

> Março 2023

GESTÃO DEMOCRÁTICA E FINANCIAMENTO PÚBLICO

## RJIES: que caminho de mudança?

Em Janeiro de 2023 o governo anunciou a criação de uma comissão de avaliação do Regime Jurídico das Instituições do Ensino Superior (RJIES). Apesar de ser há muito aguardada, até porque legalmente devia ter acontecido há anos, esta avaliação não pode deixar de reflectir o essencial: o RJIES, que abriu a possibilidade do regime fundacional, tal como antes dele a lei que aumentou as propinas, é um instrumento da desresponsabilização do Estado pelo financiamento do ensino superior e da investigação, bem como da corrosão da gestão democrática destas instituições.

POR PEDRO OLIVEIRA

O Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (RJIES) (1), lei de 2007, marca uma mudança radical no entendimento da vivência académica, da sua comunidade de professores, funcionários e alunos. Introduce a Nova Gestão Pública nas universidades e politécnicos, aplicando ao sector público, cuja missão é o bem comum, os métodos de gestão do sector privado — empresas, mercado —, cujo fim último é o lucro. A principal consequência do RJIES foi comprometer a democracia, a transparência, a colegialidade e a participação nas universidades e nos institutos politécnicos. Nas universidade-fundação perdeu-se o controlo público e generalizou-se a precariedade, particularmente gravosa no caso dos investigadores.

Adoptado no consulado do ministro José Mariano Gago, o RJIES foi em parte suportado, em 2006, por mais um Relatório para o governo da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) que não esconde a sua visão: «os mecanismos do mercado são, quase sempre, mais eficientes na regulação da oferta e da procura das diversas formas de aprendizagem para os diversos grupos de clientes» (2). Na mesma linha ideológica aborda a liderança das instituições, genericamente considerada fraca, devido ao método de eleição do reitor e da forte colegialidade na tomada de decisão nas instituições. O Relatório não usa meias-palavras, e cita o director da Faculdade de Artes e Ciências da Universidade de Harvard, Henry Rosovsky: «uma administração eleita assegura que a liderança é fraca, e aqueles que são fortes e abraçam a mudança não serão populares e, com referência aos Estados Unidos, Presidentes, Directores de Faculdade são nomeados e não eleitos, e podem ser demitidos. Isto é crucial porque as eleições académicas tendem a produzir lideranças fracas...»

Também um dos legisladores do RJIES, Vital Moreira, afirma que «autogoverno igual a irresponsabilidade. Nós não prestamos contas perante ninguém, nem perante o Governo, dada a autonomia, nem perante outra instância externa. Ou melhor, os professores respondem perante os professores, os estudantes perante a associação académica, os funcionários perante os sindicatos» (3). Entre as mudanças que a nova (na altura) lei introduz, destaque-se que «são de esperar uma maior abertura a elementos externos e maior responsabilidade perante o exterior, embora não perante o governo; diminuição dos órgãos colegiais; redução do peso dos estudantes e dos funcionários na gestão

*universitária». E conclui: «teremos menos órgãos, menos eleições, menos estudantes, menos colegialidade, mais participação externa, mais responsabilidade perante o exterior. Se alguma coisa vai mudar profundamente com a reforma é claramente o sistema de governo».*

É curioso notar que, no RJIES a única referência à vivência nas instituições de ensino superior (IES) é esta frase inócua: *«Assegurar a participação dos professores e investigadores e dos estudantes na gestão dos estabelecimentos de ensino superior»* (art. 40.º). Veja-se o que diz a Lei de Autonomia das Universidades (4) onde, logo no seu artigo 2.º (Democracia e Participação), se afirma que *«as universidades devem garantir a liberdade de criação científica, cultural e tecnológica e assegurar a pluralidade e livre expressão de orientações e opiniões, promover a participação de todos os corpos universitários na vida académica comum e assegurar métodos de gestão democrática»*. E o que dizer do Decreto-Lei n.º 781-A/76, de Sottomayor Cardia que, no Preâmbulo, define como uma das preocupações *«instituir uma efectiva democracia nas escolas, de modo a que seu clima interno não possa ser assimilado a esquemas medievais ou corporativos, ainda quando de feição anarco-populista»* (5)? Mais adiante, considera, aliás, que este Decreto-Lei *«é, sem dúvida, o mais ousado e progressista, conjugando democracia e responsabilidade como é próprio de uma sociedade gerida por princípios de socialismo democrático, onde todos os órgãos eleitos devem prestar contas da sua actuação»*. Aos olhos de hoje, estas considerações seriam rotuladas de revolucionárias e extremistas.

Qual a grande transformação relativamente ao modelo de gestão no RJIES? Em primeiro lugar, ao arripio do que até aí constituía a tradição académica, as assembleias de docentes deixaram de existir. O Senado Universitário foi extinto ou reduzido a órgão meramente consultivo, onde uma minoria de membros é eleita directamente pela academia, sendo a maioria dos seus lugares ocupados por inerência em representação de cargos institucionais e, por essa razão, na dependência do reitor ou presidente. Assim, a participação e a colegialidade e, em boa verdade a vida democrática, foram drasticamente reduzidas. No actual modelo, os órgãos de gestão são o Conselho Geral, o Reitor ou Presidente, o Conselho de Gestão e, no caso das Fundações, o Conselho de Curadores. O RJIES reduziu radicalmente a participação de professores, funcionários e estudantes em todos os níveis das IES, nos Departamentos, nas Faculdades e na Reitoria. Não existem assembleias onde os professores troquem pontos de vista sobre o ensino e a investigação, e onde os actos de gestão sejam analisados de forma transparente.

No actual quadro, o Conselho Geral é o único órgão de governo democraticamente eleito pela academia. As decisões deste órgão, com a transformação em Fundação, passam a carecer de homologação por parte do Conselho de Curadores, que não é eleito pela academia. Por que razão se acredita que um Conselho de Curadores, exterior à comunidade académica, pode definir melhor do que os seus próprios membros a vida interna da IES e a sua missão?

Acresce ainda que a maioria dos curadores têm uma relação não directa com a Universidade, mediada pelo Reitor que os indicou. Por essa razão, o seu desconhecimento dos problemas da universidade pode ser imenso. E, na verdade, a participação de membros externos não tornou as IES mais transparentes e mais responsáveis perante a sociedade.

O Conselho Geral é, na prática, o único órgão que representa, potencialmente, a comunidade, e apesar de ter a representação de professores e estudantes (eventualmente, também dos funcionários), tem a sua esfera de actuação muito limitada e não cumpre verdadeiramente a função de dar voz à comunidade académica, pois, em geral, fica afogado em burocracias, sem tempo para uma reflexão estratégica sobre a instituição. Por outro lado, a eleição de reitores e presidentes emana deste órgão, o que desobriga os eventuais candidatos de verdadeiramente se dirigirem à comunidade académica.

## Fundações e discriminação na função pública

Num outro nível, mais grave, o RJIES abriu a porta à criação das fundações, forma de subtrair estas instituições ao domínio público. Estas fundações quebraram com uma das missões mais importantes das instituições públicas: serem um exemplo de boas práticas no trabalho, de não-discriminação e de igualdade de tratamento. A coexistência de professores que desempenham as mesmas funções, uns ao abrigo da lei geral do trabalho em funções públicas outros ao abrigo do regime privado, é, em si mesmo, a instituição de uma discriminação no seio da administração pública, com tudo o que isso arrasta no capítulo de protecção social. A universidade poderá ter docentes a exercer as mesmas funções, mas com contratos diversos. Qual o limite? Poderá no futuro uma universidade pública ter apenas docentes em regime de direito privado nos seus quadros?

Importa lembrar o contexto da crise financeira de 2008 em que estas mudanças ocorreram. Um dos objectivos da passagem ao regime fundacional era retirar as instituições que adoptassem esse regime do perímetro orçamental do Estado, o que implicava que essas mesmas instituições tivessem receitas próprias acima de 50%, passando essas instituições a serem definidas, como entidades mercantis, de acordo com a lei europeia (Sistema Europeu de Contas, SEC 95). Não deixa de ser revelador a designação de mercantis... Na verdade, as três Fundações criadas na altura não deixaram de ser entidades públicas para efeitos da contabilidade do Estado, pois as receitas que estas Fundações consideraram como próprias resultaram de financiamento público, nomeadamente no que concerne a verbas de investigação.

Todas as outras alegadas vantagens, desde a alienação de bens patrimoniais à contratação de empréstimos bancários, não tiveram grande expressão. A suposta maior agilidade contabilística também não se verificou, pois todas as Fundações têm de obedecer ao Plano Oficial de Contabilidade Pública Na prática, o que ficou foi mesmo a possibilidade de um regime de contratação de pessoal mais flexível.

Subjacente a estas mudanças, nomeadamente a passagem ao regime fundacional, residia a ideia de que as IES deviam procurar financiamento externo e não depender somente das receitas do Orçamento do Estado. Só que uma universidade mais independente do financiamento do Estado, supostamente mais autónoma, ficará mais dependente do mercado e do que este valoriza. Ora, tal poderá ter implicações muito graves sobre o que a universidade ensina e investiga (em particular as áreas de saber que não são consideradas rentáveis, como as Humanidades), bem como sobre a autonomia, a liberdade académica e a carreira dos docentes. Nesta situação, quem vela pelo interesse público?

As mudanças introduzidas pelo RJIES são apresentadas como meras mudanças de gestão, não tocando no essencial da missão das IES, que se manteria a mesma. Contudo, sabemos que a cada vez maior importância dos gestores nas universidades transforma as próprias universidades. Veja-se o caso do Instituto Superior Técnico (6), que encomenda o seu plano estratégico, redigido em inglês, como não podia deixar de ser, a uma consultora.

De gestores escolhidos e eleitos entre os pares, que seriam os representantes da comunidade — porque emergiam dessa mesma comunidade —, nalgumas IES passamos a ter gestores designados. Concomitantemente, as estruturas de gestão das IES têm sido reforçadas. Seria, aliás, interessante saber qual o peso em recursos humanos e financeiros das estruturas de gestão das IES. Elas passaram a integrar gestores profissionais, na maior parte das vezes com uma lógica empresarial privada, potencialmente exteriores à comunidade e sem uma verdadeira compreensão do que é o mundo académico (veja-se o peso das estruturas de gestão e o peso dos gestores nos Conselhos Gerais ou nos Conselhos de Curadores). Estes gestores acreditam que podem identificar, descrever e quantificar o que é

a qualidade no ensino superior e que, portanto, a mesma pode ser medida e avaliada.

O corolário é que os professores têm agora de prestar contas pelo que fazem no ensino e na investigação, mas, além do mais, têm de assegurar que estas actividades são mensuráveis e, portanto, de fornecer os indicadores que permitem a sua mensuração. A aceitação acrítica das mudanças introduzidas pelo RJIES, assumindo que estas eram uma mera questão de gestão e que a missão das universidades não seria alterada, foi o maior logro adoptado pela academia. Ao impor regras, formas de controlo de exercício da actividade dos professores, em todos os domínios, do ensino à investigação, a gestão, ao ter mudado, também mudou aquilo que gere. E, assim, subliminarmente, muda o exercício da profissão e o seu sentido. A confiança é substituída pela desconfiança, a cooperação é substituída pela competição, a ideia de serviço é substituída pela apresentação de indicadores, controlos e prestação de contas.

Ao mesmo tempo que estas transformações ocorriam, foi introduzida a avaliação do desempenho dos docentes, cuja consequência mais perniciosa foi atomizar os avaliados — cada um está confrontado com a sua avaliação, com a sua *performance* —, fomentar a competição e impedir a construção de laços de solidariedade, a partilha dos problemas e a definição de estratégias de cooperação entre os docentes. Tal conduz à destruição de qualquer noção de trabalho colectivo que é justamente o resultado de qualquer formação superior. Além disso, não existindo assembleias em que os docentes interajam, menor é a possibilidade de tomadas de posição colectivas.

## Como chegámos aqui?

Não menos grave foi a porta aberta para a criação de Centros de Investigação sob o regime de Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos, verdadeiras *offshores* do sistema de ensino superior, onde os direitos básicos a um contrato e estabilidade de emprego são negados, atirando os investigadores para situações dramáticas de vida. Estes Centros são a expressão mais dura da precariedade na investigação científica, sobretudo nas universidades-fundação, onde é passada uma cortina de fumo sobre as responsabilidades dos seus gestores.

Os docentes têm, colectivamente, responsabilidade no actual estado do sistema, sobretudo por omissão de participação.

Dito isto, o que deveria estar em discussão? Em primeiro lugar, qual a missão da universidade; definida esta missão, então sim, qual o melhor modelo de gestão.

A universidade pública é essencial à vida democrática porque é o lugar onde os estudantes têm oportunidade de se confrontarem com outras visões do mundo, debater essas mesmas visões, participar no jogo democrático por via das eleições para diferentes órgãos, reconhecer o papel cultural, solidário e interventivo da universidade. É um lugar de construção de cidadania. Neste sentido, não é unicamente um benefício para o indivíduo que a frequenta, mas para toda a sociedade. As IES constituem paradigmas de aplicação de políticas nacionais de igualdade, são agentes de desenvolvimento das regiões onde se inserem e contribuem, além do mais, para o debate público das questões públicas de interesse nacional, promovendo a mobilidade social e a abertura à formação de cidadãos de todas as origens, essencial ao funcionamento da democracia. Pode uma universidade ser um lugar de cidadania se as leis que a conformam cerceiam aquilo que mais de fundamental existe na cidadania, o direito a participar e a ter voz?

Outra dimensão é a diferença de acesso ao ensino superior determinada pela origem social. Em Portugal, o esforço das famílias para custearem a frequência do ensino superior é dos maiores no contexto europeu (7). Nas sociedades actuais, universidades e politécnicos são a principal via de acesso aos empregos mais bem pagos e às posições de prestígio e, por essa razão, têm uma enorme notoriedade nas nossas sociedades, como mostra Michael J. Sandel no livro sobre *«a tirania do mérito»* (8). O acesso ao ensino superior, que devia ser determinado pela inclinação científica/vocacional de cada estudante, transforma-se numa corrida desenfreada por um qualquer lugar, mesmo que não corresponda aos seus interesses. Esta corrida traduz-se numa competição desigual, que sempre favorece os alunos de origem social economicamente mais elevada. E que pode ser prejudicial para os estudantes cuja vida fica determinada por este objectivo do acesso, sacrificando outras dimensões fundamentais à construção de seres humanos inseridos numa comunidade. Será também perniciosa para a democracia, pela naturalização da competição e, em última análise, para as IES, cuja missão de uma educação integral é reduzida à função de naturalizar a meritocracia e o acesso aos melhores empregos e oportunidades.

Na prática, a maioria das universidades, ainda de acordo com Sandel, *«faz pouco para expandir oportunidade por oposição à consolidação do privilégio»*. Tal questiona *«a profissão de fé da política contemporânea — a resposta à desigualdade crescente é maior mobilidade —, e que a maneira de aumentar a mobilidade é enviar mais gente para o ensino superior»*. Na verdade, o maior obstáculo à mobilidade são os baixos salários, que vedam o acesso a dimensões da vida que a definem como digna, e perpetuam a desigualdade.

Muito do prestígio do ensino superior decorre, lembra Sandel, do *«seu fim superior: não só equipar os estudantes para o mundo do trabalho, mas também prepará-los para serem seres humanos moralmente reflexivos e cidadãos democraticamente empenhados, capazes de deliberarem sobre o bem comum»*. Nesse sentido, as IES deviam contrariar a tendência tecnocrática dominante e *«expor os estudantes às grandes questões de moral e de filosofia política, para que possam reflectir criticamente sobre as suas convicções morais e políticas»*. Haverá muitas visões sobre a missão pública das universidades, mas *«se o bem comum só pode ser atingido por deliberação»* com a comunidade (professores, funcionários e alunos e sociedade) acerca dos fins que são válidos para a nossa comunidade, então a vida democrática nas IES *«não pode ser indiferente ao carácter da vida em comum»*, nomeadamente no que concerne à participação e à colegialidade. Participação comprometida pelo clima de intimidação e medo que ainda mais debilita a livre expressão da discordância relativamente às hierarquias que, em última análise, pela abertura de concursos, determinam a progressão dos docentes.

Em síntese, o que se assistiu com o RJIES foi a institucionalização do «mandarinato» como forma de gestão, cerceando a colegialidade, a participação e a democracia. Parece ser hoje consensual a necessidade de rever o RJIES, tendo sido, até, criada pelo governo, em Janeiro último, uma comissão para o avaliar. Contudo, essa revisão não pode limitar-se a ouvir os gestores das universidades: deve ouvir professores, alunos e funcionários, bem como a sociedade, incluindo os sindicatos.

Muitas são as críticas ao RJIES, mas poucas referem a questão central da participação da colegialidade e da democracia. A solução de garantir a participação dos docentes convidados e investigadores no processo eleitoral, embora louvável, não resolve o problema (9). A democracia não se esgota na capacidade de votar e ser eleito. No caso das IES, a questão é muito mais profunda: participação e colegialidade nas células básicas das IES, isto é, nos Departamentos e também nas Faculdades ou Escolas. Quase toda a conflitualidade e mal-estar nas IES está localizada ao nível dos Departamentos. Por isso, não há uma boa solução para uma má lei, e o caminho é repensar de novo, e de princípio, a gestão das IES. Quanto ao RJIES, deve ser remetido para o caixote de lixo da história.

É, pois, o momento de exigir a revisão da gestão das IES no sentido de uma verdadeira gestão

democrática, que tenha como princípio norteador a defesa da missão pública do ensino superior público, de todos e para todos, e que responda aos desafios que a sociedade portuguesa enfrenta, de forma democrática e solidária, no quadro do que devemos uns aos outros, enquanto cidadãos, dentro e fora da comunidade académica.

PEDRO OLIVEIRA

Professor na Universidade do Porto e dirigente do Sindicato dos Professores do Norte (SPN) - FENPROF.

- 
- (1) Lei n.º 62/2007, *Diário da República*, I série, n.º 174, 10 de Setembro de 2007.
  - (2) «Tertiary Education in Portugal, Background Report prepared to support the international assessment of the Portuguese system of tertiary education. A Working Document, Version 1.1», Abril de 2006.
  - (3) Vital Moreira, «Estatuto Legal das Instituições de Ensino Superior. Em Políticas de Ensino Superior: Quatro Temas em Debate», Conselho Nacional de Educação, 2008.
  - (4) Lei n.º 108/88, *Diário da República*, I série, n.º 222, 24 de Setembro de 1988.
  - (5) Decreto-Lei n.º 781-A/76, *Diário da República*, I série, n.º 253, 28 de Outubro de 1976.
  - (6) «Strategic Plan 2020-2030», Dezembro de 2022.
  - (7) «Education at a Glance 2022: OECD Indicators», OECD Publishing, Paris, 2022, <https://doi.org/10.1787/3197152b-en> [<https://doi.org/10.1787/3197152b-en>].
  - (8) Michael J. Sandel, *The Tyranny of Merit — What's become of the Common Good?*, Allen Lane and imprint of Penguin Books, 2020.
  - (9) João Mineiro, *Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (2007-2022) — Contributos para uma revisão fundamentada*, Sindicato Nacional do Ensino Superior, Lisboa, 2022.