

A governação do Ensino Superior - 50 anos depois do 25 de Abril

António Magalhães

Resumo:

Tomando como referência temporal os últimos 50 anos, este artigo procura caracterizar, nos diferentes momentos do desenvolvimento do ensino superior em Portugal, a forma como os mandatos políticos promovem e articulam modelos de governação e de gestão do setor. Da análise do modelo de governação e gestão participadas dos anos da Revolução de Abril até ao modelo veiculado pelo atual quadro legal, fundado na autonomia e desempenho das instituições, e na avaliação da qualidade, evidencia-se um caminho que resultou na limitação e diminuição de representatividade dos corpos constituintes da academia, na sub-representação das faculdades/escolas/departamentos nos órgãos centrais de tomada de decisão, no fortalecimento das funções gestórias dos/as reitores/as e diretores/as das unidades orgânicas. As perdas de colegialidade em favor da centralização dos processos de tomada de decisão e o predomínio das lógicas gestórias sobre as académicas trouxeram uma ampla reconfiguração da governação e gestão das instituições com perdas de democraticidade que urge considerar.

Palavras-chave:

Governação e gestão do ensino superior; autonomia das instituições de ensino superior; mandato político

The governance of Higher Education - 50 years after the 25th of April

Abstract: Taking the last 50 years as a temporal reference, this article seeks to characterize, in different moments of the development of Portuguese higher education, how political mandates promote and articulate governance and management models. From the analysis of the participatory governance and management model during the years of the April Revolution to the model conveyed by the current legal framework, based on the autonomy and performance of institutions, and on quality assessment, it is clear that a path has been followed resulting in the limitation and decrease in the representativeness of the constituencies of academia, the under-representation of faculties/schools/departments in central decision-making bodies, and the strengthening of managerial functions of rectors and directors of organic units. Losses of collegiality in favour of centralization of decision-making processes and the predominance of managerial logics over academic ones have brought about a wide reconfiguration of governance and management of institutions with losses of democracy in their contexts that must be considered.

Keywords: Higher education governance and management; autonomy of higher education institutions; political mandate

La gouvernance de l'enseignement supérieur - 50 ans après le 25 avril

Résumé: En prenant les 50 dernières années comme point de référence, cet article cherche à caractériser, à différents moments du développement de l'enseignement supérieur au Portugal, la manière dont les mandats politiques promeuvent et articulent les modèles de gouvernance et de gestion dans le secteur. De l'analyse du modèle de gouvernance et de gestion participative des années de la Révolution d'Avril au modèle véhiculé par le cadre juridique actuel, basé sur l'autonomie et la performance des institutions et sur l'évaluation de la qualité, il est clair qu'un chemin a été parcouru qui a abouti à la limitation et à la réduction de la représentativité des corps constitutifs de l'académie, à la sous-représentation des facultés/écoles/départements dans les organes décisionnels centraux, au renforcement des fonctions de gestion des recteurs et des directeurs d'unités organiques. La perte de la collégialité au profit de la centralisation des processus de décision et la prédominance des logiques managériales sur les logiques académiques ont entraîné une vaste reconfiguration de la gouvernance et de la gestion des institutions, avec des pertes de démocratie qu'il est urgent de prendre en compte.

Mots-clés: Gouvernance et gestion de l'enseignement supérieur; autonomie des établissements d'enseignement supérieur; mandat politique

La gobernanza de la Educación Superior - 50 años después del 25 de abril

Resumen: Tomando como referencia los últimos 50 años, este artículo pretende caracterizar, en diferentes momentos del desarrollo de la enseñanza superior en Portugal, la forma en que los mandatos políticos promueven y articulan modelos de gobernanza y gestión en el sector. Del análisis del modelo de gobernanza y gestión participativas de los años de la Revolución de Abril al modelo vehiculado por el actual marco legal, basado en la autonomía y en el desempeño de las instituciones de las instituciones, así como en la evaluación de la calidad, se desprende un camino recorrido que se ha traducido en la limitación y reducción de la representatividad de los órganos constitutivos de la academia, en la infrarrepresentación de las facultades/escuelas/departamentos en los órganos centrales de decisión, en el refuerzo de las funciones de gestión de rectores y directores de unidades orgánicas. La pérdida de colegialidad en favor de la centralización de los procesos de toma de decisiones y el predominio de las lógicas gerenciales sobre las académicas han provocado una amplia reconfiguración del gobierno y la gestión de las instituciones, con pérdidas de democracia que es necesario tener en cuenta.

Palabras clave: Gobierno y gestión de la educación superior; autonomía de las instituciones de enseñanza superior; mandato político

Introdução

O Estado Novo legou à universidade e ao ensino superior uma pesada herança. Os caminhos percorridos pela instituição e seus atores desde a Revolução de Abril de 1974 não passaram apenas pelo combate à regulação estatal coerciva e burocrática características da gestão política do sistema do regime ditatorial, mas também pela afirmação da liberdade e autonomia académicas e pela superação do elitismo e do isolamento social a que tinham estado sujeitos. O Estado Novo esperava das universidades a formação de elites e líderes. Salazar parece ter ambicionado um estado elitista, uma espécie de “estado científico” (Torgal, 1999). A educação superior era legitimada pela ordem estabelecida ao mesmo tempo que a legitimava. O elitismo da universidade portuguesa nesse período é bem visível no facto de, em 1974, apenas cerca de 7% da coorte de idade entre os 18 e 24 anos estar inscrita no ensino superior (Magalhães, 2001). As exigências de democracia, de igualdade e de progresso social trazidas pela Revolução de Abril de 1974 ecoaram, por maioria de razão, no ensino superior. Este artigo propõe a análise dos desenvolvimentos dos modelos de governação e gestão das instituições de ensino superior (IES), articulando-os com os mandatos políticos endereçados, nos diferentes períodos, à educação superior ao longo dos últimos 50 anos.

1. O período revolucionário (1974-1976) e a governação participada

As políticas para o campo educativo ecoaram o anseio, veiculado pela Revolução de 1974, de instauração de um sistema igualitário, assumindo a educação como condição e instrumento essencial para o objetivo da emancipação social e económica. Entre 1974 e 1976, o mandato político veiculava essencialmente a completa transformação de um sistema educativo, marcado indelevelmente pelo regime ditatorial, e a construção de um novo. No Programa do Partido Socialista, partido que venceu as primeiras eleições democráticas depois da revolução, dizia-se:

A escola não será mais um instrumento de difusão da ideologia da sociedade de classes, mediante uma relação professor-aluno, segundo o esquema dominante-dominado. A educação não desenvolverá no jovem comportamentos e reflexos que o levarão a aceitar as agressões de um sistema opressor. Não reproduzindo as relações de produção da sociedade de classes, a escola deixará de ser um instrumento de exploração cultural. A transformação da escola é indissociável de uma revolução social, que ponha em causa as estruturas capitalistas (1974, p. 39).

Neste período, as portas das universidades foram abertas a todos que nelas pretendessem ingressar após a conclusão do ensino secundário. Esperava-se que a

educação superior se expandisse na coorte de idade e se diversificasse através da criação de novos cursos, ou através da diferenciação dos cursos já estabelecidos, assim como a regionalização de algumas universidades, no sentido de servir as exigências específicas das populações (Rosa, 1993).

O Decreto-Lei 363/75, dimanado do Conselho da Revolução, e que aprovava as bases programáticas para a reforma do ensino superior, apontava que a missão primordial das universidades era a “de promover o pleno desenvolvimento económico, político e cultural do nosso povo numa perspectiva socialista”. Este documento pretendia fornecer um quadro legal para a governação das universidades, estipulando não só a revisão das formas de gestão vigentes, mas sobretudo a sua integração numa perspetiva de gestão social das instituições, nomeadamente através da participação nos órgãos de direção, de representantes dos sindicatos e de organizações profissionais. Todos os reitores e vice-reitores das universidades, todos os diretores e subdiretores das diferentes faculdades e escolas foram afastados, e novos reitores e administradores nomeados (Stoer, 1986).

Nas universidades, o espírito de mudança fez das instituições uma realidade muito viva. As atividades iam desde as ações de ‘desfascização’ dos curricula até à substituição do pessoal académico comprometido com o anterior regime.

As decisões e as medidas políticas procuraram, sob a nova perspetiva, responder às questões emergentes, designadamente às relativas ao governo das universidades e ao acesso. Em relação às primeiras, e

No que diz respeito à gestão das instituições, a preocupação foi a de procurar, em consonância com o movimento espontaneamente gerado nos diversos estabelecimentos de ensino, proceder à institucionalização de uma gestão participada de todos os corpos da Universidade no seu governo e em todos os estabelecimentos de ensino. (Rosa, 1993, p. 147)

Em relação ao acesso, combinado o objetivo de aproximação da educação superior aos contextos sociais concretos e a necessidade de responder ao enorme aumento da procura, o governo, no ano letivo de 1974-1975, suspendeu o acesso ao primeiro ano e criou o Serviço Cívico Estudantil. Em 1976, o *numerus clausus* foi introduzido, primeiro, nos cursos de Medicina e Medicina Veterinária e alargado a todos os cursos, no ano seguinte (Rosa, 1993).

2. O “período de normalização” e o surgimento do mandato económico dirigido ao ensino superior (1976-1986)

Em 1976, foi aprovada a nova Constituição da República Portuguesa que assumia como objetivo político central a construção de uma sociedade socialista, não no

sentido que os partidos sociais-democratas europeus vinham dando ao conceito, mas no sentido da construção de uma sociedade sem classes, sem exploração capitalista.

Stoer (1986) refere-se a este momento, iniciado em 1976, ano da eleição do Primeiro Governo Constitucional, como o período de *normalização* do campo da educação. Neste período, as políticas educativas desenvolveram-se na tensão entre as metas socialistas e a necessidade de estabilização do sistema educativo, entre a necessidade de atingir os objetivos prescritos na Constituição e a necessidade de apoio e reconhecimento internacionais. Estas injunções paralelas traduziram-se em políticas educativas que refletiam essa mesma tensão. Por exemplo, o ‘fechar os olhos’ por parte do estado à criação de IES privadas – surgidas em 1977 – que iniciaram e desenvolveram cursos sem serem, conforme a lei, previamente autorizados pelo Ministério da Educação, na presunção de que as suas iniciativas seriam posteriormente reconhecidas, o que aliás, em geral, acabou por acontecer (CIPES, 1999).

Os objetivos do Primeiro Governo Constitucional, na construção do Estado Democrático, eram os de “planear e reorganizar a economia; assegurar a estabilização financeira indispensável à recuperação económica; consolidar as estruturas produtivas e lutar contra o desemprego” (Programa do Primeiro Governo Constitucional, p. 1). Este governo entendeu que a estabilização e o crescimento económico só poderiam ser alcançados através da articulação da investigação e da formação com as necessidades da sociedade e, logo, através da redefinição interna da academia.

Em 1977, assumindo haver um desfazamento entre a formação de um número elevado de licenciados e as «necessidades reais do país», o governo, pelo Decreto-Lei n.º 427-B/77, de 14 de outubro, formalizou um sistema de ensino superior de nível médio e determinou a criação de um subsistema de ensino superior de ciclo curto com orientação vocacional. Mais tarde, este subsistema de ciclo curto deu origem ao Ensino Superior Politécnico (Decreto-Lei n.º 513-T/79). Os objetivos políticos eram os de, simultaneamente, diversificar o ensino superior e responder à necessidade de formação de técnicos de nível médio (Stoer, 1986).

O segundo governo constitucional procurou conciliar a consolidação do recém-criado sistema democrático com a reorganização da economia. A perspetiva socialista que inspirou a Constituição de 1976 foi assim confrontada com discursos mais pragmáticos, centrados nas necessidades ditadas pela reorganização económica do país. Os discursos de legitimação política do ensino superior foram, então, enquadrados pela perspetiva social-democrata – agora de tons europeus – e a *real politik* económica do FMI, da OCDE e do Banco Mundial. Este último foi, de facto, um importante ator durante o período de normalização, sobretudo no campo do ensino superior. O Relatório do Banco Mundial (1978) sugeria que para Portugal vencer a crise económica consequência da Revolução necessitava de resolver a questão da formação de recursos humanos. Portugal necessitaria, para aumentar a produtividade da força de

trabalho existente e «preparar melhor os que entram no mercado de trabalho», de formar técnicos de nível médio e superior.

Tornou-se visível nas políticas educativas uma crescente presença de uma lógica económica e produtivista, senão mesmo de uma funcionalização da educação ao desenvolvimento económico do país (Correia, *et al.*, 1993). Tal ocorreu quer diretamente, através da criação e desenvolvimento de cursos e de programas de estudo específicos, quer indiretamente, através da ênfase na reorganização do sistema educativo com base naquela lógica.

O período entre 1976-1986 foi simultaneamente um período durante o qual a atual configuração do sistema de ensino superior português foi traçada, nomeadamente o seu carácter binário (universidades/politécnicos) e a presença do sector privado. Importante notar que a própria forma de regulação política do sistema e das instituições começou uma rápida aproximação aos modelos de gestão política do sector prevalentes na Europa ocidental, isto é, “as políticas governamentais começaram um movimento de um sistema centralizado de controlo pelo Estado para formas menos restritivas de regulação das instituições de ensino superior” (Amaral, *et al.*, 2000, p. 5).

3. O surgimento do modelo do Estado Supervisor e a autonomia institucional

A Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE) de 1986 (Lei n.º 48/86) sublinhava que o mandato político do ensino superior era o de “Formar diplomados nas diferentes áreas do conhecimento, aptos para a inserção em sectores profissionais e para a participação no desenvolvimento da sociedade portuguesa, e colaborar na sua formação contínua” (artigo 11.º, n.º2). Acresce que a LBSE procurou estabelecer uma clara distinção entre as universidades e os politécnicos, através da definição das suas funções sociais, económicas e académicas (Simão, *et al.*, 2002).

Um documento político central para o desenvolvimento da governação e gestão do ensino superior em Portugal, foi a Lei de Autonomia das Universidades (LAU) de 1988 (Lei n.º 108/88). A LAU, resultando de um processo iniciado em 1982 pelo Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas (CRUP), atribuiu às instituições, para além da autonomia científica e pedagógica, uma ampla margem de manobra nos domínios administrativo e financeiro. As universidades ficaram a partir de então isentas da prática da autenticação pelo Tribunal de Contas das propostas de contratação de pessoal. As instituições poderiam gerir livremente os fundos anualmente atribuídos (de acordo com uma fórmula de financiamento) e transferir as verbas de uns itens orçamentais para outros. Por outro lado, a LAU atribuiu à assembleia da universidade a aprovação dos respetivos estatutos, assim como o poder de eleger e destituir o reitor sem intervenção da tutela. A autonomia institucional foi posteriormente alargada pela Lei 252/97, que

aumentou as capacidades de ação das instituições ao nível administrativo e financeiro, sobretudo no que diz respeito à contratação de pessoal.

Alguns atores da academia portuguesa, porém, viram neste quadro uma imposição desnecessária. Por exemplo, Queiró argumentava:

Não conheço o processo de elaboração da lei da autonomia universitária nem as iniciativas que estiveram na sua origem. Mas de uma coisa estou persuadido: não existia nas universidades portuguesas, como não existe ainda hoje, uma convicção profunda e generalizada da indispensabilidade de um tal diploma. [...].

Que outra autonomia real podem, ou devem, ou precisam, as universidades de ter num país pequeno como Portugal, sendo, como é, o financiamento delas assegurado em larguíssima medida pelo Orçamento Geral do Estado? (1995, pp. 34-35)

A autonomia foi vista, por alguns, ora como mais um fardo a pesar sobre a academia, ora como desresponsabilização do estado em relação às instituições. Vitor Crespo, por exemplo, Ministro da Educação entre 1980 e 1982, escreveu mais tarde que a LAU “não garante, de forma apropriada, a salvaguarda dos interesses nacionais, em política do ensino universitário” (1993, p. 164).

Em relação à governação e gestão das instituições, no quadro da LAU no respeitante ao financiamento, reconheceu-se que a crescente complexidade das tarefas levadas a cabo pelas instituições não era compatível com um ciclo anual de financiamento, surgindo o financiamento plurianual e os contratos-programa como mais adequados às exigências da governação e gestão das universidades. Assim, foi permitido às instituições que organizassem as suas atividades no quadro de planos de desenvolvimento, dependendo estes da aprovação do ministério. Esta relação entre a tutela e as instituições permaneceu e desenvolveu-se na tensão entre o reforço da autorregulação institucional e a necessidade do planeamento central.

O mesmo carácter híbrido do quadro legal pode ser identificado quanto à possibilidade de criação de novas faculdades, escolas, departamentos ou institutos de investigação nas instituições existentes nas universidades públicas. A LAU estabeleceu que, por um lado, era da competência dos senados universitários a aprovação de propostas de criação ou encerramento, integração ou modificação de qualquer estrutura universitária; por outro, que era da competência do ministério a responsabilidade de autorizar a criação, encerramento, integração ou modificação de qualquer estrutura universitária.

Portugal foi, assim, assumindo um modelo de coordenação política que surgia como padrão na Europa, isto é, a regulação através da desregulação (Magalhães, 2001).

4. O surgimento do Estado Supervisor: a autonomia e avaliação da qualidade como instrumentos de regulação do ensino superior

As leis de autonomia das universidades e dos institutos politécnicos traziam no seu bojo a criação de um sistema de avaliação da qualidade, sendo a necessidade deste instrumento também legitimada pela perceção dos problemas resultantes da expansão descontrolada do sector privado. Em 1992, o CRUP levou a cabo uma avaliação em regime experimental de algumas áreas científicas e, em 1994, a Lei de Avaliação da Qualidade, foi aprovada (Lei n.º 38/94, de 21 de novembro). Embora os resultados das avaliações de qualidade não tenham tido impacto na atribuição dos orçamentos, a lei e os relatórios de autoavaliação desempenharam um papel importante na introdução da qualidade elemento central para o sistema e para as IES.

Porém, atores centrais do sistema não concordavam que o resultado da avaliação não tivesse consequências ao nível do financiamento. Marçal Grilo, Ministro da Educação entre 1995 e 1999, num artigo num jornal diário argumentava precisamente que “O pior que pode acontecer à universidade portuguesa na área do financiamento é insistir num tratamento igualitário das instituições, quando elas são tão diferentes umas das outras”, e que “O futuro deve premiar quem melhor gere e sobretudo quem é capaz de definir objetivos e assumir responsabilidades, sempre na lógica de que se deve tratar de forma diferente aquilo que é diferente”.

Em Portugal, o modelo de regulação do ensino superior foi-se aproximando do padrão de regulação por ‘controlo remoto’ (Estado Supervisor) e dos seus instrumentos – a autonomia e a avaliação – que já vigorava noutros países europeus (Neave & Vught, 1991). Neave cunhou o termo ‘Estado Avaliador’ para dar conta das assunções de que a desregulamentação deve ser promovida pelo próprio Estado e que a autorregulação das instituições melhora o seu desempenho e responsabilidade social (Neave, 1988).

Esta mudança na coordenação estatal do sistema articulava-se com o mandato político endereçado ao ensino superior marcado pela necessidade de responder às necessidades de desenvolvimento económico do país. Os elementos da narrativa empreendedora/empresarialista para o setor pareciam fazer o seu caminho. Roberto Carneiro, Ministro da Educação entre 1987 e 1991, escreveu 1988:

Em síntese, os factores determinantes para os próximos dois decénios do desenvolvimento do ensino superior em Portugal podem considerar-se os seguintes: (i) expansão do sistema; (ii) diversificação institucional e curricular; (iii) interdisciplinaridade estrutural; (iv) reforço e consolidação das estruturas e actividades do tipo empresarial, (v) ligação institucional da “escola” com unidades produtivas – agrícolas, industriais e de serviços; (vi) desenvolvimento das acções de ensino à distância; (vii) incremento das acções de reciclagem e reconversão profissionais; (viii) gradual alargamento

de actividades não formais em resposta a uma procura crescente de populações tradicionalmente afastadas do meio universitário ou politécnico. (1988, p. 19)

As políticas de autonomia e de avaliação surgem como um dispositivo de regulação e, simultaneamente, como um instrumento que as instituições potencialmente podem mobilizar para a consecução dos seus objetivos e metas estratégicos (Amaral & Magalhães, 2001). É, contudo, de sublinhar que, mesmo com a influência da narrativa do empreendedorismo nos discursos sobre o ensino superior, foram também criadas condições para outros processos de autonomia, como, por exemplo, o direito de decidir abrir ou fechar cursos com base em estritos critérios académicos.

A integração de Portugal na Comunidade Económica Europeia, em 1986, reforçou os discursos que atribuem ao ensino superior o papel de ativar o desenvolvimento económico compaginável com os modelos de produção, distribuição e consumo dos países europeus avançados.

A Lei nº 91/88 estabeleceu orientações relativas ao investimento em investigação e desenvolvimento tecnológico, no sentido de criar instrumentos para a programação das suas respetivas atividades públicas e aí facilitar a participação das empresas. A assunção política de ensino superior como central para o desenvolvimento da economia traduziu-se, efetivamente, na possibilidade de diversificação das fontes de financiamento, na diferenciação dos graus e o encurtamento de alguns cursos, assim como na ênfase colocada na investigação aplicada e na necessidade de construir e promover mecanismos mais eficientes de transferência tecnológica.

4.1. O sistema binário, o processo de Bolonha e o EEES

O desenvolvimento do sistema binário é um analisador dos efeitos da gramática política associada à supervisão estatal, em linha com o mandato endereçado ao setor pela União Europeia, e da assunção da educação superior como fator de desenvolvimento económico e social.

Para implementar a estrutura de graus de Bolonha, foi necessário alterar a LBSE de 1986 - o que aconteceu em 2005 -, uma vez que estava em conflito com o sistema de graus, legíveis e comparáveis, no âmbito do Espaço Europeu de Ensino Superior (EEES). O governo aprovou legislação, em 2005 (Decreto-Lei 42/2005), com vista a regular as componentes do Processo de Bolonha, tornando obrigatória a utilização do Sistema Europeu de Transferência de Créditos e os instrumentos associados.

Uma questão muito debatida foi a possibilidade de substituir os graus distintos de universidades e politécnicos por um único. O CRUP e o Conselho Coordenador dos Politécnicos (CCISP) assumiram a este propósito posições diversas. O CRUP reconhecia a importância da comparabilidade dos graus no EEES, enquanto reforçava a natureza diversa dos cursos e graus das universidades e politécnicos. Por seu turno,

o CCISP defendeu a adoção de um diploma de primeiro ciclo com características semelhantes nos politécnicos e nas universidades, e que o primeiro ciclo comum fosse concebido como um acesso mais lesto às carreiras profissionais. Relativamente aos mestrados, o CCISP propunha a diferenciação entre os cursos de mestrado em contexto de trabalho e os orientados para a investigação. No que diz respeito ao primeiro ciclo, enquanto os politécnicos usaram a oportunidade no sentido de se tornarem mais semelhantes às universidades, o CRUP apontou para uma clara afirmação da divisão binária (Magalhães, 2001).

O quadro legal, aprovado em 2006 (Decreto-Lei 74/2006), para a implementação da estrutura de graus de Bolonha veio também reforçar o sistema binário, diferenciando os cursos e enfatizando as suas características académicas ou vocacionais. Contudo, o binarismo do sistema, permanece uma questão em aberto, uma vez que, mais recentemente, o debate ressurgiu a propósito a intenção de eliminar os mestrados integrados nas universidades e a possibilidade de as instituições politécnicas concederem graus de doutoramento.

4.2. O Regime Jurídico das IES e a reconfiguração da governação e gestão das universidades

A garantia de que as IES, dotadas de autonomia, prossigam os objetivos políticos visados pelo estado implica a necessidade de este acompanhar o desempenho institucional em função deles. O Regime Jurídico do Ensino Superior (RJIES), em 2007, introduziu alterações nas estruturas de governação e, em 2009, já todas as instituições tinham adaptado os seus estatutos ao novo quadro legal. O RJIES ofereceu também a possibilidade de as IES adotarem um modelo fundacional, permitindo às instituições regerem-se pelo direito privado. Atualmente, cinco (Universidade do Porto, Universidade de Aveiro, ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa, Universidade do Minho, Universidade Nova de Lisboa) das catorze universidades públicas e um instituto politécnico (Instituto Politécnico do Cávado e do Ave) aderiram a este modelo.

O RJIES veio substituir a LAU e a lei da autonomia dos politécnicos. Influenciado pela narrativa gestonária da Nova Gestão Pública (NGP) (Moreira, 2008), o novo quadro legal veicula os discursos que incentivam o fortalecimento dos constrangimentos orçamentais, a gestão vertical das organizações, o estabelecimento de contratos baseados no desempenho, o financiamento da investigação com base em mecanismos de mercado, a perspetiva de que a 'gestão deve gerir', o robustecimento das funções gestonárias dos/as reitores/as, diretores/as de faculdade/ escola/departamento, na centralidade da eficiência e da equação custo/benefício, no desenvolvimento de administrações centrais fortes e o enfraquecimento da representação dos/as professores/as e dos/as estudantes na gestão do ensino superior.

O novo quadro legal, induziu o reforço das lógicas organizacionais das IES, o fortalecimento dos órgãos de gestão em detrimento dos órgãos colegiais, a centralização dos processos de decisão e a presença de atores externos nos órgãos das instituições, a passagem a cargos de nomeação em vez de eleição, o enfraquecimento da representação dos corpos constituintes das IES, o reforço dos papéis de gestão dos reitores, dos diretores de faculdade e de departamento/escolas e a gestão de recursos humanos ao estilo do sector privado. Estas perspetivas foram referidas como o advento do *managerialismo* no ensino superior português (Magalhães & Santiago, 2012).

4.3. A Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior

A introdução da acreditação tornou visíveis os esforços de meta-governação do ensino superior, designadamente a racionalização da oferta de cursos. A investigação mostrou que a meta-governação, tanto a nível nacional (e.g., A3ES) como a nível europeu (e.g., a criação de agências de garantia da qualidade e de acreditação), teve impacto na oferta de cursos pelas IES portuguesas (Veiga *et al.*, 2016). Aquando da implementação das reformas da estrutura de graus de Bolonha, e na sequência de uma revisão do sistema de qualidade português pela ENQA, em 2006, o sistema de avaliação estabelecido pela Lei de Avaliação do Ensino Superior, de 1994 e revista em 2003, foi substituído. Foi iniciado um novo sistema para dar cumprimento aos *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area*. O estado português criou a Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3es) - Decreto-Lei n.º 369/2007 - com o objetivo de promover e assegurar a qualidade do ensino superior. A A3es é uma fundação de direito privado e, devendo ter em conta as orientações prescritas pelo estado, é independente nas suas decisões.

A A3es iniciou funções em 2009. Neste ano, a agência solicitou às instituições que declarassem quais os cursos que se propunham oferecer e que demonstrassem dispor dos recursos adequados, nomeadamente pessoal académico qualificado, para desenvolver a sua oferta. A comparação entre o número de cursos registados (5.262) na Direção-Geral do Ensino Superior (em outubro de 2010) e o número de cursos submetidos pelas instituições (4.376) à A3es refletiu uma diminuição de cerca de 900 cursos. Se a implementação de Bolonha induziu um aumento da oferta global, nomeadamente no que respeita ao número de cursos de segundo e terceiro ciclos, a atuação da A3es induziu a supressão de ciclos de estudos, especialmente em 2010-2011 (Veiga *et al.*, 2016). O processo de consolidação da estrutura de graus colocou o papel da agência de acreditação no centro das atenções dos diversos atores envolvidos.

5. A governação das universidades 50 anos depois de abril de 1974

Na década de 1980, como já sublinhado, na Europa, o modelo de controlo estatal foi sendo substituído pelo modelo de supervisão estatal (Neave, 2012). Esta transição foi em muito sustentada na influência da narrativa gestionária da NGP. Embora não haja uma definição única, a NGP veicula a ideia de que a eficiência e a eficácia devem ser atingidas através de instrumentos de gestão utilizados no setor privado, especificando metas, sublinhando a concorrência por ‘clientes’, a medição do desempenho e a abertura aos mercados da prestação de serviços públicos (Paradeise *et al.*, 2009).

Sob a influência da NGP, o RJIES transformou a relação entre Estado e as IES, designadamente ao abrir a possibilidade de adoção do modelo fundacional, permitir uma utilização mais intensa das formas de gestão privada e agilizando procedimentos ao nível financeiro e de contratação de pessoal.

Em Portugal, desde meados de 1990 que os debates acerca da autonomia institucional se vinham a centrar na tensão entre a autonomia atribuída às instituições, pela lei de 1988, e a necessidade de uma regulação mais consistente, por parte do Estado, e de uma maior eficiência nos processos de tomada de decisão ao nível das instituições (Veiga *et al.*, 2016). Se a LAU se fundava em órgãos colegiais, que representavam todos os corpos constituintes das instituições na governação e a gestão das IES, tal deixou de acontecer no atual contexto jurídico. Por exemplo, o senado, órgão colegial por excelência, quando existe, assume apenas um papel consultivo. Ao mesmo tempo, o RJIES promove uma maior participação de representantes de interesses externos, alterando o jogo de forças entre os atores nas estruturas e processos de governação.

As mudanças na relação entre o Estado e as universidades induziu a reconfiguração destas como ‘organizações completas’ (Brunsson & Sahlin-Andersen, 2000), isto é, de tipo empresarial.

As mais relevantes mudanças nas IES veiculadas pelo novo quadro legal são a centralização de poder de decisão nas reitorias, a nomeação em detrimento da eleição para os órgãos de gestão e de governação, o enfraquecimento da representatividade dos corpos constituintes da academia, o fortalecimento do papel gestor do/a reitor/a e dos diretores/as das unidades orgânicas e a possibilidade de adoção de estruturas organizacionais opcionais.

O RJIES impôs as estruturas de governação das IES – Conselho Geral, Reitor/a (ou Presidente) e Conselho de Gestão - e tornou obrigatória a participação de *stakeholders* externos no Conselho Geral. Um indicador da mitigação do peso da governação colegial reflete-se, como já mencionado, no senado, que, pela lei de autonomia de 1988, era uma estrutura com capacidade de decisão. No atual quadro, este órgão ou já não existe, ou tornou-se um órgão consultivo do/a reitor/a ou presidente. O Conselho Geral é composto por um número de conselheiros/as que pode variar entre

15 e 35 membros, dependendo da dimensão de cada instituição, das suas escolas/departamentos e faculdades e centros de investigação. Os seus membros são eleitos de entre os académicos/as e investigadores/as (55%), os/as estudantes (15%) e individualidades externas de reconhecido mérito público (30%). No modelo fundacional, a universidade segue as linhas gerais traçadas pela fundação através dos seus órgãos: o Conselho de Curadores e o/a Auditor/a. Sob proposta do Conselho Geral, o Estado nomeia o Conselho de Curadores, sendo este composto por individualidades externas reconhecidas como altamente qualificadas e com experiência profissional relevante, reforçando, assim, a presença de interesses externos nos processos e estruturas de decisão.

O RJIES assume um carácter mitigado no que diz respeito aos efeitos da narrativa gestionária da NGP, visível, por exemplo, na coexistência da nomeação e cooptação com o princípio de eleição e na possibilidade de criação de órgãos opcionais. Efetivamente, nas universidades públicas foi visível a proliferação de órgãos consultivos que representam os/as académicos/as. O senado académico, ainda que de natureza consultiva, existe em metade das 14 universidades públicas e órgãos como o Conselho de Cooperação (Universidade de Aveiro), a Comissão Disciplinar (universidades de Aveiro e Minho), o Conselho Universitário (universidades de Lisboa e de Trás-os-Montes e Alto Douro), o Conselho Cultural (Universidade do Minho), o Colégio de Diretores (Universidade Nova de Lisboa) são também ilustração disso.

Concluindo...

Cinquenta anos depois do 25 de Abril é possível dizer que o mandato político endereçado ao ensino superior e à universidade em Portugal relativamente aos objetivos ligados à sua massificação foram de algum modo alcançados, estando em 2023 inscrita no ensino superior, aproximadamente 50% da coorte de idade entre os 18 e os 25 anos (EDUSTAT). Porém, estão por cumprir cabalmente os ligados à sua democratização. Efetivamente, a equidade do acesso ao ensino superior permanece, em Portugal e nos outros países, uma questão em aberto, sendo ainda problemático o acesso e a permanência dos/as estudantes provenientes de famílias económica e culturalmente menos favorecidas (Amaral, 2024).

Também, e de forma relevante, é necessário trazer para o centro do debate a questão de saber se o mandato político dominante endereçado à universidade de servir as necessidades do desenvolvimento económico não reduz em amplitude e profundidade as missões da universidade.

No que diz respeito às questões centrais deste artigo, há que sublinhar que a questão da democraticidade da governação e gestão das IES permanece (Mineiro, 2022) um tema candente e em aberto. As reformas de governação do ensino superior

afetaram a relação entre académicos e gestores/administradores na governação e gestão das IES, desencadeando tensões e resistências que potencialmente fragilizam as instituições e a sua identidade. Do modelo de governação e gestão participadas dos anos da Revolução até ao modelo veiculado pelo RJIES, foi percorrido um caminho que resultou na limitação e diminuição de representatividade dos corpos constituintes das instituições, assim com a sub-representação das faculdades/escolas/departamentos nos órgãos centrais. As perdas de colegialidade em favor da centralização dos processos de tomada de decisão e o predomínio das lógicas gestionárias sobre as académicas (Magalhães & Santiago, 2012) trouxeram uma ampla reconfiguração da governação e gestão das IES. Mesmo tendo em conta a influência dos contextos institucionais na interpretação do RJIES e o carácter híbrido deste, é possível identificar tensões entre níveis de governação que assumem diferentes pesos em função do nível de centralização do poder de tomada de decisão em cada uma das organizações.

O processo, todavia, continua em aberto e há sinais de que o RJIES será revisto, sendo nessa abertura que o debate sobre o futuro se deve centrar. Se, por um lado, o desenvolvimento e consolidação de órgãos opcionais e de redes intrainstitucionais podem servir o propósito de colmatar o enfraquecimento da representação dos académicos e dos estudantes nas estruturas de decisão, urge garantir a plena democraticidade dos processos e estruturas de tomada de decisão.

Notas

¹ Mais tarde, foi atribuída também autonomia aos politécnicos públicos, mas em menor extensão do que às universidades - Lei n.º 54/90, de 5 de setembro.

² Grilo, M. Público, 23 de dezembro de 2000

³ <https://www.edustat.pt/HistoricalSerie/HistoricalSerie>.

Agradecimentos

Este trabalho foi apoiado pela Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT) [projeto UIDB/00757/2020 – DOI: <https://doi.org/10.54499/UIDB/00757/2020>]

Referências

- Amaral, A. (2024). O acesso ao ensino superior. In D. Justino (Org.), *O Ensino em Portugal Antes e depois do 25 de Abril* (pp. 7-29). Fundação Belmiro de Azevedo.
- Amaral, A., & Magalhães, A., (2001). On Markets, Autonomy and Regulation: the Janus Head Revisited. *Higher Education Policy*, 14, 7-20.
- Amaral, A., Correia, F., Magalhães, A., Rosa, M., Santiago, R., & Teixeira, P. (2000). *O Ensino Superior pela Mão da Economia*. CIPES.
- Brunsson, N., & Sahlin-Andersen, K. (2000). Constructing organizations: The example of public sector reform. *Organization Studies*, 21, 721-746.

- Carneiro, R. (1988). *Portugal: os Próximos 20 Anos: Educação Emprego em Portugal, uma Leitura da Modernização*. Fundação Calouste Gulbenkian.
- CIPES, (1999), *TSER/HEINE, The Portuguese National Report*. CIPES.
- Correia, J., Stoleroff, A. & Stoer, S. (1993). A Ideologia da Modernização no Sistema Educativo em Portugal. *Cadernos de Ciências Sociais*, 12/13, 25-51.
- Crespo, V. (1993). *Uma Universidade para os Anos 2000: O Ensino Superior numa Perspectiva de Futuro*. Editorial Inquérito.
- Declaração de Princípios, Programa e Estatutos do Partido Socialista (1974). Partido Socialista.
- Magalhães, A. (2001). *A Identidade do Ensino Superior: política, conhecimento e educação numa era de transição*. Fundação Calouste Gulbenkian.
- Magalhães, A., & Santiago, R. (2012). Governance, Public Management and Administration of Higher Education in Portugal. In G. Neave and A. Amaral (eds.), *Higher Education in Portugal 1974–2009: A Nation, A Generation* (pp. 227-248). Springer.
- Mineiro, J. (2022). *Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (2007-2022)- Contributos para uma revisão fundamentada*. Sindicato Nacional do Ensino Superior.
- 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). Conselho Nacional de Educação.
- Neave, G. (1988). On the cultivation of quality, efficiency and enterprise: an overview of recent trends in higher education in Western Europe, 1986–1988. *European Journal of Education* 23 (1/2).
- Neave, G. (2012). *The evaluative state, institutional autonomy and re-engineering higher education in Western Europe: The prince and his pleasure*. Palgrave.
- Neave G. & van Vught, F. (1991). *Prometheus Bound: The Changing Relationship Between Government and Higher and Higher Education in Western Europe Relationships*. Pergamon Press.
- Paradeise, C., Reale, E., Bleiklie, I., & Ferlie, E. (2009). *University governance: Western European comparative perspectives*. Springer.
- Portugal (1978). *Programa do I Governo Constitucional*.
- Queiró, J. (1995). *A Universidade Portuguesa: Uma Reflexão*. Gradiva.
- Rosa, M. C. (1993). Apontamentos para a Evolução do Conceito de Universidade em Portugal. *Colóquio Educação e Sociedade*, 3, 127-155.
- Simão, V., Santos, S. & COSTA, A. (2002). *Ensino Superior: uma Visão para a Próxima Década*. Gradiva.
- Stoer, S. (1986). *Educação e Mudança Social em Portugal: 1970-1980, Uma Década de Transição*. Edições Afrontamento.
- Torgal, L. (1999). *A Universidade e o Estado Novo: O Caso de Coimbra: 1921-1961*. Minerva.
- Veiga, A., Magalhães, A. & Amaral, A. (2016). Meta-governance and the supply of degree programmes in the context of Bologna: lessons from the Portuguese case. *Journal of the European Higher Education Area*, 2, 27-48.
- World Bank (1978). *Report n. 1807, Staff Appraisal Report, Education Project, Republic of Portugal*, 3 de abril de 1978.

António Magalhães

Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação
da Universidade do Porto
Centro de Investigação de Políticas do Ensino Superior
E-mail: antonio@fpce.up.pt
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2979-2358>

Correspondência

antonio@fpce.up.pt

Data de submissão: fevereiro 2024

Data de avaliação: março de 2024

Data de publicação: junho 2024