

**Organização, governo e financiamento das Universidades:
Autonomia auditada no quadro de uma missão contratualizada**

Sebastião Feyo de Azevedo*

Preâmbulo

Como será do conhecimento geral, os países Europeus têm vindo a concretizar desde 1999, ano da assinatura da Declaração de Bolonha¹, uma reforma profunda dos seus modelos de educação a nível superior, dos seus modelos de investigação e dos seus modelos de governação.

Os grandes objetivos políticos anunciados, relativamente aos modelos de educação e investigação, foram os do fortalecimento da cooperação sem fronteiras, consubstanciada no incremento da mobilidade de estudantes, de investigadores e de professores e do fortalecimento da coesão e da capacidade competitiva da Europa. Promoveu-se a criação do 'Espaço Europeu do Ensino Superior', que no plano formal se concretizou em 2010, e do 'Espaço Europeu da Investigação', cujo modelo global se encontra atualmente em fase de consolidação, fortemente apoiado no programa-quadro aprovado pela União Europeia para o período 2014-2020. Pretende-se um aumento da atratividade desses Espaços, tendo em vista o aumento da cooperação com países terceiros.

A evolução dos modelos de governação tem sido estimulada, na opinião do autor, pelo aumento da dimensão da intervenção social e económica, isto é da complexidade, das Instituições do Ensino Superior e da Investigação Públicas (IESIP), associada a um aumento significativo de custos de investimento e operação, como ainda associada a uma enorme evolução dos instrumentos de gestão disponíveis.

Portugal foi parceiro subscritor da Declaração de Bolonha e tem sido parceiro de todos os acordos subsequentemente assinados.

* Professor catedrático de engenharia, Reitor da Universidade do Porto, sfeyo@reit.up.pt

¹ A Declaração de Bolonha, subscrita por 29 países, entre os quais Portugal, em 19 de junho de 1999, em Bolonha, é referenciada como o início do processo de grande reforma dos sistemas do ensino superior e da investigação europeus, ainda em curso, conhecido como o Processo de Bolonha'. Hoje, o Processo de Bolonha conta com a adesão de 49 países Europeus.

Motivado e suscitado por estes Acordos, concretizou-se, tem-se vindo a concretizar, em Portugal, a partir de 2005, uma profunda reforma dos modelos nacionais do ensino superior e da investigação científica, apoiada na reforma do edifício jurídico que sustenta estas atividades.

Acrescente-se que, sendo imensa a evolução que tem ocorrido, a qual avalio como largamente positiva para o futuro da necessária cooperação e da inevitável competição internacionais, estamos ainda longe, bastante longe, de alcançar o que esta reforma prometia, no que se fez e no que se deve fazer.

Há de facto um conjunto muito importante de políticas e questões que temos que visitar e para as quais temos que encontrar resposta urgente, numa sociedade cada vez mais global que reclama, e bem, 'Educação para Todos'. No essencial, são políticas relativas (i) à organização e pedagogia académicas, particularmente na necessária visão multidisciplinar e multicultural das formações, e em que conceitos em torno da aprendizagem ao longo da vida, sem paredes e sem fronteiras, têm vindo a ganhar uma grande dimensão; (ii) à organização da investigação, em que a cooperação multinacional é estratégica, e em que, como exigência para essa cooperação, a questão da qualidade percebida pelos parceiros se torna essencial; (iii) a toda a 'terceira missão' das instituições públicas, na relevância da sua contribuição para o desenvolvimento regional e para as políticas públicas nacionais; (iv) às diversas vertentes da dimensão social que deve prevalecer na vivência social e institucional; e, finalmente, (v) aos temas incontornáveis da organização, governação e financiamento das universidades, hoje instituições de grande dimensão humana e material e de grande complexidade funcional.

Respondendo à solicitação dos organizadores desta conferência, deixo neste texto e na intervenção pública que lhe estará associada, um conjunto de reflexões, que me parecem relevantes, sobre organização, governação e financiamento. Abordo o tema no quadro da (minha visão da) realidade do sistema do ensino superior e da investigação científica de Portugal, mas naturalmente que também na visão que tenho dos modelos que vão prevalecendo na Europa e noutros continentes.

Importa avançar esta ideia de que algumas das principais dificuldades das IESIP, na resposta aos desafios associados ao desenvolvimento, têm a ver com um modelo de governação, gestão e financiamento que se tem revelado muito desajustado das exigências que se colocam às universidades nos tempos atuais, particularmente no que se refere ao desenvolvimento de novos modelos de educação e ao desenvolvimento competitivo da investigação científica.

O regime fundacional no âmbito do Regime Jurídico das Instituições do Ensino Superior (RJIES)² em Portugal - Hoje

Conceito de fundação

No quadro da reforma do sistema de ensino superior português promovida pelo Governo, a Lei n.º 62/2007, de 10 de Setembro, que regula o regime jurídico das instituições de ensino superior, criou, no âmbito do ensino superior público, um novo tipo de instituições, as fundações públicas com regime de direito privado, medida saudada de forma extremamente positiva pelo Comité de Educação da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económico (OCDE).

Nos termos dessa lei, as instituições de ensino superior públicas existentes à data da sua publicação poderiam requerer ao Governo, mediante certas condições, a sua transformação em fundações públicas com regime de direito privado, com fundamento nas vantagens da adoção deste modelo de gestão e de enquadramento jurídico para o prosseguimento dos seus objetivos.

Estas fundações públicas, entre outros aspetos, caracterizam-se por:

- Se regerem pelo direito privado, nomeadamente no que respeita à sua gestão financeira, patrimonial e de pessoal, podendo criar carreiras próprias para o seu pessoal docente, investigador e outro;
- Serem financiadas pelo Estado:
 - Através da atribuição das dotações do Orçamento do Estado para funcionamento e investimento previstas na lei do financiamento do ensino superior, definidas em função de critérios objetivos comuns a todas as instituições públicas;
 - Através de contratos-programa plurianuais, de duração não inferior a três anos, de acordo com objetivos de desempenho;
- Para efeitos de candidatura a fundos públicos, concorrerem nos mesmos moldes que as demais instituições públicas de ensino superior.

Estrutura geral de governação das instituições do ensino superior no âmbito do RJIES

Nos termos do supracitado RJIES, todas as instituições do ensino superior passaram a contar com três órgãos de governo (i) Conselho Geral; (ii) Reitor, nas Universidades, ou Presidente nos Institutos Politécnicos; (iii) Conselho de Gestão.

² A terminologia curta é de 'instituições do ensino superior', mas fala-se de instituições do sistema binário, universidades e institutos politécnicos, que podem incluir unidades de ensino, ou de ensino e investigação, ou só de investigação, incluindo ainda outras estruturas, como bibliotecas e museus.

A inovação do Conselho Geral trouxe mudanças importantes nas conceções de governação.

Os Conselhos Gerais são órgãos com 15 a 35 membros, constituídos por representantes dos professores e investigadores (obrigatoriamente em maioria), representantes dos estudantes, representantes do pessoal não docente e personalidades externas à instituição, de reconhecido mérito, não pertencentes à instituição e com conhecimentos e experiência relevantes para esta.

Aos Conselhos Gerais são cometidas importantes competências, de que se destaca a aprovação de alterações dos estatutos das instituições, a eleição do reitor ou presidente, a apreciação dos atos do reitor (ou presidente) e do conselho de gestão, e ainda a prerrogativa de propor iniciativas que considerem necessárias ao bom funcionamento das suas instituições.

Estrutura complementar nas instituições de natureza fundacional

As Fundações são administradas por um Conselho de Curadores.

Este Conselho é composto por cinco personalidades de elevado mérito e experiência profissional reconhecidos como especialmente relevantes, sendo nomeados pelo Governo sob proposta da instituição.

Para lá de competências diversas associadas à gestão patrimonial e financeira, compete aos Conselhos de Curadores (i) aprovar os estatutos das instituições; (ii) homologar decisões dos Conselhos Gerais sobre designação ou destituição de reitores ou presidentes; (iii) Nomear e destituir os Conselhos de Gestão; e (iv) homologar deliberações dos Conselhos Gerais relativas a planos estratégicos, planos de atividades, orçamentos, relatórios de atividades e contas das instituições.

Instituições de ensino superior públicas de natureza fundacional à presente data

Na sequência da promulgação do RJIES, três instituições do ensino superior candidataram-se e viram aprovadas pelo governo a sua passagem para o regime fundacional - a Universidade do Porto, a Universidade de Aveiro e o ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa.

A passagem para o regime fundacional previa um período experimental de cinco anos, após o qual seria realizada uma avaliação dos resultados. Essa avaliação está em curso nas três instituições.

O regime fundacional em Portugal – um olhar para o futuro

Numa apreciação pessoal, parece ao autor, face a esta experiência de cinco anos, que o RJIES introduziu mudanças indiscutivelmente positivas, tanto nas instituições que adotaram o regime fundacional, como nas restantes.

Como exemplo relevante, a inclusão de Conselhos Gerais, integrando personalidades exteriores à universidade no conjunto dos órgãos de governo, foi um avanço importantíssimo, que levou as universidades a beneficiar da experiência de pessoas vindas de outros sectores da sociedade, estimulou o desenvolvimento de uma cultura de prestação de contas e representou um passo no sentido de diminuir a endogamia tradicional.

A possibilidade de as universidades assumirem a forma de fundações públicas com regime de direito privado surgiu também como uma promessa de forma possível de se ultrapassarem alguns dos constrangimentos da administração pública.

O autor está convicto de que o futuro da governação das instituições do ensino superior, certamente que o futuro da governação de uma grande e complexa instituição, como o é a Universidade do Porto, passa necessariamente pelo aprofundar deste modelo de quadro legal, isto é garantir a possibilidade de as universidades continuarem a optar por um regime fundacional ou por um regime com características equivalentes.

O futuro estará num modelo de governação e gestão responsável, flexível, eficaz, no essencial um modelo de 'autonomia auditada no quadro de uma missão contratualizada', que se deverá aprofundar e consolidar segundo diretrizes e com objetivos de que se destacam os seguintes:

- a. Consagrar o reconhecimento de que as atividades das IESIP são incompatíveis com a rigidez das regras da administração pública;
- b. Reforçar os princípios universitários de autonomia estatutária, pedagógica, científica, cultural, administrativa, financeira, patrimonial e disciplinar face ao Estado, com a diferenciação adequada à sua natureza;
- c. Reforçar internamente, nas instituições, a autonomia científica e pedagógica das áreas do saber;
- d. Acentuar a participação da sociedade civil no controlo da governação, particularmente através de uma participação na escolha dos conselhos de curadores;

- e. Acentuar a distinção entre a desejada autonomia e conceções autogestionárias que não se coadunam com as exigências de evolução das IESIP – aperfeiçoar mecanismos para formar, com referência na figura do reitor, uma verdadeira equipa de gestão global da instituição.
- f. Promover a captação de financiamentos externos através da consolidação de uma gestão autónoma, responsável - fortalecer a autonomia das IESIP na gestão das suas receitas próprias, com a necessária responsabilização dos órgãos de gestão perante a Administração;
- g. Promover a gestão baseada no modelo de estabelecimento de contratos-programa com a Administração para a missão, previsto nas diretrizes do modelo fundacional;
- h. Criar condições de organização interna que fomentem a cooperação transversal, a multidisciplinaridade académica, na educação e na investigação;
- i. Criar condições de gestão integrada racional de recursos humanos, condição crucial de sucesso em instituições de grande dimensão e complexidade, com potenciais interesses antagónicos internos, como o são as universidades;
- j. Criar mecanismos que estimulem a competitividade e o mérito a todos os níveis da vida das universidades. Não é possível desenvolver uma estratégia consistente de desenvolvimento da investigação numa universidade ou numa faculdade se não for possível diferenciar salários, oferecer incentivos e assegurar o desenvolvimento das carreiras dos docentes e investigadores.
- k. Consagrar a cultura de qualidade e da promoção do mérito, com avaliações periódicas de atividade, de grupo e individual, com consequências coletivas e individuais de carreira.

Globalmente, importa pois preparar o modelo de organização e governação das IESIP no sentido de responder aos desafios culturais e sociais, mas também aos desafios de cooperação e competição da nossa história contemporânea.

Abreviaturas

IESIP - Instituições do Ensino Superior e da Investigação Públicas

OCDE - Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económico

RJIES - Regime Jurídico das Instituições do Ensino Superior

