caetano, M. (1962). *Das Fundações, Subsídios para a Interpretação e Reforma da Legislação Portuguesa*. Lisboa: Edições Ática.

Cai, Y., & Mehari, Y. (2015). The Use of Institutional Theory in Higher Education Research. In, J. Huisman & M. Tight (Eds.), *Theory and Method in Higher Education Research III* (pp. 1–25). Chenai (India): Emerald. https://doi.org/10.1108/s2056-375220150000001001

Calogero, M. (2010). The introduction of new public management principles in the Italian public sector. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, *30*(2), 30–54.

Camões, L. de. (1972). *Os Lusíadas* (Leitura, prefácio e notas de Álvaro Júlio da Costa Pimpão). Lisboa: Instituto de Alta Cultura.

Campbell, J. L. (2010). Institutional Reproduction and Change. In R. Whitley, G. Morgan, J. L. Campbell, C. Colin & O K Pedersen (Eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Institutional Analysis* (pp. 87–115). Oxford: Oxford University Press. https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199233762.003.0005

Campbell, J. L. (2004). *Institutional Change and Globalization*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Campbell, J. L. (2006). What's New? General Patterns of Macro-Institutional Change. In Jerald Hage and Marius Meeus (Eds.), *Innovation, Science and Institutional Change* (pp. 505–524). Oxford: Oxford University Press.

Campos, A. C. de. (2019). *Administração Pública e Saúde, Ensaios de Circunstância*. Coimbra: Edições Almedina S. A.

Campos, J. M. de. (1983). *Direito Comunitário, I vol.* Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Campos, João Mota de; Porto, Manuel; Calvete, Victor; Fernandes, António José; Medeiros, Eduardo Raposo de; Ribeiro, Manuel Almeida; Duarte, Maria Luísa; & Campos, J. L. M. de. (2008). *Organizacões Internacionais* (3.ª). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Canotilho, J. J. Gomes & Moreira, V. (2001). *Constituição da República Portuguesa Anotada, Vol. I*. Coimbra, Coimbra Editora.

Capano, G., Regini, M., & Turri, M. (2016). *Changing governance in universities: Italian higher education in comparative perspective*. London: Palgrave Macmillan.

Carlsson, N. (2020). Revitalizing the Indigenous, integrating into the colonized? The banal colonialism of immigrant integration in Swedish Sápmi. *Ethnic and Racial Studies*, *43*(16), 268–286. https://doi.org/10.1080/01419870.2020.1776360

Carroll, G.R., & Delacroix, J. (1982). Organisational mortality in the newspaper industries of Argentina andIreland: an ecological approach. *Administrative Science Quarterly*, *27*(2), 169–198.

Carvalho, E. (2017). *Governança Pública e Desenvolvimento*. 1–10. Comunicação apresentada no XXII Congresso Internacional do Centro Latino Americano para el Desarollo (CLAD) sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública, no painel "Boa governança e desenvolvimento sustentável instrumentos de reforma da capacitação do Estado" realizado em Madrid, 14 a 17 de novembro de 2017. http://hdl.handle.net/10782/677

Carvalho, J. de. (1982). *Obra Completa, II, História da Cultura, 1922-1948,* J. V. de P. Martins (Ed.). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Carvalho, J. de. (1989). *Obra Completa, VI, História das Instituições e Pensamento Político, 1930-c. 1957,* J. V. de P. Martins (Ed.). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Carvalho, R. de. (2001). *História do Ensino em Portugal* (3.ª). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Carvalho, T. & Santiago, R. (2010). New Public Management and "New Management": How do Deans Influence Institutional Policies? In Meek, V. L., Goedegebuure, L., Santiago, R. & T. Carvalho (Eds.), *The Changing dynamics of higher education middle management* (pp. 165–196). Dordrecht: Springer.

Carvalho, T. (2014). Changing connections between professionalism and managerialism: A case study of nursing in Portugal. *Journal of Professions and Organization*, *1*(2), 176–190. https://doi.org/10.1093/jpo/jou004

Castells, M. (2005). Global governance and global politics. *Political Science and Politics*, *38*(1). http://proquest.umi.com/pqdweb?did5808865261&sid51&Fmt53&clientId529782& RQT5309&VName5PQD (accessed March 2006).

Castells, M. (2002). *A Sociedade em Rede* (1.ª). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian. https://doi.org/186 669/02

Catho, G., Centemero, N. S., Catho, H., Ranzani, A., Balmelli, C., Landelle, C., Zanichelli, V., Huttner, B. D., & group, on the behalf of the Q.-C. study. (2020). Factors determining the adherence to antimicrobial guidelines and the adoption of computerised decision support systems by physicians: A qualitative study in three European hospitals. *International Journal of Medical Informatics*, *141*. https://doi.org/10.1016/j.ijmedinf.2020.104233

Caupers, J. (2001). As Fundações e as Associações Públicas de Direito Privado. In *Os Caminhos da Privatização da Administração Pública - IV Colóquio Luso Espanhol de Direito Administrativo*. Coimbra: Coimbra Editora, Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

Caupers. J. (2000). *Introdução ao Direito Administrativo*. Lisboa: Âncora Editora.

Caupers. J. (1994). *A Administração Periférica do Estado: Estudo de Ciência da Administração*. Lisboa: Aequitas Editorial Notícias.

Chenail, R. J. (2011). Interviewing the Investigator: Strategies for Addressing Instrumentation and Researcher Bias Concerns in Qualitative Research. *The Qualitative Report*, *16*(1), 255–262. https://nsuworks.nova.edu/tqr/vol16/iss1/16

Chomsky, Noam & Waterstone, M. (2021). *As Consequências do Capitalismo - Produção de Descontentamento e Resistência*. Lisboa: Editorial Presença.

Christensen, T. & Lagreid, P. (2007). *Transcending New Public Management*. Aldershot, UK: Ashgate.

Christensen, T., & Fan, Y. (2018). Post-New Public Management: a new administrative paradigm for China? *International Review of Administrative Sciences*, *84*(2), 389–404. https://doi.org/10.1177/0020852316633513

Christensen, T., Lisheng, D., & Painter, M. (2008). Administrative reform in China's central government - How much "learning from the West"? *International Review of Administrative Sciences*, *74*(3), 351–371. https://doi.org/10.1177/0020852308095308

Cícero, M. T. (2008). *Tratado da República*. Lisboa: Temas e Debates.

Cid, J. M. S. (1984). *Obras de José de Matos Sobral Cid, vol. II* (B. Fernandes (Ed.)). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Clark, B. R. (1998). *Creating entrepreneurial universities. Organizational pathways of transformation.* Kidlington: Pergamon.

Clark, B. R. (1997). The entrepreneurial university: Demand and response. Paper presented at. *19th EAIR Forum, University of Warwick, UK.*

Clark, B. R. (1970). *The Distintive College*. Chicago: Aldine.

Clark, B. R. (1973). Development of the Sociology of Higher Education. *Sociology of Education*, *46*(1), 2–14. https://doi.org/10.2307/2112203

Clark, B. R. (1983). The Higher Education System. In *The Higher Education System*. University of California Press. https://doi.org/10.1525/9780520340725

Clark, B. R. (1972). The Organizational Saga in Higher Education. *Administrative Science Quarterly*, *17*(2), 178–184. https://doi.org/10.2307/2393952

CNE, C. N. de E. (2013). *Autonomia e Governança das Instituições Públicas de Ensino Superior*. Lisboa: Conselho Nacional de Educação.

CNE, C. N. de E. (2008). *Estatuto Legal das Instituições de Ensino Superior – autonomia, responsabilidade e governança, SEMINÁRIO*. Lisboa: Conselho Nacional de Educação.

Coelho, R. C. (2017). *Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior, Anotado*. Coimbra: Coimbra Editora.

Cohen, M. D. & March, J. G. (1974). *Leadership and Ambiguity: The American College President*. New York: McGraw Hill Book Company.

Cohen, M. D., March, J. G., & Olsen, J. P. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, *17*(1), 1–25. https://doi.org/10.2307/2392088

Cole, S. (2001). Why sociology does not make progress like the natural sciences. In S. Cole (Ed.), *What's Wrong with Sociology?* New Jersey: Transaction Publishers.

Constans, L. (1966). *Le dualisme de la notion de la personne morale administrative en droit français*. Paris: Dalloz.

Cooney, K. (2006). The institutional and technical structuring of nonprofit ventures: Case study of a U.S. hybrid organization caught between two fields. In *Voluntas* (Vol. 17, Issue 2, pp. 137–155). Springer Science and Business Media Deutschland GmbH. https://doi.org/10.1007/s11266-006-9010-8

Cordeiro, A. M. (2011). *Tratado de Direito Civil IV, Parte Geral, Pessoas*. Coimbra: Edições Almedina S. A.

Correia, A. F. (1982). Le Regime Juridique des Fondations Privées, Culturelles et Scientifiques, Droit Portugais. In U. de C. Acta Universitatis Conimbrigensis (Ed.), *Estudos Vários de Direito* (pp. 477–506). Coimbra: Universidade de Coimbra.

Correia, J. M. S. (1963). Natureza jurídica dos organismos corporativos. *Estudos Sociais e Corporativos*, *II*(8), 9–24.

Correia, J. M. S. (1982). *Noções de direito administrativo, I*. Lisboa: Editora Danúbio.

Costa, M. (2000). Espanhóis na Universidade Portuguesa nos finais da Idade Média. *Dialnet, X Semana de Estudios Medievales de Nájera*, 445–471. José Ignacio de la Iglesia Duarte (coord.) Nájera: Instituto de Estudios Riojanos. dialnet.unirioja.es

Cruz, G. B. da. (1964). *Origem e Evolução da Universidade*. Lisboa: Logos.

Dacin, M. T., Goodstein, J., & Scott, W. R. (2002). Institutional theory and institutional change: Introduction to the special research forum. *Academy of Management Journal*, *45*(1), 45–57. https://doi.org/10.2307/3069284

Dart, R. (2004). The legitimacy of social enterprise. *Nonprofit Management & Leadership*, *14*, 411–424.

Davis, M. S. (1971). That's Interesting!: Towards a Phenomenology of Sociology and a Sociology of Phenomenology. *Philosophy of the Social Sciences*, *1*(2), 309–344. https://doi.org/10.1177/004839317100100211

de Boer, H., Jongbloed, B., Benneworth, P. Westerheijden, D., F. J. (2012). *Engaging in the Modernisation agenda for European Higher Education*. Center for Higher Education Policy Studies, University of Twente (NL) 1–72. Brussels: ESMU – European Center for Strategic Management of Universities

Debiesse, F. (2007). *Le Mécénat*. Paris: Presses Universitaires de France.

Deem, R. (1998). New Managerialism and Higher Education: The Management of Performances and Cultures in Universities in the United Kingdom. *International Studies in Sociology of Education*, *8*(1), 47–70.

Deem, Rosemary, & K. J. B. (2005). Management as Ideology: The Case of 'New Managerialism.' *Higher Education. Oxford Review of Education*, *31*(2), 217–235. https://doi.org/https://doi.org/10.1080/0305498050011

Dehousse, R. (2013). The Politics of Delegation in the European Union. *Les Cahiers Européens de Sciences Po.*, *4*, 1–28.

Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2015). The New Public Service Revisited. *Public Administration Review*, *75*(5), 664–672. https://doi.org/10.1111/puar.12347

Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2000). The new public service. *Public Administration Review*, *60*(6), 549–559.

Dill, D. D. (1997). Higher education markets and public policy. *Higher Education Policy*, *10*(3–4), 167–185. https://doi.org/10.1016/S0952-8733(97)00011-1

Dill, D. D. (In Press). Management and Governance of the Modern University: Variations in the United States, David D. *To Be Published*, 1–20.

DiMaggio, P. & Powell. W. W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, *48*(2), 147–160.

DiMaggio, P. J. (1988). Interest and agency in institutional theory. In L. G. Zucker (Ed.), *Institutional Patterns and Organizations: Culture and Environment* (pp. 3–21). Massachusetts: Ballinger Publishers.

Diogo, S. (2015). Same challenges, different processes: Perceptions on governance changes in Portuguese and Finnish higher education. *European Journal of Higher Education*, *5*(2), 211–225. https://doi.org/10.1080/21568235.2014.967793

Diogo, S. M., & Carvalho, T. (2022). Brothers in Arms? How Neoliberalism Connects North and South Higher Education: Finland and Portugal in Perspective. *Social Sciences*, *11*(5), 1–21. https://doi.org/10.3390/SOCSCI11050213

Diogo, S., Carvalho, T., & Amaral, A. (2015). Institutionalism and Organizational Change. In Souto-Otero M., Huisman J., Boer H. & D. Dill (Eds.), *The Palgrave International Handbook of Higher Education Policy and Governance* (pp. 114–131). London: Palgrave Macmillan UK. https://doi.org/10.1007/978-1-137-45617-5_7

Djelic, M.-L. (2013). Institutional Perspectives - Working Towards Coherence or Irreconcilable Diversity. In R. Whitley, G. Morgan, J. L. Campbell, C. Colin & O K Pedersen (Eds.), *The*

Oxford Handbook of Comparative Institutional Analysis (pp. 15–40). Oxford: Oxford University Press.

Dobbin, F., & Schoonhoven, C. B. (2010). An organizational sociology of Stanford's organization theory renaissance. *Stanford's Organization Theory Renaissance, 1970-2000*, *28*, xvii–xli. https://doi.org/10.1108/s0733-558x(2010)0000028004

Dobbins, M. &, & Knill, C. (2017). Higher education governance in France, Germany, and Italy: Change and variation in the impact of transnational soft governance. *Policy and Society*, *36*(1), 67–88. https://doi.org/https://doi.org/10.1080/14494035.2017.1278868

Dobbins, M., & Khachatryan, S. (2015). Europeanization in the "Wild East"? Analyzing higher education governance reform in Georgia and Armenia. *Higher Education*, *69*(2), 189–207. https://doi.org/10.1007/s10734-014-9769-2

Donaldson, L. (1995). *American anti-management theories of organization: A critique of paradigm proliferation.* Cambridge: Cambridge University Press.

Donaldson, L. (1987). Strategy and Structural Adjustment to Regain Fit and Performance: In Defence of Contingency Theory. *Journal of Management Studies*, *24*(1), 1–24. https://doi.org/10.1111/j.1467-6486.1987.tb00444.x

Donina, D., & Paleari, S. (2019). New public management: global reform script or conceptual stretching? Analysis of university governance structures in the Napoleonic administrative tradition. *Higher Education*, *78*(2), 193–219.

Donina, D., Meoli, M., & Paleari, S. (2015). Higher education reform in Italy: tightening regulation instead of steering at a distance. *Higher Education Policy*, *28*(2), 215–234.

Dönmez, P. E., & Duman, A. (2021). Marketisation of Academia and Authoritarian Governments: The Cases of Hungary and Turkey in Critical Perspective. *Critical Sociology*, *47*(8), 1127–1145. https://doi.org/10.1177/0896920520976780

Dowie, M. (2002). *American Foundations, An Investigative History*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.

Drucker, P. F. (2018). *Uma Sociedade Funcional*. Alfragide: Publicações Dom Quixote.

Drucker, P. F. (1990). *The New Realities*. London: Octopus Publishing Group.

Duke, C. (1992). *The Learning University. Towards a new Paradigm?* Buckingham: Open University Press.

Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2006). New public management is dead - Long live digital-era governance. In *Journal of Public Administration Research and Theory* (Vol. 16, Issue 3, pp. 467–494). https://doi.org/10.1093/jopart/mui057

Eckhoff, T. (1974). *Justice: Its Determinants in Social Interaction.* Rotterdam: Rotterdam Press.

Edwards, J. R., & Berry, J. W. (2010). The Presence of Something or the Absence of Nothing: Increasing Theoretical Precision in Management Research. *Organizational Research Methods*, *13*(4), 668–689. https://doi.org/10.1177/1094428110380467

Edwards, M. (2008). Just Another Emperor? The Myths and Realities of Philanthrocapitalism. *New York*, *86 Suppl 2*, 106. http://www.amazon.co.uk/dp/0981615112

Eikenberry, A. M. (2009). Refusing the market: A democratic discourse for voluntary and nonprofit organizations. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, *38*(4), 582–596. https://doi.org/10.1177/0899764009333686

Eikenberry, A. M., & Kluver, J. D. (2004). The Marketization of the Nonprofit Sector: Civil Society at Risk? In *Public Administration Review* (Vol. 64, Issue 2, pp. 132–140). https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2004.00355.x

ElObeidy, A. A. (2014). Governing public universities in Arab countries. *Perspectives: Policy and Practice in Higher Education*, *18*(4), 131–137. https://doi.org/10.1080/13603108.2014.965237

Enjolras, B. (2018). Introduction. In Bernard Enjolras; Lester M. Salamon; Annete Zimmer & Karl Henrik Sivesind (Eds.), *The Third Sector As A Renewable Resource for Europe, Concepts, Impacts, Challenges and Opportunities* (pp. 1–6). Gewerbestrasse, Switzerland: Palgrave Macmillan.

Estermann, T. (2015). University Autonomy in Europe. *University Education*, *3*, 28–32.

Estermann, T. (2010). University Autonomy in Europe : Exploratory Study. *Eua*, *November*, 17.

Feijó, António. M. & Tamen, M. (2017). *A Universidade como deve ser*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Ferlie, E., Ashburner, L., Fitzgerald, L. & Pettigrew, A. (1996). *The New Public Management inAction*. London: Sage.

Ferlie, E., Musselin, C., & Andresani, G. (2008). The steering of higher education systems: a public management perspective. *Higher Education*, *56*(3), 325–348. https://doi.org/10.1007/s10734-008-9125-5

Fernandes, R. M. R. (2013). Introdução. In *História da Guerra do Peloponeso de Tucídides* (2.ª, pp. 5–64). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Feynman, R. (1955). *The Character of Physical Law*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.

Fiolhais, C. (2013). *História da Ciência em Portugal*. Lisboa: Arranha Céus.

Fleishman, J. L. (2009). *The Foundation, How Private Wealth is Changing the World*. New York: PublicAffairs.

Fonseca, F. V. P. da. (2001). *Governação/governança*. Ciberdúvidas Da Língua Portuguesa. https://ciberduvidas.iscte-iul.pt/consultorio/perguntas/governanca-e-governacao

Foster, W., & Bradach, J. (2005). Should nonprofits seek profits? In *Harvard Business Review* (Vol. 83, Issue 2, pp. 92–100).

Foundation Center. (2008). *Foundation Fundamentals* (eight ed.). Washington DC: Foundation Center.

Fox, R. L. (2006). *The Classical World*. New York: Basic Books.

Franco, R. C., Lourenço, A., Azevedo, C., Sopas, L., & Fernandes, L. (2021). *O Impacto Social das Fundações Portuguesas, Estudo-Fundacões, Católica Porto Business School*. O Impacto Social Das Fundações Portuguesas. https://drive.google.com/file/d/1uhKZrcFHsNiYeYw2yolYZ2RaHNB5eXSr/view

Frederickson, H. (1971). Toward a New Public Administration. In J. Shafritz & A. Hyde (Eds.), *Classics of public administration* (p. Ch. 31). Scarborough, ON: Nelson Education.

Frederickson, H. G. (2010). *Social equity and public administration.* New York: M.E. Sharpe.

Freeman, J., & Hannan, M. T. (1983). Niche width and the dynamics of organizational populations. *American Journal of Sociology*, *88*(6), 1116–1145. https://doi.org/10.1086/227797

Friedland, R. & Alford. R. R. (1991). Bringing Society Back In: Symbols, Practices and Institutional Contradictions. In W. W. Powell & P. J. DiMaggio (Eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis* (pp. 232–267). Chicago: University of Chicago Press.

Friedman, M. (2018). *Capitalismo e Liberdade*. Coimbra: Actual Editora.

Friedman, M. (1970). *A Friedman doctrine-- The Social Responsibility Of Business Is to Increase Its Profits* -. The New York Times. https://www.nytimes.com/1970/09/13/archives/a-friedman-doctrine-the-social-responsibility-of-business-is-to.html

Frijhoff, W. (2002). Modelos. In H. Ridder-Symoens (Ed.), *Uma História da Universidade na Europa* (pp. 39–102). Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda.

Frølich, N., Christensen, T., & Stensaker, B. (2018). Strengthening the strategic capacity of public universities: The role of internal governance models. *Public Policy and Administration*, *34*(4), 475–493. https://doi.org/10.1177/0952076718762041

Fukuyama, F. (2011). *The Origins of Political Order. From Prehuman Times to the French Revolution*. London: Profile Books Ltd.

Fukuyama, F. (2004). *A Construção de Estados - Governação e Ordem Mundial no Seculo XXI*. Lisboa: Gradiva - Publicações, Lda. http://www.gradiva.pt

Fulton, O. (2002). Higher Education Governance in the UK: Change and Continuity. In Alberto Amaral, Glen A. Jones & Berit Karseth (Eds.), *Governing Higher Education: National Perspectives on Institutional Governance* (pp. 187–211). Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.

Fumasoli, T., & Stensaker, B. (2013). Organizational studies in higher education: A reflection on historical themes and prospective trends. *Higher Education Policy*, *26*(4), 479–496. https://doi.org/10.1057/hep.2013.25

G. Peters. (1996). *The future of governing: Four emerging models*. Lawrence: University Press of Kansas.

Galino, M. Á. (1982). *Historia de La Educación, Edades Antigua Y Media* (segunda ed). Madrid: Editorial Gredos, S. A.

Gallagher, M. (2001). Modern university governance – A national perspective. *Paper Presented at "The Idea of a University: Enterprise or Academy?" Conference Organized by The Australian Institute and Manning Clark House, Canberra, 26 July 2001*. http://www.dest.gov.au/archive/ highered/otherpub/mod_uni_gov/default.htm

García de Enterria, E. (1976). Los tipos de entes públicos en derecho español. In *Estudios jurídicos en Homenaje al Prof. Federico de Castro, vol I* (pp. 639–686). Madrid: Tecnos.

Geshwind L., Hansen H. F, Pinheiro R., & Pulkikinen K. (2019). Governing Performance in the Nordic Universities: Where are we Heading and what have we learned. In R. Pinheiro, L. Geschwind, H. F. Hansen & K. P. Pulkkinen (Eds.), *Reforms, Organizational Change and Performance in Higher Education* (pp. 269–295). Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan.

Giddens, A. (2013). *Sociologia* (9th ed.). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Gieysztor, A. (1996). Gestão e Recursos. In W. Rüegg (Ed.), *Uma História da Universidade na Europa, I* (pp. 107–141). Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda.

Giroux, H. A. (2011). *Contra o Terror do Neoliberalismo, A Política para além da Era da Ganância*. Ramada: Edições Pedago, Lda.

Gobin, C. (2007). Gouvernance. *Quaderni*, *63*(1), 54–57. https://doi.org/10.3406/quad.2007.1778

Goldfinch, S., & Yamamoto, K. (2019). Citizen perceptions of public management: Hybridisation and post-new public management in Japan and New Zealand. *Australian Journal of Public Administration*, *78*(1), 79–94. https://doi.org/10.1111/1467-8500.12330

Gomes, N. S. (1990). *Teoria geral dos benefícios fiscais*. Lisboa: Centro de Estudos Fiscais.

Gonçalves, M. E. (2012). Changing Legal Regimes and the Fate of Autonomy in Portuguese Universities. In Guy Neave & Alberto Amaral (Eds.), *Higher education in Portugal 1974-2009: A nation, a generation* (pp. 161–177). Dordrecht: Springer Netherlands.

Gonçalves, P. C. (2019). *Manual De Direito Administrativo*. Coimbra: Edições Almedina S. A.

Goodwin, R., Moffatt, F., Hendrick, P., Timmons, S., Chadborn, N., & Logan, P. (2020). First point of contact physiotherapy; a qualitative study. *Physiotherapy (United Kingdom)*, *108*, 29–36. https://doi.org/10.1016/j.physio.2020.02.003

Gornitzka, Å. (1999). Governmental policies and organizacional change. *Higher Education*, *38*(1), 5–29.

Gornitzka, Å., Kyvik, S., & Stensaker, B. (2005). Implementation Analysis in Higher Education. In *Reform and Change in Higher Education. Analysing Policy Implementation* (pp. 35–56). Dordrecht: Springer Science and Business Media B.V. https://doi.org/10.1007/1-4020-3411-3_3

Greenwood, R., Oliver, C., & K. Sahlin-Andersson, K. (Eds). (2008). *The SAGE handbook of organizational institutionalism*. London: SAGE Publishing.

Greenwood, R., & Hinings, C. R. (1993). Understanding strategic change: the contribution of archetypes. *Academy of Management Journal*, *36*(5), 1052–1081. http://10.0.9.3/256645

Greenwood, R., & Hinings, C. R. (1996). Understanding radical organizational change: Bringing together the old and the new institutionalism. *Academy of Management Review*, *21*(4), 1022–1054. https://doi.org/10.5465/AMR.1996.9704071862

Greenwood, R., Raynard, M., Kodeih, F., Micelotta, E. R., & Lounsbury, M. (2011). Institutional complexity and organizational responses. *Academy of Management Annals*, *5*(1), 317–371. https://doi.org/10.1080/19416520.2011.590299

Greenwood, R., & Suddaby, R. (2006). Institutional entrepreneurship in mature fields: The big five accounting firms. *Academy of Management Journal*, *49*(1), 27–48. https://doi.org/10.5465/AMJ.2006.20785498

Greif, A. (2006). *Institutions and the path to the modern economy: Lessons from medieval trade*. Cambridge: Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/CBO9780511791307

Grilo, E. M. (2009). O Processo de Bolonha: Origens e Implicações para o Ensino. In *O Processo de Bolonha e seus Desenvolvimentos* (pp. 29–52). Lisboa: Conselho Nacional de Educação.

Grilo, Eduardo Marçal; Rosa, M. Carmelo (1985). *Contribuição para o Estudo do Ensino Politécnico em Portugal*. 22-62. Relatório do Seminário 'Os Politécnicos na Europa Ocidental', organizado pelo Instituto Politécnico de Faro, de 25 a 27 de fevereiro de 1985, na Aldeia das Açoteias. Lisboa: Gabinete de Estudos e Planeamento, Ministério da Educação.

Grönroos, C. (1997). Keynote paper From marketing mix to relationship marketing - towards a paradigm shift in marketing. *Management Decision*, *35*(4), 322–339. https://doi.org/10.1108/00251749710169729

Guedes, A. M. (1954). *Estudo de Direito, Ciência e Política Administrativa. Parte I*. Coimbra: Coimbra Editora.

Gulden, M., Saltanat, K., Raigul, D., Dauren, T., & Assel, A. (2020). Quality management of higher education: Innovation approach from perspectives of institutionalism. An exploratory literature review. *Cogent Business and Management*, *7*(1). https://doi.org/10.1080/23311975.2020.1749217

Hall, P. A., & Taylor, Rosemary, C. R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, *44*(5), 936–957. https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x

Halsey, A. H. (1992). *Decline of donnish dominion: The British academic professions in the twentieth century*. Oxford: Clarendon Press.

Hammack, D. C., & Smith, S. R. (2018). Foundations in the United States: Dimensions for International Comparison1. *American Behavioral Scientist*, *62*(12), 1603–1638. https://doi.org/10.1177/0002764218775159

Hammerschmid, G., Van de Walle, S., Andrews, R., & Bezes, P. (2016). Public administration reforms in Europe: The view from the top. In *Public Administration Reforms in Europe: The View from the Top*. Cheltenham, England: Edward Elgar Publishing Ltd. https://doi.org/10.4337/9781783475407

Hammerstein, N. (2002b). O Iluminismo. In H. Ridder-Symoens (Ed.), *Uma História da Universidade na Europa, II* (pp. 595–612). Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda.

Hammerstein, N. (2002a). As Relações com as Autoridades. In H. Ridder-Symoens (Ed.), *Uma História da Universidade na Europa, II* (pp. 106–146). Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda.

Hannan, M.T., & Freeman, J. (1984). Structural inertia and organizational change. *American SociologicalReview*, *49*(2), 149–164.

Hannan, M.T., & Freeman, J. (1989). *Organizational ecology*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

Haque, M. S. (2001). The diminishing publicness of public service under the current mode of governance. *Public Administration Review*, *61*(1), 65–82. https://doi.org/10.1111/0033-3352.00006

Harmon, M. (1971). Normative theory and public administration. In J. Shafritz & A. Hyde (Eds.), *Classics of public administration* (pp. 172–185). Scarborough, ON: Nelson Education.

Harmsen, R. (2013). The Bologna Process and New Modes of Governance: Logics and Limits of Arena-shaping. *EUSA Thirteenth Biennial Conference, Hyatt Regency*.

Haskins, C. H. (1990). *The Rise of Universities* (Eighteenth). New York: Cornell University Press.

Haveman, H. A., & Rao, H. (1997). Structuring a theory of moral sentiments: Institutional and organizational coevolution in the early thrift industry. *American Journal of Sociology*, *102*(6), 1606–1651. https://doi.org/10.1086/231128

Haveri, A. (2006). Complexity in local government change: Limits to rational reforming. *Public Management Review*, *8*(1), 31–46. https://doi.org/10.1080/14719030500518667

Hawkins, D. G., Lake, D. A., Nielson, D. L., & Tierney, M. J. (2006). Delegation under anarchy: States, international organizations, and principal-agent theory. *Delegation and Agency in International Organizations*, 3–38. https://doi.org/10.1017/CBO9780511491368.002

Heitor, Manuel & Horta, H. (2015). Reforming higher education in Portugal in times of uncertainty: The importance of illities, as non-functional requirements. *Technological Forecasting & Social Change*, 1–12.

Hjalmers, F. (2005). Emerging Models of Institutional Autonomy Case Study Sweden - Chalmers University of Technology A foundation university. *International Seminar on Higher Education*, 1. Novi Sad, 28-30 October 2005

Hobbes, T. (1999). *Leviatã* (2ª). Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda.

Hoffman, A. J. (1999). Institutional evolution and change: Environmentalism and the U.S. chemical industry. *Academy of Management Journal*, *42*(4), 351–371. https://doi.org/10.2307/257008

Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, *69*(1), 3–19. https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x

Hood, C. (2001). Public service managerialism: “Onwards and upwards,” or “Trobriand cricket” Again? *The Political Quarterly*, *72*, 300–309.

Hooghe, L. (2002). The European Commission and the Integration of Europe: Images of Governance. *The European Commission and the Integration of Europe*. Cambridge: Cambridge University Press https://doi.org/10.1017/CBO9780511491979

Hooker, C. A. (1975). On Global Theories. *Philosophy of Science*, *42*(2), 152–179. https://doi.org/10.1086/288632

Horvath, Aaron & Powell, W. W. (2016). Contributory or Disruptive: Do New Forms of Philanthropy Erode Democracy? In Rob Reich, Chiara Cordelli & Lucy Bernholz (Eds.), *Philanthropy in Democratic Societies, History, Institutions, Values* (pp. 87–122). Chicago: The University of Chicago Press.

Hüther, O., & Krücken, G. (2016). Nested organizational fields: Isomorphism and differentiation among European universities. *Research in the Sociology of Organizations*, *46*, 53–83. https://doi.org/10.1108/S0733-558X20160000046003

Hyden, G. S. (1999). *African Perspectives on Governance* (G. S. Hyden, Dele Olowu & Hastings W.O. Okoth Ogendo, Eds.). Lawrenceville NJ: Africa World Press Inc.

Ibrahim, A., & El Zataari, W. (2020). The teacher–student relationship and adolescents' sense of school belonging. *International Journal of Adolescence and Youth*, *25*(1), 382–395. https://doi.org/10.1080/02673843.2019.1660998

Ingraham, P. W., Rosenbloom, D. H., & Edlund, C. (1989). The new public personnel and the new public service. *Public Administration Review*, 116–126.

Inotai, E. (2021). *Fidesz Makes Hungary's Universities an Offer They Can't Refuse | Balkan Insight*. BIRN, the Balkan Investigative Reporting Network. https://balkaninsight.com/2021/02/23/fidesz-makes-hungarys-universities-an-offer-they-cant-refuse/

James, E. (2010). Commercialism among nonprofits: Objectives, opportunities, and constraints. In B. A. Weisbrod (Ed.), *To Profit or Not to Profit* (pp. 271–286). Cambridge, UK: Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/cbo9780511625947.016

Jameson, F. (1991). *Postmodernism or the cultural logic of late capitalism*. London: Verso Books.

Johnson, J. B. & Joslyn, R. A. (2001). *Political Science Research Methods* (4.ª Edição). Washington: CQ Press.

Jónasson, J. T. (2008). *Inventing Tomorrow's University, Who is to take the Lead?* (Magna Charta Observatory (Ed.)). Bologna: Bononia University Press.

Jung, T. (2018). Foundations in the U.K.: Organizations and Nations in a State of Flux. *American Behavioral Scientist*, *62*(13), 1933–1955. https://doi.org/10.1177/0002764218773450

Kassim, Hussein & Menon, A. (2003). The principal–agent approach and the study of the European Union: promise unfulfilled? *Journal of European Public Policy*, *10*(1), 121–139.

Kaufman, H. (1956). Emerging Conflicts in the Doctrines of Public Administration. *American Political Science Review*, *50*(4), 1057–1073. https://doi.org/10.2307/1951335

Kauko, J. & Diogo, S. (2011). Different Contexts, Similar Solutions? Comparing Higher Education Law Reforms between the Farthest Corners of Europe. *Higher Education Management and Policy*, *23*(3), 115–133.

Kehm, B. M. (2006). *Reforming university governance. Changing conditions for research in four European countries* (U. Lanzendorf (Ed.)). Kassel: UniKassel.

Keller, G. (2001). Governance: The remarkable ambiguity. In P. A. P. G. & B. Johnstone (Ed.), *In defense of American higher education* (pp. 304–322). Baltimore: Johns Hopkins Press.

Khvatova, T., & Dushina, S. (2017). To manage or govern? Researching the legitimacy of NPM-based institutional reforms in Russian universities. *Journal of Management Development*, *36*(2), 250–267. https://doi.org/10.1108/JMD-06-2016-0110

Kim, Y. (2021). Searching for Newness in Management Paradigms: An Analysis of Intellectual History in U.S. Public Administration. *American Review of Public Administration*, *51*(2), 79–106. https://doi.org/10.1177/0275074020956678

King, R. (2005). Higher Educational and Other Charities in England. Paper presented to the *Workshop on 'The University of the Twenty-First Century: Emerging Models of Independence,'* 1–15. Novi Sad, Serbia, 28-30 October 2005

Kivistö, Jussi , Pekkola, Elias, Berg, L. N., & Hansen, Hanne Foss , Geschwind, Lars , and Lyytinen, A. (2019). Performance in Higher Education Institutions and Its Variations in Nordic Policy. In R. Pinheiro, L. Geschwind, H. F. Hansen, & K. Pulkkinen (Eds.), *Reforms, Organizational Change and Performance in Higher Education* (pp. 52–67). Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-030-11738-2_3

Kjaer, A. M. (2004). *Governance*. Cambridge: Polity.

Klemenčič, M. (2012). The Changing Conceptions of Student Participation in HE Governance in the EHEA. In Adrian Curaj, Peter Scott, Lazăr Vlăsceanu & Lesley Wilson (Eds.), *European Higher Education at the Crossroads Between the Bologna Process and National Reforms, Vol. 2* (pp. 631–653). Dordrecht: Springer Netherlands.

Klijn, E. H., & Koppenjan, J. (2012). Governance network theory: Past, present and future. *Policy and Politics*, *40*(4), 587–606. https://doi.org/10.1332/030557312X655431

Kocsis, Á. (2021). *The shift in governance models for Hungarian universities*. Heinrich Böll Stiftung | Prague Office - Czech Republic, Slovakia, Hungary. https://cz.boell.org/en/2021/06/14/shift-governance-models-hungarian-universities

Kogan, M. (1992). Political science. Oxford: Pergamon. In *An encyclopedia of higher education (Vol. 3)* (B. Clark &, pp. 1926–1932). Oxford: Pergamon.

Kogan, M. (1999). Academic and Administrative Interface. In M. Henkel & B. Little (Eds.), *Changing Relationships Between Higher Education an The State* (pp. 263–279). London: Jessica Kingsley.

Kogan, M. (2005). The Implementation Game. In A. Amaral, Å. Gornitzka & M. Kogan (Eds.), *Reform and Change in Higher Education. Analysing Policy Implementation* (Vol. 8, pp. 57–65). Dordrecht: Springer Science and Business Media B.V. https://doi.org/10.1007/1-4020-3411-3_4

Kováts, G. (2018). The change of organizational structure of higher education institutions in Hungary: A contingency theory analysis. *International Review of Social Research*, *8*(1), 74–86. https://doi.org/10.2478/irsr-2018-0009

Kováts, G., Heidrich, B., & Chandler, N. (2017). The pendulum strikes back? An analysis of the evolution of Hungarian higher education governance and organisational structures since the 1980s. *European Educational Research Journal*, *16*(5), 568–587. https://doi.org/10.1177/1474904117697716

Kováts, G. (2018). Trust and the Governance of Higher Education: The Introduction of Chancellor System in Hungarian Higher Education. In Adrian Curaj, Ligia Deca & Remus Pricopie (Eds.), *European Higher Education Area: The Impact of Past and Future Policies* (pp. 650–669). Cham, Switzerland: Springer International Publishing AG.

Kövesi, K., & Kálmán, A. (2020). How to manage the study-to-work transition? a comparative study of Hungarian and French graduate engineering students' perception of their employability. *European Journal of Engineering Education*, *45*(4), 516–533. https://doi.org/10.1080/03043797.2019.1622654

Kretek, P. M., Dragšić, Ž., & Kehm, B. M. (2013). Transformation of university governance: On the role of university board members. *Higher Education*, *65*(1), 39–58. https://doi.org/10.1007/s10734-012-9580-x

Kwiek, M. (2015). The unfading power of collegiality? University governance in Poland in a European comparative and quantitative perspective. *International Journal of Educational Development*, *43*, 77–89. https://doi.org/10.1016/j.ijedudev.2015.05.002

Labanino, R., & Dobbins, M. (2020). The goal is not necessarily to sit at the table - Resisting autocratic legalism in Hungarian academia. *Higher Educ Q*, *00*, 1–16. https://doi.org/10.1111/hequ.12290

Lakatos, I. (1970). Falsification and the methodology of scientific research programs. In A. Musgrave & I. Lakatos (Eds.), *Criticism and the Growth of Knowledge* (pp. 91–132). Cambridge: Cambridge University Press.

Larbi, G. A. (1999). *The New Public Management Approach and Crisis States for Social Development. UNRISD Discussion Paper No. 112*. *112*, 60.

Larenz, K. (1991). *Metodologia da Ciência do Direito* (6.ª edição). Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.

Lassnigg, Lorenz & Pechar, H. (1988). *Alternatives to Universities in Higher Education."Country Study: Austria*. Paris: OECD.

Lave, Charles A. & March, J. G. (1975). *An Introduction to Models in the Social Sciences* (4th ed.). New York: Harper & Row.

Lawrence, P.R., & Lorsch, J. W. (1967). *Organization and environment: Managing differentiation and integration*. Boston, Massachusetts: Harvard University.

Lawrence, T. B., & Suddaby, R. (2006). Institutions and institutional work. In S. Clegg (Ed.), *The SAGE Handbook of Organization Studies* (pp. 215–254). London: SAGE Publishing. https://doi.org/10.4135/9781848608030.n7

Lerner, M. (1974). The Justice Motive: 'Equity' and 'Parity' Among Children. *Journal of Personality and Social Psychology*, *29*(4), 539–550.

Levinthal, D.A., & Marengo, L. (2020). Organizations, ambiguity, and conflict: Introduction to the special issue in honor of James G. March. *Industrial and Corporate Change*, *29*(1), 81–87.

Lewis, N., & Shore, C. (2019). From unbundling to market making: reimagining, reassembling and reinventing the public university. *Globalisation, Societies and Education*, *17*(1), 11–27. https://doi.org/10.1080/14767724.2018.1524287

Locke, J. (2007). *Segundo tratado do governo - Ensaio sobre a verdadeira origem, alcance e finalidade do governo civil*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Lounsbury, M. & Ventrasca, M. (2003). The New Structuralism in Organizational Theory. *Organization*, *10*(3), 457–480.

Lounsbury, M. (2008). Institutional rationality and practice variation: New directions in the institutional analysis of practice. *Accounting, Organizations and Society*, *33*(4–5), 349–361. https://doi.org/10.1016/j.aos.2007.04.001

Luckett, T., Roberts, M. M., Smith, T., Swami, V., Cho, J.-G., & Wheatley, J. R. (2020). Patient perspectives on how to optimise benefits from a breathlessness service for people with

COPD. *Npj Primary Care Respiratory Medicine*, *30*(1). https://doi.org/10.1038/s41533-020-0172-4

Lynn, L. (2008). What is a Neo-Weberian State? Reflections on a concept and its implications. *Journal of Public Administration and Policy*, *1*(2), 17–30.

Maassen, P. (2003). Shifts in Governance Arrangements: An Interpretation of the Introduction of New Management Structures in Higher Education. In Alberto Amaral; V. Lynn Meek and Ingvild M. Larsen (Eds.), *The Higher Education Managerial Revolution?* (pp. 31–51). Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.

Maassen, P. A. M., & Vught, F. A. Van. (1988). An Intriguing Janus-Head: The Two Faces of the New Governmental Strategy for Higher Education in the Netherlands. *European Journal of Education*, *23*(1/2), 65–77. https://doi.org/10.2307/1502965

Macedo, A. J. B. M. (2001). *Sobre as Fundações Públicas e Privadas*. Lisboa: Vislis, Editores, Lda.

Machete, R.C. & Antunes, H. S. (2004). *Direito das Fundações, Proposta de Reforma*. Lisboa: Fundação Luso-Americana.

Madureira, C. (coord), Rodrigues, M., & Asensio, M. (2013). *Análise da evolução das estruturas da administração pública central portuguesa decorrente do PRACE e do PREMAC Equipa de trabalho do DIRIC*. Lisboa: DGAEC – Direção-Geral da Administração e do Emprego Público.

Magalhães, A & Amaral, A. (2000). Portuguese higher education and the imaginary friend: The stakeholders role in institutional governance. *European Journal of Education*, *35*(4), 439–448.

Magalhães, A & Santiago, R. (2012). Governance, Public Management and Administration of Higher Education in Portugal. In G. Neave & A. Amaral (Eds.), *Higher education in Portugal 1974-2009: A nation, a generation* (pp. 227–248). Dordrecht: Springer.

Magalhães, A. M., & Amaral, A. (2009). Mapping out discourses on higher education governance. In *International Perspectives on the Governance of Higher Education: Alternative Frameworks for Coordination,* edited by Jeroen Huisman, 182–197. London, UK: Routeledge/Taylor & Francis https://doi.org/10.4324/9780203883358

Magalhães, A. M. (2004). *A Identidade do Ensino Superior: Política, Conhecimento e Educação numa Época de Transição*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian /Fundação para a Ciência e Tecnologia.

Magalhães, A. M., & Amaral, A. (2009). Mapping out discourses on higher education governance. In J. Huisman (Ed.), *International Perspectives on the Governance of Higher Education: Alternative Frameworks for Coordination* (pp. 182–197). New York: Routledge/Taylor & Francis. https://doi.org/10.4324/9780203883358

Magalhães, A., Veiga, A., & Amaral, A. (2016). The changing role of external stakeholders: from imaginary friends to effective actors or non-interfering friends. *Studies in Higher Education*, *43*(4), 737–753. https://doi.org/10.1080/03075079.2016.1196354

Magalhães, A., Veiga, A., Amaral, A., Sousa, S., & Ribeiro, F. (2013a). Governance of Governance in Higher Education: Practices and lessons drawn from the Portuguese case. *Higher Education Quarterly*, *67*(3), 295–311. https://doi.org/10.1111/hequ.12021

Magalhães, A., Veiga, A., Ribeiro, F. M., Sousa, S., & Santiago, R. (2013b). Creating a common grammar for European higher education governance. *Higher Education*, *65*(1), 95–112. https://doi.org/10.1007/s10734-012-9583-7

Magalhães, A., Veiga, A., & Videira, P. (2018). Reconfiguring power in Portuguese higher education. *Education Policy Analysis Archives*, *26*(135), 1–16. https://doi.org/10.14507/epaa.26.3600

Magalhães, A., Veiga, A., & Videira, P. (2017). Hard and Soft Managerialism in Portuguese Higher Education Governance. In R. Deem & H. Eggins (Eds.), *The University as a Critical Institution?* (pp. 39–53). Rotterdam: SensePublishers. https://doi.org/10.1007/978-94-6351-116-2_3

Mahon, P. (1985). *La décentralisation administrative: Étude de droit public francais. allemand et suisse*. Genève: Droz.

Mahoney, J., & Thelen, K. (2009). A Theory of Gradual Institutional change. In J. Mahoney. & K. Thelen (Eds.), *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge: Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/CBO9780511806414

Mainardes, E., Raposo, M., & Alves, H. (2011). The present and the future of higher education: A view from Portugal. In *Higher Education in a State of Crisis* (pp. 23–47). Nova Science Publishers, Inc. https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-84895398707&partnerID=40&md5=f6d0ed34c79b5a83f7be66451f9004f8

Makdisi, G. (1981). *The Rise of Colleges, Institutions of Learning in Islam and the West*. Edinburgh: Edinburgh University Press.

Manatos, M. J., Sarrico, C. S., & Rosa, M. J. (2015). The integration of quality management in higher education institutions: a systematic literature review. *Total Quality Management and Business Excellence*, *28*(1–2), 159–175. https://doi.org/10.1080/14783363.2015.1050180

Mantovan, F., Muzzana, C., Schubert, M., & Ausserhofer, D. (2020). "It's about how we do it, not if we do it". Nurses' experiences with implicit rationing of nursing care in acute care hospitals: A descriptive qualitative study. *International Journal of Nursing Studies*, *109*. https://doi.org/10.1016/j.ijnurstu.2020.103688

Maquiavel, N. (1976). *O Príncipe*. Mem Martins: Publicações Europa América.

March, J. & Olsen, J. (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.

March, J., & Simon, H. A. . (1958). *Organizations*. New York: Wiley.

Marginson, S., & Considine, M. (2000). *The enterprise university.* Melbourne: Cambridge University Press.

Marini, F. (1971). Toward a New Public Administration. In J. Shafritz & A. Hyde (Eds.), *Classics of public administration*. Scarborough, ON: Nelson Education.

Marks, G., Blank, K., Bulmer, S., Caporaso, J., George, S., Keeler, J., Lange, P., Lenschow, A., Lequesne, C., Pollack, M., Shackleton, M., & Wallace, H. (1996). European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance*. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, *34*(3), 341–378. https://doi.org/10.1111/J.1468-5965.1996.TB00577.X

Marques, J. F. (2006). Prefácio. In José Ferreira Marques (Ed.), *Obras Completas Faria de Vasconcelos, vol. III* (pp. VII–XII). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Marques, J. F. (2011). Adenda- Complementos aos Volumes das Obras de Faria de Vasconcelos. In *Obras Completas Faria de Vasconcelos, vol. VII* (pp. IX–XVII). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Martin-Retortillo, S. (2001). Sentido Y Formas De La Privatización De La Administración Pública. In *Os Caminhos da Privatização da Administração Pública - IV Colóquio Luso Espanhol de Direito Administrativo* (pp. 19–30). Coimbra: Coimbra Editora, Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

Massey, A., & Johnston, K. (2015). The international handbook of public administration and governance. In *The International Handbook of Public Administration and Governance*. Cheltenham, England: Edward Elgar Publishing Ltd. https://doi.org/10.4337/9781781954492

Massouti, A. (2021). A New-Institutional Analysis of Inclusion Policy Enactment in Teacher Education: A Case from Ontario. *Canadian Journal of Educational Administration and Policy*, *195*, 17–30. https://doi.org/10.7202/1075670ar

Massy, W. F. (2004). Markets in higher education: do they promote internal efficiency? In Teixeira, P., Jongbloed, B., Dill, D. & Amaral, A. (Eds.), *Markets in higher education: rhetoric or reality?* (pp. 13–35). Dordrecht: Springer.

Matei, L. (2018). Governance and Funding of Universities in the European Higher Education Area: Times of Rupture. In Adrian Curaj, Ligia Deca & Remus Pricopie (Eds.), *European*

Higher Education Area: The Impact of Past and Future Policies (pp. 590–603). Cham, Switzerland: Springer International Publishing AG.

Mathieu, J. E. (2016). The problem with [in] management theory. *Journal of Organizational Behavior*, *37*(8), 132–141. https://doi.org/10.1002/job.2114

Mattacola, E. (2020). "They Think It's Helpful, but It's Not": a Qualitative Analysis of the Experience of Social Support Provided by Peers in Adolescents with Type 1 Diabetes. *International Journal of Behavioral Medicine*, *27*(4), 444–454. https://doi.org/10.1007/s12529-020-09878-5

May, J. & A. W. (1978). *The Policy Cycle*. New York: Sage.

Mazzucato, M. (2019). *The Value of Everything - Making and Taking in the Global Economy*. London: Penguin Random House.

McGrath, S. K., & Whitty, S. J. (2020). What do project management practitioners think governance is? A study on perceptions in Queensland, Australia. *International Journal of Managing Projects in Business*, *13*(5), 961–980. https://doi.org/10.1108/IJMPB-09-2018-0180

McGuire, M. (2006). Collaborative public management. *Public Administration Review*, *66*(Suppl.), 33–43.

McNamara, C. (1999). *General Guidelines for Conducting Interviews*. Retrieved from Www.Managementhelp.Org/Evaluatn/Interview.Htm.

Mcnay, I. (1995). From Collegial Academy to the Corporate Enterprise: The Changing Cultures of Universities. In T. Schuller (Ed.), *The Changing University?* (pp. 105–115). Bristol, PA: Taylor & Francis.

McQuail, D. (2003). *Teoria da comunicação de massas*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Meek, V. L. (2002). On the Road to Mediocrity? Governance and Management of Australian Higher Education in the Market Place. In Alberto Amaral, Glen A. Jones & Berit Karseth. (Eds.), *Governing Higher Education: National Perspectives on Institutional Governance* (pp. 235–260). Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.

Meek, V. L. (2003). Introduction. In Alberto Amaral, V. Lynn Meek & Ingvild M. Larsen (Eds.), *The Higher Education Managerial Revolution* (pp. 1–29). Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.

Mehdiyar, M., Andersson, R., & Hjelm, K. (2020). HIV-positive migrants' experience of living in Sweden. *Global Health Action*, *13*(1). https://doi.org/10.1080/16549716.2020.1715324

Meyer, J., Ramirez, F., Frank, D. & Schofer, E. (2008). Higher education as an institution. In P. Gumport (Ed.), *Sociology of Higher Education: Contributions and Their Contexts* (pp. 187–221). Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Meyer, J. W., Boli, J., Thomas, G. M., & Ramirez, F. O. (1997). World society and the nation-state. *American Journal of Sociology*, *103*(1), 144–181. https://doi.org/10.1086/231174

Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, *83*(2), 340–363. https://doi.org/10.1086/226550

Middlehurst, R. (2004). Changing internal governance: A discussion of leadership roles and management structures in uk universities. *Higher Education Quarterly*, *58*(4), 258–279. https://doi.org/10.1111/j.1468-2273.2004.00273.x

Middlehurst, Robin & Teixeira, P. N. (2012). Governance Within the EHEA: Dynamic Trends, Common Challenges, and National Particularities. In Adrian Curaj, Peter Scott, Lazăr Vlăsceanu & Lesley Wilson (Eds.), *European Higher Education Crossroads. Between the Bologna Process and National Reforms, Volume 2* (pp. 527–552). Dordrecht: Springer. https://doi.org/10.1007/978-94-007-3937-6_29

Millet, J. D. (1978). *New Structures of Campus Power: Success and Failure of Emerging Forms of Institutional Governance*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.

Millet, J. D. (1962). *The Academic Community: An Essay on Organisation*. New York: McGraw-Hill.

Mintzberg, H. (1979). *The Structuring of Organisations*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.

Miranda, J. (2012). *Sobre o Governo das Universidades Públicas*, 1-22. Conferência na Universidade do Porto, em 8 de março de 2012. https://www.icjp.pt

Miranda, J. (1986). As Associações Públicas no direito português. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, *XXVII*, 57–90.

Miranda, J. (2008). Estatuto Legal das Instituições de Ensino Superior. In *Políticas de Ensino Superior: Quatro temas em Debate* (pp. 104–116). Lisboa: Conselho Nacional de Educação.

Mitchell, J. L; & Butz, A. M. (2019). Social Control Meets New Public Management: Examining the Diffusion of State Prison Privatization, 1979-2010. *Politics and Policy*, *47*(3), 506–544. https://doi.org/10.1111/polp.12309

Monteiro, E. V. (2021, December 23). Pontos altos da economia indiana. *Diário de Notícias*, 21.

Moreira, V. (2008). O Estatuto Legal das Instituições de Ensino Superior. In A. Amaral (Ed.), *Políticas de Ensino Superior: Quatro temas em Debate* (pp. 123–139). Lisboa: Conselho Nacional de Educação.

Moreira, V. (1997). *Administração Autónoma e Associações Públicas*. Coimbra: Coimbra Editora.

Moreira, V. (2015). O autogoverno das universidades públicas em Portugal. In M. de Lurdes Rodrigues & M. Heitor (Orgs.) (Ed.), *40 Anos de Políticas de Ciência e de Ensino Superior* (pp. 759–811). Coimbra: Edições Almedina, S.A.

Morgan, G., Campbell, J. L., Crouch, C., Pederson, O. K. & Whitley, R. (2013). Introduction. In G Morgan J L Campbell C Crouch O K Pederson & R Whitley (Eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Institutional Analysis* (pp. 1–11). Oxford: Oxford University Press.

Moscati, R. (2012). University Governance in Changing European Systems of Higher Education. In Adrian Curaj, Peter Scott, Lazăr Vlăsceanu & Lesley Wilson (Eds.), *European Higher Education at the Crossroads Between the Bologna Process and National Reforms Volume 2* (pp. 599–612). Dordrecht: Springer.

Moutsios, S. (2009). International organisations and transnational education policy. *Compare*, *39*(4), 469–481.

Muneeb, D., Khong, K. W., Ennew, C., & Avvari, M. (2020). Conceptualizing and validating resource recombination in context of higher educational institution competitiveness. *International Journal of Organizational Analysis*, *28*(4), 889–916. https://doi.org/10.1108/IJOA-07-2019-1843

Munir, K. A. (2020). Challenging Institutional Theory's Critical Credentials. *Organization Theory*, *1*(1), 1–10. https://doi.org/10.1177/2631787719887975

Nagel, A. K., Martens, K., & Windzio, M. (2010). Education Policy in Transformation. In K Martens, A K Nagel, M Windzio & A. Weymann (Eds.), *Transformation of education policy* (pp. 3–27). London: Palgrave Macmillan.

Nakamura, R. T. (1987). The Textbook Policy Process and Implementation Research. *Review of Policy Research*, *7*(1), 142–154. https://doi.org/10.1111/j.1541-1338.1987.tb00034.x

Nardi, P. (1996). Relações com as Autoridades. In W. Rüegg (Ed.), *Uma História da Universidade na Europa, I* (pp. 75–105). Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda.

Neave, G. (2009). Institutional autonomy 2010-2020. A tale of Elan – Two steps back to make one very large leap forward. In B. M. Kehm, J. Huisman & B. Stensaker (Eds.), *The European Higher Education Area: Perspectives on a moving target* (pp. 3–22). Rotterdam: Sense Publishers.

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

Neave, G. & van Vught, F. (1991). *Prometheus Bound: The Changing Relationship Between Government and Higher Education in Western Europe*. London: Pergamon Press.

Neave, G. & van Vught, F. (1994). Conclusion. In G. N. & F. van Vught (Ed.), *Government and Higher Education Relationships Across Three Continents: The Winds of Change*. London: Pergamon Press.

Neave, Guy & Amaral, A. (2012). Introduction. On Exceptionalism: The Nation, a Generation and Higher Education, Portugal 1974-2009. In Guy Neave & Alberto Amaral (Eds.), *Higher Education in Portugal, 1974-2009, A Nation, a Generation* (pp. 1–46). Dordrecht: Springer Netherlands.

Neave, G. R., & Vught, F. van. (1991). *Prometheus bound : the changing relationship between government and higher education in western Europe*. Oxford: Pergamon Press.

Neto, H. V. (2014). *Para quando princípios efetivos de governança em Portugal | Instituto de Sociologia da Universidade do Porto*. Plataforma Barómetro Social. http://www.barometro.com.pt/2014/10/05/para-quando-principios-efetivos-de-governanca-em-portugal/

Nisbet, R. A. (1969). *Social Change and History: Aspects of the Western Theory of Development*. Oxford: Oxford University Press.

Niskanen, W. A. (2017). Bureaucracy and representative government. In *Bureaucracy and Representative Government*. New York: Routledge. https://doi.org/10.4324/9781315081878

Noring, L. (2019). Public asset corporation: A new vehicle for urban regeneration and infrastructure finance. *Cities*, *88*, 125–135.

Norte, Armando & Oliveira-Leitão, A. de. (2016). A mobilidade dos escolares portugueses: a peregrinatio academica entre os séculos XII e XV *. *Lusitania Sacra*, *33* (Janeiro-Junho), 43–98.

Novak, B. (2021). Hungary Transfers 11 Universities to Foundations Led by Orban Allies - The New York Times. *The New York Times*. https://www.nytimes.com/2021/04/27/world/europe/hungary-universities-orban.html

Nóvoa, A. (2018). A modernização das universidades: Memórias contra o tempo. *Revista Portuguesa de Educação*, *31*(número especial), 10–25. https://doi.org/10.21814/rpe.15076

Nunes, A. A. (2013). Apontamento sobre a Origem e a Natureza das Políticas de Austeridade. In Eduardo Paz Ferreira (coord.) (Ed.), *A austeridade cura? A austeridade mata?* (pp. 119–147). Lisboa: AAFDL.

Ocasio, W., & Gai, S. L. (2020). Institutions: Everywhere But Not Everything. *Journal of Management Inquiry*, *29*(3), 262–271. https://doi.org/10.1177/1056492619899331

Oliveira, M. E. de. (1980). *Direito Administrativo*. Coimbra: Almedina.

Oliveira, R. Esteves & Moreira, V. (2001). *Os Institutos Públicos e a organização administrativa em Portugal, in Relatório e Proposta de Lei-quadro sobre os Institutos Públicos*. Lisboa: Ministério da Reforma do Estado e da Administração Pública/Grupo de Trabalho para os Institutos Públicos

Oliver, C. (1991). Strategic Responses to Institutional Processes. *Academy of Management Review*, *16*(1), 145–179. https://doi.org/https://doi.org/10.5465/AMR.1991.4279002

Oliver, C. (1992). The Antecedents of Deinstitutionalization. *Organization Studies*, *13*(4), 563–588. https://doi.org/10.1177/017084069201300403

Olsen, J. P. (2007). The Institutional Dynamics of the European University. In Johan P. Olsen & Peter Maassen (Ed.), *University Dynamics and European Integration* (pp. 25–54). Dorderecht: Springer.

Olssen, Mark & Peters, M. A. (2005). Neoliberalism, higher education and the knowledge economy: from the free market to knowledge capitalism. *Journal of Education Policy*, *20*(3), 313–345. ISSN 0268–0939 (print)/ISSN 1464–5106 (online)/05/030313–33

Ørberg, Jakob Williams & Wright, S. (2013). Paradoxes of the self: Self-owning universities in a society of control. In Eva Sørensen & Peter Trianfillou (eds.) *The Politics of Self-Governance*. London: Ashgate 117–135. https://doi.org/10.4324/9781315554259-7/Paradoxes-Self-Self-Owning-Universities-Society-Control-Jakob-Williams-

Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government*. New York: Penguin Press.

Osborne, S. P. (2006). The new public governance? In *Public Management Review* (Vol. 8, Issue 3, pp. 377–387). New York: Taylor and Francis Ltd. https://doi.org/10.1080/14719030600853022

Osborne, S. P. (2010). The New Public Governance?: Emerging perspectives on the theory and practice of public governance. In *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. New York: Taylor and Francis. https://doi.org/10.4324/9780203861684

Ouchi, W. G. (2019). Markets, Bureaucracies, and Clans. In *Management Control Theory* (pp. 343–355). New York: Taylor and Francis. https://doi.org/10.2307/2392231

Palandt, K. (2003). Universities as Foundations—The New Model of Lower Saxony. *Higher Education in Europe*, *Vol. XXVII*(No. 2), 181–187. https://doi.org/10.1080/0379772032000116318

Palumbo, A. (2017). From Government to Governance. *From Government to Governance*. London: Routledge https://doi.org/10.4324/9781315254920

Paradeise, C., Reale, E., Gostellec, G. & Bleiklie, I. (2009). *Universities Steering between Stories and History* (pp. 227–246). In: Paradeise, C., Reale, E., Bleiklie, & I., Ferlie, E. (eds) University Governance. Higher Education Dynamics, vol 25. , Dordrecht: Springer. https://doi.org/10.1007/978-1-4020-9515-3_10

Parsons, T. (1956). Suggestions for a sociological approach to the theory of organizations. I. *Administrative Science Quarterly*, *1*(1), 63–85.

Parsons, T. (1956). Suggestions for a sociological approach to the theory of organizations. II. *Administrative Science Quarterly*, *1*(2), 225–239. https://doi.org/10.2307/2390988

Pasquino, G. (2010). *Curso de Ciência Política* (2.ª, revis). Cascais: Principia, Publicações Universitárias e Científicas.

Pechar, H. (2005a). Backlash or Modernisation? Two Reform Cycles in Austrian Higher Education. In *Higher Education Dynamics* (Vol. 8, pp. 269–285). Dordrecht: Springer Science and Business Media B.V. https://doi.org/10.1007/1-4020-3411-3_16

Pechar, H. (2005b). University Autonomy in Austria. *HOFO Working Paper Series*, *5*(1), 1–11. http://www.iff.ac.at/hofo/WP/IFF_hofo.05.001_pechar_autonomy.pdf

Pedersen, O. (1997). *The First Universities - Studium Generale and the Origins of University Education in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.

Pedrosa, J., Santos, H.C., Mano, M. & Gaspar, T. (2012). *Novo Modelo de Governança e Gestão das Instituições de Ensino Superior em Portugal: Análise dos Usos do Modelo em Instituições Públicas.* (pp. 7–152). Lisboa: Conselho Nacional de Educação.

Pedrosa, J. (2015). Autonomia e governança das instituições de educação superior. In Rodrigues, Maria de Lurdes & Heitor, Manuel (orgs), *40 Anos de Políticas de Ciência e de Ensino Superior* (pp. 813–839). Coimbra: Edições Almedina S. A.

Pedrosa, Júlio & Queiró, J. F. (2005). *Governar A Universidade Portuguesa: Missão, Organização, Funcionamento e Autonomia*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Pedrosa, Júlio, Teixeira, Pedro Nuno, Moreira, Maria João Guardado & Santoalha, A. M. (2017). *Educação Superior Em Portugal: Uma Nova Perspetiva*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Pekkola, E. & J. Kohler (2012). Reforming the Finnish University System: Policies and Institutional Responses. In Bergan Sjur, Eva Egron-Polak, Jürgen Kohler, Lewis Purser, & Martina Vukasović (Eds.), *Leadership and Governance in Higher Education: Handbook for Decision-Makers and Administrators* (pp. 87–105). Berlin: Raabe.

Pekkola, E., Pinheiro, R., Geschwind, L., Siekkinen, T., Pulkkinen, K., & Carvalho, T. (2021). Hybridity in Nordic Higher Education. *International Journal of Public Administration*, 1–14. https://doi.org/10.1080/01900692.2021.2012190

Peters, G. (1996). *The future of governing: Four emerging models*. Lawrence: University Press of Kansas.

Pető, A. (2021). Current Comment: The Illiberal Academic Authority. An Oxymoron? *Ber. Wissenschaftsgesch*, *44*, 461–469. https://doi.org/10.1002/bewi.202100013

Pfeffer, J. & Salancik, G. (1978). *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*. New York: Harper & Row.

Pfeffer, J. (1993). Barriers to the Advance of Organizational Science: Paradigm Development as a Dependent Variable. *Academy of Management Review*, *18*(4), 599–620. https://doi.org/10.5465/amr.1993.9402210152

Pfiffner, J. P. (2000). Government legitimacy and the role of the civil service. The Woodrow Wilson Center Press. In J. P. Pfiffner & D. A. Brook (Eds.), *The future of merit years after the Civil Service Reform Act* (pp. 15–38). Washington: The Woodrow Wilson Center Press.

Phidd, R. W., Boston, J., Martin, J., Pallot, J., & Walsh, P. (1998). Public Management: The New Zealand Model. *Canadian Public Policy / Analyse de Politiques*, *24*(1), 120. https://doi.org/10.2307/3551734

Pick, D. (2005). *Australian higher education reform : A reflexive modernization perspective* (No. 4; Working Paper Series).

Pinheiro, R., Aarrevaara, T., Berg, L. N., Fumasoli, T., Geschwind, L., Foss Hansen, H., Hernes, H., Kivistö, J., Lind, J. K., Lyytinen, A., Pekkola, E., Pulkkinen, K., Stensaker, B., Söderlind, J., Pinheiro, R., Hernes, • H, Aarrevaara, T., Pulkkinen, & K, & Berg, L. N. (2019). Nordic Higher Education in Flux: System Evolution and Reform Trajectories. In L. Geschwind, R. Pinheiro, K. Pulkkinen & H. F. Hansen (Eds.), *Reforms, Organizational Change and Performance in Higher Education* (pp. 69–108). Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-030-11738-2_3

Pinto, C. A. M. (1992). *Teoria Geral do Direito Civil* (3.ª ed. ac). Coimbra: Coimbra Editora.

Plane, J. M. (2013). *Théorie des Organisations* (4e ed.). Paris: Dunod.

Platão. (2012). *A República* (13.ª). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Pochet, P. (2006). The open method of co-ordination. *Perspectives on European Politics and Society*, *7*(1), 75–90. https://doi.org/10.1080/15705850600839603

Pollitt, C. (1993). *Managerialism and the public services : cuts or cultural change in the 1990s?* Oxford: Blackwell Business.

Pollitt, C. (2007). The new public management: an overview of its current status. *Administratie Si Management Public*, *8*, 110–117.

Pollitt, C. & B. G. (2017). *Public Management Reform A Comparative Analysis - Into The Age of Austerity* (Fourth Edi). Oxford: Oxford University Press.

Polóny, István & Kozma, T. (2022). From the bureaucratic model to the bureaucratic model The post-socialist development of the Hungarian higher education. *Hungarian Educational Research Journal*, *12*(1), 80–90. https://doi.org/10.1556/063.2021.00064

Pombo, O. (2002). *A Escola, a Recta e o Círculo*. Lisboa: Relógio D'Água Editores.

Popper, K. (1963). *Conjectures and Refutations: The growth of Scientific Knowledge*. New York: Routledge and Kegan Paul.

Popper, K. (2003). *Conjecturas e Refutações*. Coimbra: Almedina.

Porter, R. (2002). A Revolução Científica E As Universidades. In H. Ridder-Symoens (Ed.), *Uma História da Universidade na Europa, II* (pp. 511–540). Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda.

Powell, W. (2007). The new institutionalism. In J. R. Clegg, S. & Bailey (Ed.), *The International Encyclopedia of Organization Studies, vol. 4*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

Powell, W. W. (1990). Neither Market nor Hierachy: Network forms of oranitazion. *Research in Organizational Behavior*, *12*, 295–336.

Prata, A. (2018). *Dicionário Jurídico, vol I*. Coimbra: Edições Almedina S. A.

Pressman, J. L. & A. W. (1984). *Implementation* (3rd edn.). Berkeley: University of California Press.

Pressman, J. L. & A. W. (1973). *Implementation*. Berkeley: University of California Press.

Provan, K. G. & Kenis, P. N. (2008). Modes of network governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, *18*(2), 229–252. https://research.tilburguniversity.edu/en/publications/modes-of-network-governance-structure-management-and-effectivenes

Pruvot, Enora Bennetot, & Estermann, T. (2017). *University Autonomy in Europe III: The Scorecard 2017*. Brussels: European University Association (EUA).

Pugh, D.S., Hickson, D.J., Hinings, C.R., & Turner, C. (1969). The context of organizational structures. *Administrative Science Quarterly*, *14*(1), 91–114.

Purcell, M. (2008). *Recapturing Democracy: Neoliberalization and the struggle for alternative urban futures*. New York and London: Routledge.

Queiró, A. R. (1976). *Lições de direito administrativo* (2.ª ed.). Coimbra: Livraria Almedina.

Queiró, J. F. (2017). *O Ensino Superior em Portugal*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Quivy, R. & Van Campenhoudt, L. (1992). *Manual de Investigação Em Ciências Sociais*. Lisboa: Gradiva - Publicações, Lda.

Rabetino, R., Kohtamäki, M., & Federico, J. S. (2021). A (Re)view of the Philosophical Foundations of Strategic Management. *International Journal of Management Reviews*, *23*(2), 151–190. https://doi.org/10.1111/ijmr.12244

Radin, B. A. (2012). Federal management reform in a world of contradictions. In *Federal Management Reform in a World of Contradictions*. Georgetown: Georgetown University Press. https://doi.org/10.5860/choice.50-2357

Ramos, Luís A, de O. (1997). A Universidade de Coimbra, A Universidade Portuguesa e as Universidades Europeias. In *História da Universidade em Portugal* (pp. 361–393). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Ravitch, D. (2011). *The Death and Life of the Great American School System*. Philadelphia, PA: Basic Books.

Reed, M. I. (2002). New Managerialism, Professional Power and Organisational Governance in UK Universities: A Review and Assessment. In Alberto Amaral, Glen A. Jones & Berit Karseth (Eds.), *Governing Higher Education: National Perspectives on Institutional Governance* (pp. 163–185). Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.

Reed, Michael I., Meek, V. L., & Jones, G. (2002). Introduction. In Alberto Amaral, Glen A. Jones & Berit Karseth (Eds.), *Governing Higher Education: National Perspectives on Institutional Governance* (pp. xv–xxxi). Dorderecht, The Netherlands: Kluwer Academic Publishers.

Reed, M., & Burrell, G. (2019). Theory and Organization Studies: The Need for Contestation. *Organization Studies*, *40*(1), 39–54. https://doi.org/10.1177/0170840617745923

Reiter, R., & Klenk, T. (2019). The manifold meanings of 'post-New Public Management'-a systematic literature review. *International Review of Administrative Sciences*, *85*(1), 11–27. https://doi.org/10.1177/0020852318759736

Rendas, A. (2019). Governance of Portuguese Universities Within European Higher Education: Nova University Lisbon Experience. In *University Governance and Academic Leadership in the EU and China,* Chang Zhu & Merve Zayim Kurtay (Eds.), 196–209. Pennsylvania, USA: IGI Global Publishing. https://doi.org/: 10.4018/978-1-5225-7441-5.ch012

Resende, A. (1956). Oração de Sapiência (Oratio Pro Rostris). Tradução de Miguel Pinto de Meneses. Introdução e notas de A. Moreira de Sá. Lisboa: Instituto de Alta Cultura

Rhoades, G. (1992). Governance Models. In *The Encyclopedia of Higher Education Analytical Perspectives, vol 2* (Clark, B.R, pp. 1376–1384). Oxford: Pergamon.

Rhoades, G. & Slaughter, S. (1997). Academic Capitalism, Managed Professionals, and Supply-Side Higher Education. *Social Text 51*, *15*(2), 9–38.

Rhodes, R. A. W. (2007). Understanding governance: Ten years on. *Organization Studies*, *28*(8), 1243–1264. https://doi.org/10.1177/0170840607076586

Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding governance*. Buckingham and Philadelphia: Open University Press.

Rhodes, R. A. W. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, *44*(4), 652–667. https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x

Ribera Tarragó, J. (1928). *Disertaciones Y opúsculos*. 2 vols. Madrid. La enseñanza entre los musulmanes españoles. Discurso leído en la Universidad de Zaragoza en la solemne apertura del curso académico de 1893 á 1894. I: 229-359. Madrid: Imprenta de Estanislao Maestre

Ridder-Symoens, H. (2002). Gestão E Recursos. In H. Ridder-Symoens (Ed.), *Uma História da Universidade na Europa, II* (pp. 148–200). Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda.

Rocha, C. (2014). *Governança e governação*. Ciberdúvidas Da Língua Portuguesa. https://ciberduvidas.iscte-iul.pt/consultorio/perguntas/governanca-e-governacao

Ropret, M., Aristovnik, A., & Kovac, P. (2018). A content analysis of the rule of law within public governance models: old vs. new eu member states. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, *11*(2), 129–152. https://doi.org/10.2478/nispa-2018-0016

Rosa, M. Carmelo (1993). Apontamentos para a Evolução do Conceito de Universidade em Portugal. *Colóquio Educação e Sociedade*, *3*, 127–155.

Rosenau, J. (1995). Governance in the Twenty-First Century. *Global Governance, I*, *I* (1), 13–43. https://doi.org/http://www.jstor.org/stable/27800099

Rosenbloom, D. H. (1998). *Public administration: Understanding management, politics, and law in the public sector.* London: McGrawHill.

Rosser, V. (2002). Governance. In *Higher education in the United States – An encyclopedia (Vol. 1* (J. Forest, pp. 279–284). Santa Barbara: ABC-CLIO.

Rousseau, J. (2009). Discourse on the origin and foundations of inequality among men. In *Discourse on the Origin of Inequality*. Oxford: Oxford University Press. https://doi.org/10.1093/owc/9780199555420.003.0002

Rüegg, W. (1996a). Prólogo. In W. Rüegg (Ed.), *Uma História da Universidade na Europa, I* (pp. XVII–XXIV). Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda.

Rüegg, W. (1996b). Temas. In W. Rüegg (Ed.), *Uma História da Universidade na Europa, I* (pp. 3–31). Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda.

Rüegg, W. (1996c). O Alvorecer do Humanismo. In W. Rüegg (Ed.), *Uma História da Universidade na Europa. I* (pp. 445–470). Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda.

Ryan, W. P. (1999). The new landscape for nonprofits. *Harvard Business Review*, *77*(1), 127–136.

Sabatier, P. (2005). From Policy Implementation to Policy Change: A Personal Odyssey. In Gornitzka Å., Kogan M. & Amaral A. (Eds.), *Reform and Change in Higher Education. Analysing Policy Implementation* (pp. 17–34). Dordrecht: Springer Science and Business Media B.V. https://doi.org/10.1007/1-4020-3411-3_2

Sabatier, P. A. (1991). Toward Better Theories of the Policy Process. *Political Science and Politics*, *24*(2), 147–156. https://doi.org/10.2307/419923

Sahlin, K., & Eriksson-Zetterquist, U. (2016). Collegiality in modern universities–the composition of governance ideals and practices. *Nordic Journal of Studies in Educational Policy*, *2016*(2–3). https://doi.org/10.3402/nstep.v2.33640

Salamon, L. (2002a). *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. Oxford: Oxford University Press.

Salamon, L. M. (2002b). The New Governance and the Tools of Public Action: an Introduction. In L. Salamon (Ed.), *The Tools of Government: a Guide to the New Governancent:* (pp. 1–47). Oxford: Oxford University Press.

Salamon, Lester & Anheier, H. (1997). *Defining the Nonprofit Sector: A cross-national analysis*. Manchester: Manchester University Press.

Salamon, L. M. (1995). *Partners in public service: Government-nonprofit relations in the modern welfare state*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Salamon, Lester M. & Sokolowski, W. (2018). Beyond Nonprofits: In Search of the Third Sector. In Bernard Enjolras, Lester M. Salamon, Karl Henrik Sivesind & Annette Zimmer (Eds.), *The Third Sector As A Renewable Resource for Europe, Concepts, Impacts, Challenges and Opportunities* (pp. 7–48). Gewerbestrasse, Switzerland: Palgrave Macmillan.

Salamon, L. M., & Anheier, H. K. (1992). In search of the non-profit sector. I: The question of definitions. *Voluntas*, *3*(2), 125–151. https://doi.org/10.1007/BF01397770

Salamon, Lester M.; Sokolowski S. Wojciech & Haddock, M. (2017). *Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project (JHU/CNP)*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Salole, G. (2009). A importância da existência de um Estatuto de Fundação Europeia. In B. L. T. de MacDonald Norine (Ed.), *Filantropia na Europa*. Lisboa: Centro Português de Fundações.

Samoff, J. & B. C. (2006). Influence: - direct, Indirect and negotiated: the World Bank and Higher Education in Africa. In G. Neave (Ed.), *Knowledge, Authority and Dissent: critical perspectives on research into higher education and the Knowledge Society* (pp. 133–180). Paris: UNESCO.

Sampson, H., Turgo, N., Cadge, W., Gilliat-Ray, S., & Smith, G. (2020). Harmony of the Seas?: Work, faith, and religious difference among multinational migrant workers on board cargo ships. *Ethnic and Racial Studies*, *43*(16), 287–305. https://doi.org/10.1080/01419870.2020.1776362

Sanabria-Pulido, P., & Leyva, S. (2022). A patchwork quilt of public administration models without early weberianism? Public management reforms in Colombia since the 1980s. *Public Management Review*, 1–12. https://doi.org/10.1080/14719037.2022.2054227

Saraiva, A. J. (1998). *O Crepúsculo da Idade Média em Portugal* (5.ª edição). Lisboa: Gradiva - Publicações, Lda.

Sarrico, C. S., Veiga, A., & Amaral, A. (2013). The long road-how evolving institutional governance mechanisms are changing the face of quality in Portuguese higher education. *Educational Assessment, Evaluation and Accountability*, *25*(4), 375–391. https://doi.org/10.1007/s11092-013-9174-x

Scherer, A. G. (2003). Modes of explanation in organization theory. In C. Knudsen (Ed.), *The Oxford handbook of organization theory* (pp. 310–344). Oxford: Oxford University Press.

Scherer, A.G., & Steinmann, H. (1999). Some remarks on the problem of incommensurability in organization studies. *Organization Studies*, *20*(3), 519–544.

Schumpeter, J. (2018). *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Coimbra: Conjuntura Actual Editora.

Schwartz, G., Lopes, P., Granados, C. M., Sinnott, E., Soto, M., & Tinios, P. (2013). Portugal - Rethinking the State - Selected Expenditure Reform Options. Washington: *International Monetary Fund*, *January*.

Schweinsberg, M., Feldman, M., Staub, N., van den Akker, O. R., & Aert, R. C. M., van Assen, M. A. L. M., Liu, Y., Althoff, T., Heer, J., Kale, A., Mohamed, Z., Amireh, H., Venkatesh Prasad, V., Bernstein, A., Robinson, E., Snellman, K., Amy Sommer, S., Otner, S. M. G., Robinson, D., & Luis Uhlmann, E. (2021). Same data, different conclusions: Radical dispersion in empirical results when independent analysts operationalize and test the same hypothesis. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, *165*, 228–249. https://doi.org/10.1016/J.OBHDP.2021.02.003

Schwinges, R. C. (1996). Formação dos Estudantes e Vida Estudantil. In W. Rüegg (Ed.), *Uma História da Universidade na Europa* (pp. 195–242). Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda.

Scott, R. (2001). *Institutions and Organizations*. London: Sage Publishing.

Scott, W. R., & Meyer, J. W. (1994). *Institutional environments and organizations: Structural complexity and individualism*. London: Sage Publishing. http://books.google.com/books?hl=de%7B&%7Dlr=%7B&%7Did=fggj5E%7B_%7D8E4QC%7B&%7Doi=fnd%7B&%7Dpg=PP11%7B&%7Ddq=John+W.+Meyer++W.+Richard+Scott+%7B&%7Dots=IH7w2XUCt3%7B&%7Dsig=3cSz0do1bmQspSA6l7hL6DcKCIs

Scott, W. R. (2014). *Institutions and organizations: Ideas, interests, and identities* (4th ed.). London: Sage Publishing.

Scott, W. R., Ruef, M., Mendel, P. & Caronna, C. (2000). *Institutional Change and Healthcare Organizations: From Professional Dominance to Managed Care*. Chicago: University of Chicago Press.

Scott, W. R. (1981). Developments in Organization Theory, 1960-1980. *American Behavioral Scientist*, *24*(3), 407–422. https://doi.org/10.1177/000276428102400306

Scott, W. R. (2008). Approaching adulthood: The maturing of institutional theory. *Theory and Society*, *37*(5), 427–442. https://doi.org/10.1007/s11186-008-9067-z

Seixas, A. M. (2003). *Políticas Educativas e Ensino Superior em Portugal*. Coimbra: Quarteto Editora.

Selznick, P. (1948). Foundations of the theory of organizations. *American Sociological Review*, *13*(1), 25–35.

Selznick, P. (1996). Institutionalism “old” and “new.” *Administrative Science Quarterly*, *41*(2), 270–277.

Selznick, P. (1957). *Leadership in administration: a sociological interpretation*. New York: Harper & Row, Publishers, Inc.

Serrão, J. V. (1962). *Portugueses no estudo de Salamanca: 1250-1550. I*. Lisboa: Universidade de Lisboa. https://books.google.pt/books?id=tKdCnQEACAAJ

Serrão, J. V. (1954). *Portugueses no Estudo de Toulouse*. Coimbra: Universidade de Coimbra.

Serrão, J. V. (1980). *A Universidade Técnica de Lisboa, Primórdios da sua História - volume I*. Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa.

Serrão, J. V. (1971). *Les Portugais à l’ Université de Montpellier (XIIe-XVIIe Siècles)*. Paris: Fundação Calouste Gulbenkian.

Serrão, J. V. (1983). *História das Universidades*. Porto: Lello & Irmão - Editores.

Shahjahan, R. A. (2012). The roles of international organizations (IOs) in globalizing higher *education policy.* In J. Smart & M. Paulsen (eds.) *Higher education: Handbook of theory and research (pp. 369–407).* Dordrecht: Springer.

Shattock, M. (2001). The Academic Profession in Britain: A Study in the Failure to Adapt to Change. *Higher Education*, *41*(1–2), 22–47.

Silva, A. C. (2017). *Quinta Feira e outros dias. 1*. Porto: Porto Editora.

Silva, A. C. (2015). Portugal da Troika e do Futuro. In M. de Lurdes Rodrigues and P. Adão e Silva (orgs.), *Governar com a Troika, Políticas Públicas em Tempo de Austeridade* (pp. 619–632). Coimbra: Edições Almedina S. A.

Simão, J. V. (2003). *Modernização do Ensino Superior, da Ruptura à Excelência*. Lisboa: Fundação das Universidades Portuguesas.

Simões, J. S. (2002). *Sete Anos de Luta contra o Fascismo - Academia de Coimbra - 1944-1951*. Guimarães: J. Santos Simões.

Simpson, M. & Cheney, G. (2007). Marketization, participation, and communication within New Zealand retirement villages: A critical-rethorical and discursive analysis. *Discourse & Communication*, *I*, 191–222.

Sipos, N., Kuráth, G., Bányai, E., & Jarjabka, Á. (2021). Applicants’ institution selection criteria in the higher education: An empirical study in Hungarian higher education management. *Management in Education*, *0*(0), 1–12. https://doi.org/10.1177/08920206211030975

Sousa, M. Rebelo de (1992). *A Natureza Jurídica da Universidade no Direito Português*. Mem Martins: Publicações Europa-América.

Sousa, M. Rebelo de. (1999). *Lições de Direito Administrativo, I*. Lisboa: Lex.

Stake, R. E. (2012). *A Arte da Investigação com Estudos de Caso* (3rd.). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Stevens, C. J., Horrigan, J., Heale, R., & Koren, I. (2020). Northeastern Ontario nurses' perceptions of e-learning: An interpretive description. *Nurse Education Today*, *92*. https://doi.org/10.1016/j.nedt.2020.104509

Stiglitz, J. (2002). *Globalisation and its discontents.* London: Penguin Books.

Stiglitz, J. E. (2019). *People, Power and Profits - Progressive Capitalism for an Age of Discontent*. London: Penguin Random House.

Stivers, C. (2000). *Bureau men, settlement women: Constructing public administration in the Progressive Era*. Lawrence: University Press of Kansas.

Stoer, S. (1986). *Educação e Mudança Social em Portugal: 1970-1980, Uma Década de Transição*. Porto: Edições Afrontamento.

Stoker, G. (2006). Public Value Management. *The American Review of Public Administration*, *36*(1), 41–57. https://doi.org/10.1177/0275074005282583

Storbjörk, J., & Stenius, K. (2019). The new privatized market: A question of ideology or pragmatism within the Swedish addiction treatment system? *Social Policy and Administration*, *53*(5), 776–792. https://doi.org/10.1111/spol.12414

Stroup, H. (1966). *Bureaucracy in Higher Education*. New York: The Free Press.

Suddaby, R. (2010). Challenges for institutional theory. *Journal of Management Inquiry*, *19*(1), 14–20. https://doi.org/10.1177/1056492609347564

Suddaby, R., Elsbach, K. D., Greenwood, R., Meyer, J. W., & Zilber, T. B. (2010). Organizations and their institutional environments - Bringing meaning, values, and culture back in: Introduction to the special research forum. *Academy of Management Journal*, *53*(6), 1234–1240. https://doi.org/10.2139/ssrn.2266086

Suddaby, R., Hardy, C., & Huy, Q. (2011). Where are the new theories of organization? *Academy of Management Review*, *36*(2), 236–246. https://doi.org/10.5465/AMR.2011.59330875

Suprun, K. (2018). *Financial autonomy of foundation universities in Lower Saxony: perceptions of university managers and Ministry of Science and Culture*. Osnabrück: Osnabrück University of Applied Sciences.

Sursock, A. (2011). Accountability in western Europe: Shifting quality assurance paradigms. In B. Stensaker & L. Harvey (Eds.), *Accountability in higher education: Global perspectives on trust and power* (pp. 111–132). London: Routledge.

Susánszky, P. (2020). Demobilization Processes. *Intersections. East European Journal of Society and Politics*, *6*(4), 63–92. https://doi.org/10.17356/IEEJSP.V6I4.664

Talebi, A., & Rezania, D. (2020). Governance of projects in public procurement of innovation a multi-level perspective. *Journal of Public Procurement*, *20*(2), 187–206. https://doi.org/10.1108/JOPP-01-2019-0005

Tarlea, S. (2017). Higher education governance in Central and Eastern Europe: A perspective on Hungary and Poland. *European Educational Research Journal*, *16*(5), 670–683. https://doi.org/10.1177/1474904116677756

Tavares, A. (2019). *Administração pública portuguesa*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Teicher, J., Alam, Q., & Van Gramberg, B. (2006). Managing trust and relationships in PPPs: Some Australian experiences. *International Review of Administrative Sciences*, *72*(1), 85–100. https://doi.org/10.1177/0020852306061624

Teichler, U. (1991). *Changing Patterns of The Higher Education System: The Experience of Three Decades.* M. Kogan (Ed.). London: Jessica Kingsley Publishers, Ltd.

Teixeira, P., & Amaral, A. (2011). Portuguese higher education: More competition and less market regulation? In R. Brown (Ed.), *Higher Education and the Market* (pp. 98–109). New York: Routledge. https://doi.org/10.4324/9780203849002

Teixeira, P., Amaral, A., & Rosa, M. J. (2003). Mediating the economic pulses: The international connection in portuguese higher education. *Higher Education Quarterly*, *57*(2), 181–203. https://doi.org/10.1111/1468-2273.00241

Teixeira, P., & Koryakina, T. (2016). Political Instability, Austerity and Wishful Thinking: Analysing Stakeholders' Perceptions of Higher Education's Funding Reforms in Portugal. *European Journal of Education*, *51*(1), 126–139. https://doi.org/10.1111/ejed.12126

Telles, I. G. (1969). *Estatuto de Educação Nacional, Projecto*. Lisboa: Ministério da Educação.

Terry, L. D. (1998). Administrative Leadership, Neo-Managerialism, and the Public Management Movement. *Public Administration Review*, *58*(3), 194. https://doi.org/10.2307/976559

Thatcher, M. (1995). *Downing Street Years* (second). London: Harper Collins.

Thornton, P. H., & Ocasio, W. (2008). Institutional logics. In, R. Greenwood, C. Oliver, K. Sahlin-Andersson & R Suddaby (Eds.), *The Sage Handbook of Organizational Institutionalism* (pp. 99–129). London: Sage Publishing.

Thornton, P. H., & Ocasio, W. (2012). Institutional Logics. In R Greenwood, C Oliver, K Sahlin-Andersson & R Suddaby (Eds.), *The Sage Handbook of Organizational Institutionalism* (pp. 99–128). London: Sage Publishing. https://doi.org/10.4135/9781849200387.n4

Thornton, P. H., & Ocasio, W. (1999). Institutional logics and the historical contingency of power in organizations: Executive succession in the higher education publishing industry, 1958-1990. *American Journal of Sociology*, *105*(3), 801–843. https://doi.org/10.1086/210361

Tilak, J. (2006). Higher Education between the State and the Market. In Neave G. (Ed.), *Knowledge, Authority and Dissent: critical perspectives on research into higher education and the Knowledge Society* (pp. 235–254). Paris: UNESCO.

Tirronen, T., Nokkala, T. & Hölttä, S. (2007). *Consortium, federation and merger - strategic instruments of enhancing research capacity and competitiveness of universities, paper presented at the 2007 CHER Conference*. Dublin: CHER Conference.

Tjeldvoll, A. (1998). The Idea of the Service University. *International Higher Education*, *13*(Fall), 9–12.

Tocqueville, A. de. (2001). *Da Democracia na América*. Cascais: Principia, Publicações Universitárias e Científicas.

Toens, K. (2009). The Bologna Process in German Educational Federalism. *German Politics*, *18*(2), 246–264.

Toepler, S. (2018). Toward a Comparative Understanding of Foundations. *American Behavioral Scientist*, *62*(13), 1956–1971. https://doi.org/10.1177/0002764218773504

Tolbert, P. & Zucker, L. (1996). The institutionalization of institutional theory. In S. Clegg, C. Hardy & W. Nord (Eds.), *Handbook of Organizational Studies* (pp. 175–190). London: Sage Publications Inc.

Tolbert, P. S., & Zucker, L. G. (2012). The Institutionalization of Institutional Theory. In S. Clegg, C. Hardy & W. Nord (Eds.), *Studying Organization: Theory & Method* (pp. 169–184). London: Sage Publications Inc. https://doi.org/10.4135/9781446218556.n6

Torfing, J., Bøgh Andersen, L., Greve, C., & Klausen, K. (2020). Public Governance Paradigms. In *Public Governance Paradigms*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. https://doi.org/10.4337/9781788971225

Torfing, J., & Triantafillou, P. (2013). What's in a name? grasping new public governance as a political-administrative system. *International Review of Public Administration*, *18*(2), 9–25. https://doi.org/10.1080/12294659.2013.10805250

Torgal, L. R. (1999). *A Universidade e o Estado Novo*. Coimbra: Livraria Minerva Editora.

Torgal, L. R. (2012). University, Society and Politics. In Guy Neave & Alberto Amaral (Eds.), *Higher Education in Portugal, 1974-2009, A Nation, a Generation* (pp. 67–87). Dordrecht: Springer Netherlands. https://doi.org/10.1007/978-94-007-2135-7-3

Torres, C. A., & Schugurensky, D. (2002). The political economy of higher education in the era of neoliberal globalization: Latin America in comparative perspective. In *Higher Education* (Vol. 43, Issue 4, pp. 429–455). Dordrecht: Kluwer Academic Publishers. https://doi.org/10.1023/A:1015292413037

Trommel, W., & van der Veen, R. (1997). Sociological Perspectives on Institutions and Neo-institutionalism. In F. van Vught & B. Steunenberg (Eds.), *Political Institutions and Public Policy* (pp. 45–66). Dordrecht: Springer Netherlands. https://doi.org/10.1007/978-94-015-8603-0_3

Trow, M. (1996). Trust, markets and accountability in higher education: A comparative perspective. *Higher Education Policy*, *9*(4), 309–324.

Tsai, W. (2000). Social capital, strategic relatedness and the formation of intraorganizational linkages. *Strategic Management Journal*, *21*(9), 925–939. https://doi.org/10.1002/1097-0266(200009)21:9<925:AID-SMJ129>3.0.CO;2-I

Tucídides. (2013). *História da Guerra do Peloponeso* (2.ª). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Tuckman, B. W. (2012). *Manual de Investigação em Educação* (4th ed.). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Turner, D. W. (2010). Qualitative Interview Design: A Practical Guide for Novice Investigators. *The Qualitative Report, 15(3)*, 754–760.

Välimaa, J. (2004). Nationalisation, Localisation and Globalisation in Finish Higher Education. *Higher Education*, *48*(1), 27–54.

Van Fraassen, B. C. (1980). *The Scientific Image*. Oxford: Clarendon Press.

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

Veiga, A., Magalhães, A., & Amaral, A. (2015a). From collegial governance to boardism: Reconfiguring governance in higher education. In Jeroen Huisman, Harry de Boer, David D. Dill & Manuel Souto-Otero (eds.) *The Palgrave International Handbook of Higher Education Policy and Governance*,. London: Palgrave MacMillan 398–416. https://doi.org/10.1007/978-1-137-45617-5

Veiga, A., Magalhães, A., & Amaral, A. (2015b). Differentiated integration and the bologna process. *Journal of Contemporary European Research*, *11*(1), 84–102. https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-84923626482&partnerID=40&md5=d02131ccf760d97172c189462f36361f

Veiga, A., Magalhães, A., & Videira, P. (2019). Strategizing and managing change in Portuguese higher education. *Perspectives: Policy and Practice in Higher Education*, *24*(2), 1–6. https://doi.org/10.1080/13603108.2019.1575294

Veiga, M. A. (2010). *Bologna and the institutionalisation of the european higher education area* Doutoramento, Porto: Universidade do Porto, Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação. http://www.a3es.pt/sites/default/files/Veiga_Bologna_and_Institutionalisation_EHE.pdf

Verger, J. (1996). Modelos. In W. Rüegg (Ed.), *Uma História da Universidade na Europa, I* (pp. 35–63). Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda.

Vicente, J. (2015). As Parcerias Público-Privadas e as Privatizações no Contexto do Programa de Ajustamento Económico. In Maria de Lurdes Rodrigues & Pedro Adão e Silva (orgs) (Ed.), *Governar com a Troika, Políticas Públicas em Tempo de Austeridade* (pp. 137–154). Coimbra: Edições Almedina S. A.

Virtanen, T. (2008). Merging and Privatising to Reach for the Top: A New Finnish University of Technology, Business, and Art and Design Tampere University Press, Tampere. In T. Aarrevaara & F. Maruyama (eds.), *University Reform in Finland and Japan*. Tampere: Tampere University Press.

Vught, F. van. (1995). Policy Models and Policy Instruments in Higher Education: The Effects of Governmental Policy Making on the Innovative Behaviour of Higher Education Institutions. In *Political Science Series* (No. 26; Political Science Series).

Walden, J. W. H. (1909). *The Universities of ancient Greece*. New York: Scribner.

Waldo, D. (1971). Toward a new public administration. Forward. In F. Marini (Ed.), *Toward a new public administration* (pp. xiii–xix). Scranton: Chandler Publications.

Walker, E. T. (2021). Organizational theory in political sociology. *Sociology Compass*, *15*(3), 1–13. https://doi.org/10.1111/soc4.12860

Warner, J. (1985). Equity and Social Policy: Conceptual Ambiguity in Welfare Criteria. *International Journal of Sociology and Social Policy*, *5*(2), 16–32.

Weber, M. (1954). *Max Weber on Law in Economy and Society*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Weinert, F. (1994). The Correspondence Principle and the closure of theories - Two Incompatible Aspects of Heisenberg's Philosophy of Science. *Erkenntnis*, *40*(3), 303–323. https://doi.org/10.1007/BF01128901

Weisbrod, B. A. (2004). The pitfalls of profits. *Stanford Social Innovation*, *2*(3), 40–47.

Williamson, O. E. (1981). The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach. *American Journal of Sociology*, *87*(3), 548–577.

Williamson, V., Murphy, D., Stevelink, S. A. M., Allen, S., Jones, E., & Greenberg, N. (2020). The impact of trauma exposure and moral injury on UK military veterans: a qualitative study . *European Journal of Psychotraumatology*, *11*(1). https://doi.org/10.1080/20008198.2019.1704554

Witte, J. (2006). *Change of Degrees and Degrees of Change: Comparing Adaptations of European Higher Education Systems in the Context of the Bologna Process*. Enschede: CHEPS.

Wozniak, L. A., Beaupre, L. A., Juby, A., Kivi, P., Majumdar, S. R., & Hanson, H. M. (2020). Successful implementation of a Fracture Liaison Service through effective change management: a qualitative study. *Archives of Osteoporosis*, *15*(1). https://doi.org/10.1007/s11657-020-0692-0

Xiaolong,Tian & Christensen, T. (2022). Leading groups: public sector reform with Chinese characteristics in a post-NPM era. *International Public Management Journal*, 1–21. https://doi.org/10.1080/10967494.2022.2046665

Zemplén, G. A., & Ash, M. G. (2021). History of science in Hungary: Stewardship and audience in periods of institutional and political change. *Centaurus*, *63*, 585–602. https://doi.org/10.1111/1600-0498.12410

Zimmerman, B., & Dart, R. (1998). *Charities doing commercial ventures: Societal and organizational implications*. Toronto: Trillium Foundation.

Zubașcu, F. (2021). *New performance-based funding model raises concerns about motive behind Hungary's university reform,*. Science|Business, 29 April, 2021. https://sciencebusiness.net/news/new-performance-based-funding-model-raises-concerns-about-motive-behind-hungarys-university

Referências legislativas e jurisprudenciais

CRP, Constituição da República Portuguesa. (2005). https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx

DL 252/97, 26/9, DIÁRIO DA REPÚBLICA — I SÉRIE-A, (1997).

DL 95/2009, Decreto-Lei 95/2009, 2009-04-27 - DRE. (2009). Diário Da República. https://dre.pt/pesquisa/-/search/607751/details/maximized

DL 96/2009, Decreto-Lei 96/2009, 2009-04-27 - DRE. (2009). Diário Da República. https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/607760/details/maximized

DL 97/2009, Decreto-Lei 97/2009, 2009-04-27 - DRE. (2009). Diário Da República. https://dre.pt/pesquisa/-/search/607752/details/maximized

DL 266-E/2012, Decreto-Lei 266-E/2012. (n.d.). Retrieved May 27, 2022, from https://dre.tretas.org/dre/305688/decreto-lei-266-E-2012-de-31-de-dezembro

DL 4/2016, Decreto-Lei 4/2016, 2016-01-13 - DRE. (2016). Diário Da República. https://dre.pt/home/-/dre/73115727/details/maximized

DL 20/2017, Decreto-Lei 20/2017, 2017-02-21 - DRE. (2017). https://dre.pt/home/-/dre/106499600/details/maximized

Estatutos da Fundação Alfredo de Sousa, (2015).

GERU-ULM, Gabinete de Estudos de Reforma Universitária, U. de L. M. (1970). *Legislação Universitária, 1911-1970*. Lourenço Marques: Universidade de Lourenço Marques.

LAU, Lei n.º 108/88, Lei de autonomia universitária | DRE. (1988). https://dre.pt/dre/detalhe/lei/108-1988-355494

Lei 1/2012, de 3 de janeiro. (2012). https://dre.tretas.org/dre/288535/lei-1-2012-de-3-de-janeiro

Lei n.º 30/2013 de 8 de maio LEI DE BASES DA ECONOMIA SOCIAL. (n.d.).

Lei-Quadro das Fundações, Lei 24/2012, 9/7, (2012).

Leite, C. de O. F. (1972). *Legislação Universitária, Parte Geral, 1930-1972*. Luanda: Universidade de Luanda.

Leite, C. de O. F. (1983). *Legislação do Ensino Superior, 1972/75*. Lisboa: Universidade Nova de Lisboa.

Leite, C. de O. F. (1985). *Legislação do Ensino Superior, 1976/77*. Lisboa: Universidade Nova de Lisboa.

Neves, M. F. (1988). *Legislação do Ensino Superior, 1978/1977*. Lisboa: Editorial do Ministério da Educação.

Proposta de Lei n.º n.º 275/2013, de 2013.07.03. Revisão do RJIES, 1 (2013).

RCM 79-A/2012, Resolução do Conselho de Ministros n.º 79-A/2012, 13/09 (No. 79-A/2012). (2012).

RCM 13-A/2013, Resolução do Conselho de Ministros n.º 13-A/2013, Diário da República, 1.ª série — N.º 48 — 8 de março de 2013. (2013).

RJIES, Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro, Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior, (2007).

TC, T. C. (1994). Acórdão 148/94, de 3 de maio. *Diário Da República n.º 102/1994*, *Série I-A*,

TC, T. C. (2022). *TC > Jurisprudência > Acordãos > Acórdão 445/2022* . http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20220445.html 2200–2222. 1-16

Referências de documentação técnica

Allegre, Claude, Berlinguer, L., & Blackstone, Tessa, Ruttgers, J. (1998). *Sorbonne Joint Declaration, Joint declaration on harmonisation of the architecture of the European*.

AR, Audição do Dr. Bernardo Moniz da Maia, A. do G. M. da M. (2021). *Audição Parlamentar Nº 22-CPIPRNBIFR-XIV, Comissão Eventual de Inquérito Parlamentar às perdas registadas pelo Novo Banco e imputadas ao Fundo de Resolução*. Lisboa: Assembleia da República.

BFUG. (2001). *Towards the European Higher Education Area Communiqué of the meeting of European Ministers in charge of Higher Education in Prague on Further actions following the six objectives of the Bologna Process*. 1–4.

BFUG. (2003). *"Realising the European Higher Education Area" Berlin Communi*. 1–9.

BFUG. (2009). *Bologna beyond 2010 Report on the development of the European Higher Education Area Background paper for the Bologna Follow-up Group prepared by the Benelux Bologna Secretariat Leuven/Louvain-la-Neuve Ministerial Conference 28-29 April 2009*.

BFUG, Ministers of Higher Education, B. P. (2010). Budapest-Vienna Ministerial Communiqué, EHEA, Bologna Process. *Ministerial Declarations and Communiqués*, 1–2.

BFUG, B. F. G. (2015). Statement of the Fourth Bologna Policy Forum. *Fourth Bologna Policy Forum*.

BFUG, Ministers of Higher Education, B. P. (2018). Paris Ministerial Communiqué, EHEA, Bologna Process. *Ministerial Declarations and Communiqués*, 1–5.

BFUG, Ministers of Higher Education, B. P. (2020). Rome Ministerial Communiqué EHEA, Bologna Process. M*inisterial Declarations and Communiqués*, 1–10.

BFUG. (2022). *European Higher Education Area and Bologna Process*. BFUG Secretariat. http://www.ehea.info/

CCES, C. C. do E. S. (2017). *Avaliação e análise do funcionamento das fundações públicas de direito privado no Ensino Superior, Sumário do grupo de trabalho*.

CNE. (2008). *Pareceres CNE, 2007*. Lisboa: Conselho Nacional de Educação.

COM. (2001). E*uropean Governance a white paper*.

COM, C. from the C. to the E. P. (2011). *Supporting Growth and Jobs - An Agenda for the Modernization of Europe's Higher Education Systems*. European Comission.

DGAEP, S. (2022). *DGAEP - Direção-Geral da Administração e do Emprego Público*. Síntese Estatística Do Emprego Público. https://www.dgaep.gov.pt/index.cfm?OBJID=ECA5D4CB-42B8-4692-A96C-8AAD63010A54

DGEEC; Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência. (2022). https://www.dgeec.mec.pt/np4/18/

DGESup, Pesquisa de Cursos e Instituições. (2022). https://www.dges.gov.pt/pt/pesquisa_cursos_instituicoes?plid=372&instituicao=&cursos=&distrito=&tipo_ensino=1&tipo_estabelecimento=&area=&tipo_curso=

EC, E. C. (2021). *Terms of reference of working groups, Working Group on Higher Education (E03799)*. Register of Commission Expert Groups and Other Similar Entities. https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/expert-groups/consult?lang=en&groupID=3799

EC, E. C. (2022). *European strategy for universities, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*.

Education, E. M. of. (1999). The Bologna Declaration of 19 June 1999 - Joint declaration of the European Ministers of Education. *EHEA - THE EUROPEAN HIGHER EDUCATION AREA*.

EFC, E. F. C. (2015). *Comparative highlights on Foundation Laws. The operating Environment for Foundations in Europe* (E. F. Center (Ed.)). European Foundation Center.

English House of Commons. (2012). *International Committee's report on "private foundations."*

Entrevistas. (2022). *Base de Dados com Entrevistas para o trabalho de investigação conducente a doutoramento: 'Um regime Fundacional nas Universidades Públicas Portuguesas*.

EU. (2012). Consolidated version of the Treaty on the functioning of the European Union. *Official Journal of the European Union*, *C 326*, 47–390.

EUA. (2018). *Annual Report. Retrieved from: http://www.eua.be/Libraries/publicationshomepage-list/eua-2017-annual-report*.

EUr- LEX. (2017). *EUR-Lex - c11088 - PT - EUR-Lex*. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM:c11088

Eurydice. (2007). *Focus on the structure of higher education in Europe – 2006/7. National trends in the Bologna Process. Brussels: Education and Culture DG.*

Eurydice. (2008). *Higher education governance in Europe: Policies, structures, funding and academic staff.* Brussels: Education and Culture DG.

Eurydice. (2022). *Hungary Types of higher education institutions*. Eurydice. https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/hungary/types-higher-education-institutions_en

Eurydice. (2022). *Hungary Higher education*. Eurydice. https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/higher-education-35_en

Harvard Law School. (2022). *What is Principal Agent Theory? - PON - Program on Negotiation*. https://www.pon.harvard.edu/tag/principal-agent-theory/

INE, I. N. de E. (2013). *Conta Satélite da Economia Social 2010. Estatísticas oficiais.*

INE, CSES, I. N. de E. (2019). *Conta Satélite da Economia Social 2016. Estatísticas oficiais.*

ISCTE-IUL. (2015). *Relatório de Avaliação do Período Experimental de Cinco Anos do Regime Fundacional*.

ISCTE-IUL. (2022). *Apresentação - Iscte – Instituto Universitário de Lisboa*. https://www.iscte-iul.pt/conteudos/iscte/organizacao/fundacao-iscte/conselho-de-curadores/119/apresentacao

Joint Declaration. (2001). *Joint Declaration on Higher Education and the General Agreement on Trade in Services* (pp. 1–4).

Jornal Oficial da União Europeia. (2016). *Tratado da União Europeia (versão consolidada)*. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_2&format=PDF

Lisbon European Council, 23-24.03.2000: Conclusions of the Presidency. (2000). https://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm

Magna Charta. (1988). *Signatory Universities — Observatory Magna Charta Universitatum*. http://www.magna-charta.org/magna-charta-universitatum/signatory-universities

Magna Charta. (2020). *MCU 2020 — Observatory Magna Charta Universitatum*. http://www.magna-charta.org/magna-charta-universitatum/mcu-2020

MCTES, M. da C. T. e E. S. (2007). *Orientações para a reforma do sistema de ensino superior em Portugal*.

MCTES, Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior Gabinete do Ministro Taxa de escolaridade do ensino Superior na faixa etária 25-29 Taxa de escolaridade do ensino Superior na faixa etária 30-34-Projeção. (2021). 1–6. https://doi.org/10.0%

OCDE. (1963). *Le Projet Régional Méditerranéen - Portugal - Rapports par pays*.

OECD. (2002). *(2002). Distributed Public Governance: Agencies, Authorities and other Government Bodies.* Paris, OECD.

OECD. (2003). Changing Patterns of Governance in Higher Education. In *Education Policy Analysis*.

OECD. (2007a). *Reviews of National Policies for Education: Tertiary Education in Portugal*.

OECD. (2007b). Linking Regions and Central Governments. Contracts for regional development. *Paris, Organisation for Economic Co-Operation and Development*, 22–70.

OECD. (2008). *Tertiary Education for the Knowledge Society*.

OECD. (2009). *OECD Reviews for Tertiary Education, Finland*.

OECD. (2011). Policy framework for investment user's toolkit. Chapter 10. Public Governance. *Paris, Organisation for Economic Co-Operation and Development*.

OECD. (2017a). *Fostering Innovation in the Public Sector*. Paris. https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1787/9789264270879-en

OECD. (2017b). *Education Policy Outlook – Austria*.

OECD. (2019). *OECD Review of Higher Education, Research and Innovation: Portugal*. https://doi.org/OECD (2019), OECD Review of Higher Education, Research and Innovation: Portugal, OECD Publishing, Paris,ps://doi.org/10.1787/9789264308138-en.

PORDATA - Estatísticas, gráficos e indicadores de Municípios, Portugal e Europa. (2021). https://www.pordata.pt/

Programa do XX Governo Constitucional: Programa do XX Governo Constitucional :: Programa do Governo :: República Portuguesa. (2015). https://www.historico.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc20/prog-gc20/prog-gc-20/prog-gc-20.aspx

Público, 5 de abril 2022, Siza, R. (2022). *Bruxelas vai acionar o mecanismo do Estado de direito contra a Hungria | União Europeia | Público*. Público. https://www.publico.pt/2022/04/05/mundo/noticia/bruxelas-vai-accionar-mecanismo-estado-direito-hungria-2001478

Rectors of European Universities. (1998). *Magna Charta Universitatum Europaeum*. 1–2. http://www.magna-charta.org/library/userfiles/file/mc_english.pdf

Sande, P. de A. (2017). *Governança*. Euroogle - Dicionário de Termos Europeus. euroogle.com/dicionario.asp?definition=567

Seedco Policy Center. (2007). *The limits of social enterprise: A field study & case analysis*. New York: Seedco Policy Center.

SEESIC, S. de E. do E. S. e da I. C. (1975). *Políticas do Ensino Superior, Bases para um Programa*. Lisboa: Secretaria de Estado do Ensino Superior e da Investigação Científica.

The Aspen Institute. (2001). The non-profit sector and the market: opportunities & challenges. *Fund Raising Management*, *32*(9).

The Economist. (2021). Hungary, Viktor Orban's university challenge. *The Economist*, 9–10.

U. Aveiro. (2022). *Homepage - Universidade de Aveiro*. https://www.ua.pt/

U. Aveiro. (2016). *Relatório de Avaliação do Período Experimental da Universidade de Aveiro, 2010-2014*.

U. Minho. (2021). *Avaliação da aplicação do regime fundacional relatório final [versão_01]*.

U. Minho. (2022). *Universidade do Minho*. https://www.uminho.pt/PT/

U. Porto. (2022). *U.Porto*. https://sigarra.up.pt/up/pt/web_base.gera_pagina?p_pagina=home

U. Porto. (2015). *Avaliação do Período Experimental de cinco anos de vigência do Regime Fundacional na Universidade do Porto*.

Universidade de Aveiro. (2019). Antes da Declaração de Bolonha. *Bolonha 20 Anos*.

University of Bologna. (2022). *Our history — University of Bologna*. Website Unibo. https://www.unibo.it/en/university/who-we-are/our-history/our-history

UNL. (2019). *Plano Estratégico 2020-2030, Universidade Nova de Lisboa*.

UNL. (2022). *Universidade NOVA de Lisboa |*. https://www.unl.pt/

UNSA, U. N. (2018). *Satellite Account on Non-profit and Related Institutions and Volunteer Work*.

UNSD, U. N. S. D. (2003). *Handbook on Nonprofit Institutions in the System of National Accounts*. New York, United Nations Statistics Division.

World Bank. (1978). *Report and Recommendation of the President of the IBRD to the Executive Directors on a proposed Loan to The Republic of Portugal for an Education Project*. https://doi.org/N.º P-2198a_PO

World Bank. (1984). *Staff Apraisal Report Korea Program For Science and Technology Education*. https://doi.org/N.º 4891-KO

World Bank. (1987). *Staff Appraisal Report, Republic of Portugal, Technology Education Project*. https://doi.org/N.º 6617-POR

World Bank. (1992). *Governance and Development*.

World Bank. (2011). *Learning for all, Investing in People's Knowledge and Skills to Promote Development, World Bank Group Education Strategy 2020*.

World Bank. (2017). Governance and the Law. In *World Development Report*. Washington DC, World Bank. https://doi.org/10.1596/978-1-4648-0950-7

World Bank. (2018). *Higher Education Needs to Change to Meet the Demands of a Fast-Changing World*. https://doi.org/http://documents.worldbank.org/curated/en/610121541079963484/World-Bank-Education-Overview-Higher-Education

ANEXOS

ANEXO 1 – Revisão da literatura

Neste projeto de investigação, a identificação e revisão da literatura sobre o tema em estudo correspondeu ao primeiro passo do processo de investigação e numa primeira fase deste trabalho foram sentidas dificuldades importantes porque o tema de governo das instituições de ensino superior (IES) é muito amplo e genérico e o aparecimento de fundações como entidades titulares de IES públicas não tinha ainda um tratamento doutrinário, de natureza científica, relevante e profundo. Foi difícil encontrar artigos científicos que abordassem a temática das fundações como titulares de IES públicas, apesar de ele já estar consagrado na legislação portuguesa desde setembro de 2007 – Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (RJIES), capítulo VI do seu Título III, art.ºs 129º a 137.º – e de este regime ser utilizado noutros países europeus, como, por exemplo, na Alemanha ou na Finlândia (Coelho, 2017; Diogo, 2015; Pedrosa et al., 2012). Para além disso, *a ideia de possibilitar que as universidades e institutos politécnicos ou qualquer das suas unidades orgânicas se transformem em fundações públicas de direito privado constava já do Relatório da OCDE* (Coelho, 2017, p. 384). Os Relatórios da OCDE, que obedecem a um padrão comum, influenciaram reformas no ensino superior em vários países membros desta organização internacional (Diogo & Carvalho, 2022) e foram produzidos para Portugal em 2003, 2006 e 2019.

Apesar destes exemplos de modelos de fundações públicas de direito privado no governo de IES públicas, não se encontram muitos artigos a abordar o tema. Na pesquisa realizada na ocasião, foram encontrados diversos artigos com a abordagem deste tema no âmbito da governação do ensino superior. Para realizar essa pesquisa recorreu-se a uma das principais fontes disponíveis de dados bibliométricos: *Elsevier's Scopus (Scopus)*. Esta fonte faz a seleção do material científico que disponibiliza seguindo um critério de *'peer-reviewed-only'*. Muitos autores preferem usar esta base de dados Scopus (Manatos et al., 2015) por ser esta a base de dados com maior quantidade de resumos e citações de literatura com revisão por pares e por conter um maior número de revistas importantes em termos de ciências sociais e, também, por incluir um maior número de publicações de natureza interdisciplinar.

Tendo sido definidos os objetivos da pesquisa foram procurados os tópicos *Higher Education, Governance, University Governance e Entities,* em artigos de ciências sociais, de acordo com a metodologia que se indica a seguir.

Foi consultada a base de dados *Scopus* com os tópicos *Higher Education and Governance*, na área científica das Ciências Sociais com as palavras-chave *higher education*, *governance* e *university governance* e surgiram 586 documentos. Deste vasto conjunto foram selecionados, após uma primeira leitura dos resumos ou apenas dos títulos (quando dessa leitura resultava evidente a irrelevância do artigo para a pesquisa) para análise de conteúdo, de apenas 10 artigos. Em síntese, os critérios gerais de exclusão usados foram os seguintes: artigos fora do objeto do ensino superior; artigos não especificamente focados na governação do ensino superior, mas em contextos mais gerais; artigos focados em todo o sistema educativo ou apenas na educação não superior; artigos contemplando tópicos muito específicos como, por exemplo: desenvolvimento curricular, áreas disciplinares, financiamento do ensino superior e das suas instituições, regulação do sistema, avaliação e gestão de qualidade; artigos sobre

sustentabilidade no ensino superior; artigos sobre relação universidades empresas; artigos sobre o impacto económico do ensino superior; dificuldade no acesso aos artigos.

Em conclusão, foram selecionados para análise de conteúdo 10 artigos sobre os tópicos *higher education* e *governance,* que se encontram identificados no quadro IV. Estes artigos foram selecionados tendo em atenção as questões de investigação deste projeto de investigação.

Quadro IV – Características dos artigos analisados

Ano	Foco Geográfico do estudo	Autores	*Journals*	Metodologia	Tema	Questões de investigação
2014	Portugal	Bruckmann, S, Carvalho, T.	*Tertiary Education and Management*	Estudo de caso	Governação das IES	Em que medida as IES em Portugal são capazes de introduzir maior diversidade nos seus modelos organizacionais?
2018	Portugal	Bruckmann, S, Carvalho, T.	*Higher Education*	Estudo de caso (análise documental)	Governação das IES	O que carateriza o hibridismo na mudança de arquétipo no modelo organizacional das IES?
2015	Portugal e Finlândia	Diogo, S.	*European Journal of Higher Education*	Estudo comparado (análise documental e entrevistas)	Governação das IES	Como foram executadas as reformas da governação do ensino superior em dois países diferentes e distantes, porque existem trajetos similares nelas e quais as diferenças e similitudes nos respetivos processos legislativos?
2013	Portugal	Amaral, A. Tavares, O. Santos, C.	*Higher Education Policy*	Estudo de caso e análise comparada	Governação das IES	Em que medida o RJIES corresponde a uma aplicação da NGP na governação do ensino superior em Portugal? Há convergência, e em que medida, da reforma portuguesa com a que se realiza em outros países europeus?
2008	Europa	Ferlie, E, Musselin, C., Andresani, G.	*Higher Education*	Concetual/teórica (estudo comparado)	Governação das IES	Como vai evoluir a autoridade e governo das IES? Qual o papel, presente e futuro, das autoridades públicas (de qualquer nível), nessa autoridade e gestão?
2018	Noruega	FrØlich, N., Christensen, T., Stensaker, B.	*Public Policy and Administration*	Estudo de casos múltiplos em seis universidades norueguesas (entrevistas)	Governação das IES	Como e em que medida o modelo de governação das universidades reflete os fatores de desenvolvimento interno e externo em relação com a capacidade estratégica destas instituições? Como podemos interpretar esta relação baseada em perspetivas instrumentais e culturais da teoria organizacional?
2013	Inglaterra, França, Alemanha, Itália, Holanda, Noruega e Portugal	Magalhães, A., Veiga, A., Ribeiro, F., Sousa, S., Santiago, R.	*Higher Education*	Concetual/teórica (análise documental)	Governação das IES	Em que medida o modelo de governação europeia produz discursos e práticas na área do ensino superior, capazes de promover convergência de políticas nos países envolvidos no projeto '*TRUE*'?

2013	**Portugal**	**Magalhães, A., Veiga, A., Amaral, A., Sousa, S.**	***Higher Education Quarterly***	**Estudo de caso (análise documental)**	**Governação das IES**	**Quais as consequências da concretização da reforma de 2007 da governação do ensino superior em Portugal, nos órgãos, estruturas e processos de governação?**
2016	**Alemanha, Itália, Holanda, Noruega, Portugal e Suiça**	**Magalhães, A., Veiga, A., Amaral, A.**	***Studies in Higher Education***	**Inquérito internacional (análise comparada)**	**Governação das IES**	**Como e em que medida a influência dos '*stakeholders*' externos mudou as IES e qual a perceção dos reitores e membros dos senados sobre o papel desses '*stakeholders*' nos processos de decisão e de governo das IES?**
2018	**Portugal**	**Magalhães, A., Veiga, A., Videira, P.**	***Education, Policy Analysis Archives***	**Estudo de caso (inquérito)**	**Governação das IES**	**Qual a mudança no equilíbrio interno entre o poder de gestão e o poder de autogovernação académica refletida nos processos de decisão nas IES portuguesas?**

Neste conjunto de artigos predomina o grupo estudos de caso (5) e estudos de caso múltiplos (1), que representam 60% do total, seguindo-se os estudos conceptuais/teóricos (2), 1 estudo comparado e 1 inquérito internacional.

Tendo em consideração as questões de investigação deste projeto, podemos dividir estes artigos, selecionados neste processo de revisão da literatura, em dois grandes grupos:

Tendências internacionais:

- Porque surgem estes modelos fundacionais? Onde e quando?
- Quais os seus objetivos? E os resultados?

Caso português:

- Contexto de emergência? Objetivos do RJIES e do modelo fundacional?
- O que sabemos da experiência com o RJIES e o modelo fundacional? O que não sabemos?
- Efeitos práticos e negativos? Efeitos previstos e não contemplados?

Estes artigos ajudam na resposta a alguns destes tópicos, não a todos, mas são um contributo relevante para o desenvolvimento deste projeto de pesquisa, abrindo perspetivas interessantes para serem exploradas seguidamente.

Nesta conformidade, sobre as tendências internacionais e algumas das questões que lhe estão subjacentes, elas são objeto de tratamento em cinco dos artigos selecionados (Magalhães et al., 2013b; Magalhães, Veiga and Amaral, 2016; *Frølich*, 2018; *Ferlie et al.,* 2008; Diogo, 2015), sendo que nos dois primeiros artigos aqui referenciados o caso português de governação das IES é também abordado, mas num contexto mais alargado, em paralelo com o Reino Unido, a França, a Alemanha, a Itália, a Holanda, a Noruega e a Suíça, no âmbito do projeto europeu *Transforming Universities in Europe (TRUE).* No caso do artigo de Sara Diogo (2015), o caso português é também abordado, em comparação com o caso finlandês. Portanto, estes três artigos colocam-se, pelo seu âmbito geográfico, nos dois grupos de análise identificados.

O caso português e da reforma no seu modelo de governação a que foi sujeito em 2007 – publicação do novo Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (RJIES) – é objeto de 5 das publicações (Bruckmann and Carvalho, 2014; Amaral, A. et al., 2013; Magalhães et al., 2013a; Bruckmann and Carvalho, 2018; Magalhães et al. 2018). Também nestes artigos, sendo a predominância da sua análise o caso português, encontram-se referências a tendências internacionais e, em especial, europeias. Todos estes cinco estudos, que tratam do caso português, acentuam a passagem de um modelo baseado no autogoverno académico para um modelo baseado nos princípios da Nova Gestão Pública *(*NGP*),* consolidado com a reforma de 2007.

Esta primeira fase do processo de revisão de literatura, tendo tido importância para identificar como um projeto de investigação está relacionado com o trabalho de outros, para identificar fontes de informação que outros investigadores utilizaram e, sobretudo, para dar início à investigação, de acordo com os procedimentos adequados, não foi, no entanto, suficientemente clarificadora para desenvolver explicações gerais sobre o fenómeno do modelo de governação fundacional das universidades públicas e foi, ainda, limitadora de uma profunda discussão académica sobre o tema de forma a alargar, devidamente, a possibilidade de identificar relações entre conceitos e hipóteses de investigação no quadro do foco da investigação. Abriu pistas importantes, mas deixou em aberto múltiplas questões.

Mas os importantes objetivos a que se propõe a revisão sistemática da literatura foram alcançados com o desenvolvimento deste projeto de investigação, através da pesquisa em outras fontes de informação, por referências recebidas de especialistas no tema e pela obtenção de acesso a documentos importantes, que estava inicialmente limitada. Deste modo, foi possível identificar um mais vasto conjunto de artigos – quer publicados em revistas de referência internacional, quer em livros –; um bom número de outros textos provenientes de intervenções em conferências, seminários e outras reuniões; e, ainda, diversos livros dedicados direta ou indiretamente ao tema em análise neste projeto, que se encontram todos devidamente identificados nas listas de referências deste trabalho. O processo de revisão de literatura realizado para este projeto foi, assim, enormemente enriquecido com estes novos contributos, que se sucederam ao passo inicial descrito anteriormente.

Com este processo de revisão sistemática da literatura, realizado no âmbito deste projeto de investigação, concluiu-se, assim, que existe uma muito vasta e diversificada reflexão científica sobre o complexo tema de governação do ensino superior. Esta reflexão está generalizada em termos geográficos e tem correspondido a uma das áreas prioritárias de análise no que respeita aos temas de ensino superior. Nos últimos anos tem-se registado um crescimento desta reflexão devido às reformas setoriais que têm sido adotadas e ao desenvolvimento de processos de internacionalização, sobretudo no espaço europeu, como resultado da dinâmica do Processo de Bolonha.

Predominam análises sobre a passagem de modelos de auto governação académica das universidades para modelos mais próximos da gestão privada (NGP, governação '*managerial'* e crescimento do '*boardismo')*; convergência de políticas de ensino superior; o surgimento de modelos híbridos de governação das universidades, conciliando modelos diferentes; influência de organismos internacionais na definição dessas políticas (OCDE, Banco Mundial e Comissão

Europeia); e o papel cada vez mais relevante dos '*stakeholders'* externos na governação das universidades.

De qualquer modo, constata-se que ainda não são muitos os estudos que analisem o modelo fundacional de governação das universidades públicas, que se encontra em vigor em alguns países europeus e que traz novos desafios, novos riscos e novas oportunidades às universidades públicas. O modelo não é novo no que respeita a instituições privadas de ensino superior e justifica-se amplamente que se proceda a uma análise cuidada e detalhada, à luz dos princípios da governação e gestão públicas e da ciência política, das suas características, do seu funcionamento e dos seus resultados nas universidades públicas em que está em prática. O modelo está em vigor em cinco universidades públicas portuguesas que pode servir, sem dúvida, de importante laboratório para a sua investigação, procurando comparar a situação aqui verificada com o que se passa em outros países que adotaram o mesmo modelo em universidades públicas e com a situação em instituições públicas que não optaram por este regime.

Esta revisão sugere, assim, a pertinência e relevância desta investigação sobre o modelo de governação fundacional das universidades públicas percorrendo, entre outras, as seguintes vias: (i) analisar em que medida este modelo poderá tender para um reforço das políticas e dos procedimentos da NGP na governação das universidades públicas; (ii) verificar como ele promove uma maior ou menor autonomia académica das instituições e do seu autogoverno e que modelo de governação de instituições públicas é mais estimulado por esta solução; (iii) analisar os seus resultados em áreas como o financiamento, a gestão de pessoal e a gestão patrimonial; ou (iv) determinar, ainda, a natureza das fundações públicas de direito privado à luz da teoria civil e administrativa das fundações e as caraterísticas que estes entes jurídicos podem assumir como titulares de universidades públicas.

ANEXO 2 – Guião da Entrevista

I - Qual a sua opinião sobre os modelos de governação previstos no RJIES, em comparação com o modelo anterior (LAU) e outros modelos:

Quanto à autonomia universitária e autogoverno institucional?

Quanto à operacionalidade da governação e gestão (colegialidade/poder unipessoal)?

Quanto ao nível de descentralização institucional?

Quanto aos regimes de financiamento e de recrutamento e gestão de pessoal (docente/investigação e não docente)

II - Qual a sua opinião sobre o papel das individualidades externas na governação das Universidades públicas? Vantagens e Desvantagens?

III - Que análise faz do funcionamento do Conselho Geral?

Em geral?

Na sua Instituição?

IV - O que acha do modelo fundacional de governação previsto no RJIES?

Como se explica a sua adoção em Portugal no quadro das transformações verificadas na governação do ensino superior na União Europeia (UE)?

Qual o sentido desta mudança?

Qual pensa ser a influência de organizações internacionais na adoção deste modelo?

V - Como avalia, em termos práticos, a experiência do modelo fundacional nas 5 Universidades que o adotaram?

Em sentido geral?

Se for o caso, na sua instituição?

VI - Qual entende ser o papel a desempenhar pelo conselho de curadores?

Qual a sua perspetiva sobre a sua função, o seu propósito, o seu funcionamento e o seu futuro?

VII – Como tem sido, em termos práticos, o funcionamento do conselho de curadores? Tem cumprido as atribuições que lhe estão cometidas na lei (RJIES), ou tem atuado por excesso ou por defeito, em relação a essas atribuições? Exemplos.

VIII – O conselho de curadores – cujos membros foram nomeados pelo Governo e que o representam na universidade - tem recebido orientações do Governo sobre o sentido das deliberações a adotar no âmbito das suas atribuições? Em caso positivo, exemplos.

IX - Sendo os membros do conselho de curadores nomeados pelo Governo, ainda que sob proposta da universidade, entende que o autogoverno institucional é afetado?

X - Considera os membros deste órgão (conselho de curadores) como representantes, de facto, do Governo na Universidade?

XI - Acha que o modelo fundacional, em comparação com o modelo supletivo previsto no RJIES, promove ou pode promover uma governação melhor e mais eficaz da universidade? Exemplos.

XII - Se as conhece, o que acha das novas recomendações da OCDE sobre a governação das universidades públicas, no seu Relatório de 2019?

A generalização a todas as instituições do modelo fundacional?

O reforço do conteúdo deste modelo em termos de gestão financeira e de pessoal?

XIII - Acha que as universidades que não adotaram o modelo fundacional são menos autónomas do que as que o adotaram?

XIV - O que acha da iniciativa adotada pela Nova SBE de criação de uma fundação privada para captar financiamento privado (para a construção de um novo *campus*) e para assegurar a gestão do seu património?

Em que medida esta iniciativa pode afetar o modelo fundacional previsto no RJIES e que a UNL adotou?

Poderá corresponder a uma alternativa mais eficaz no que respeita à captação de financiamento privado?

Considera que traz riscos de interferência ilegítima dos financiadores privados na atividade da instituição académica beneficiária?

ANEXO 3 – Consentimento informado

DECLARAÇÃO DE CONSENTIMENTO

Esta investigação, realizada por Manuel Carmelo Rosa, sob orientação da Professora Doutora Teresa Carvalho e do Professor Doutor Pedro Teixeira, decorre no âmbito do Programa de Doutoramento em Políticas Públicas da Universidade de Aveiro e tem como objetivo estudar o modelo fundacional na governação das universidades públicas portuguesas, criado pelo RJIES.

Para esse objetivo, necessitamos que responda a umas questões através de uma entrevista semiestruturada.

A sua participação é muito importante. No entanto, ela é voluntária. Todos os dados recolhidos têm a garantia de confidencialidade e servem somente para investigação científica. O investigador está disponível para qualquer esclarecimento.

Nesta conformidade, solicito que autorize a realização de uma entrevista e que aceite fazer gravações de voz que necessitamos para a realização do nosso estudo. Solicitamos também a sua permissão para usar as informações e dados recolhidos no nosso estudo.

Estará garantido o sigilo de todas as informações recolhidas. Os dados serão utilizados apenas para a elaboração e divulgação científica, respeitando o carácter confidencial.

Atenciosamente

_____

Eu, _____autorizo/não autorizo (*riscar o que não interessa*), nos termos referidos, o investigador Manuel António de Oliveira Carmelo Rosa a recolher dados, através da entrevista que lhe vou conceder, para a sua investigação.

ANEXO 4 – Quadro de análise das entrevistas

1 – Modelos de governação das universidades públicas em Portugal. Opinião

(autonomia e autogoverno institucional/operacionalidade da governação e gestão – colegialidade ou poder unipessoal/nível de descentralização institucional/regimes de financiamento e de recrutamento e gestão de pessoal).

Pergunta I (grupos II, III, IV e V)

2 – Funcionamento do conselho geral e individualidades externas na governação. Seu papel, vantagens e desvantagens.

Perguntas II (todos os grupos) e III (grupos II, III e IV).

3 – Modelo fundacional

(razão para a sua adoção/sentido da mudança/influência das OI na adoção do modelo/avaliação da experiência/comparação em termos de qualidade e de eficácia com o outro modelo previsto no RJIES/comparação do nível de autonomia das universidades com e sem modelo fundacional).

Perguntas IV (todos os grupos), V (grupos I, II, III e IV), XI (todos os grupos) e XIII (grupos II, III e V).

4 – Conselho de curadores

(papel a desempenhar/avaliação prática do desempenho/orientações do Governo/eventual prejuízo no autogoverno institucional/perceção sobre a representação, de facto, do Governo na universidade).

Perguntas VI (todos os grupos), VII (grupos I, II e IV), VIII (grupo I), IX e X (todos os grupos).

5 – Novas recomendações da OCDE. Opinião.

(generalização do modelo fundacional/reforço do modelo na gestão financeira e de pessoal).

Pergunta XII (grupos II, III e V).

6 – Modelo alternativo de governação – Nova SBE

(prejuízo do modelo fundacional/maior eficácia na captação de fundos privados/riscos de interferência na liberdade académica).

Pergunta XIV (grupos II, III, IV e V)

GRELHA DE ANÁLISE

Modelos de governação, comparação modelos RJIES com LAU e outros (II, III, IV e V)

	Mais	Menos	Igual
Autonomia			
Autogoverno inst.			
Eficácia e eficiência			
Descentralização			

	Melhor	Pior	Igual
Financiamento			
Recrut. e gestão pessoal			

Conselho geral e individualidades externas (I, II, III, IV e V)

	Vantajoso	Desvantajoso
Existência c. geral		
Participação ind. ext.		

Papel a desempenhar:	Consultivo	Executivo
Conselho geral		
Individualidades externas		

Modelo fundacional (I, II, III, IV e V)

	Positivo	Negativo	Neutro
Como alternativa			
Resultados práticos			

	Sim	Não
Existência influência externa OI		

	Maior	Menor	Igual
Autonomia			

Conselho de curadores (I, II, III, IV e V)

	Sim	Não
Útil		
Representa o Gov. na prática		
Há orientações do Gov.		
Prejudica autogov. Inst.		

	Manutenção	Desaparecimento	Fusão com CG	Dúvidas
Futuro				

Novas recomendações OCDE (II, III e V)

	Sim	Não
Generalização mod. fund.		
Reforço mod. gestão fin.		
Reforço mod. gestão pessoal		

Modelo alternativo Nova SBE (II, III, IV e V)

	Sim	Não	Dúvidas
Prejudica mod. fundacional			
Mais eficaz captação fundos privados			
Interfere liberdade académica			