



**LUÍS JOSÉ FALCÃO    MODELOS DE GOVERNAÇÃO NAS UNIVERSIDADES  
GONÇALVES SANTOS    PÚBLICAS | UM ESTUDO DE CASO**



**LUÍS JOSÉ FALCÃO      MODELOS DE GOVERNAÇÃO NAS UNIVERSIDADES  
GONÇALVES SANTOS    PÚBLICAS | UM ESTUDO DE CASO**

Dissertação apresentada à Universidade de Aveiro para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Administração e Gestão Pública, realizada sob a orientação científica da Doutora Maria Teresa Geraldo Carvalho, (Orientadora) Professora Auxiliar do Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território da Universidade de Aveiro e Doutora Maria da Conceição da Costa Marques, (Coorientadora) Professora Coordenadora sem Agregação do Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Coimbra.

“Uma das maiores capacidades que a educação pode e deve dar é o de poder vislumbrar o geral do particular; o poder de sentir que, apesar de isto estar a acontecer-me a mim, é muito parecido com o que acontece aos outros, com o que aconteceu durante séculos e com o que pode continuar a acontecer. É fácil sentir que a desgraça de cada um, as injustiças que sofremos ou as malevolências de que somos alvo são especiais e peculiares. Isto aplica-se não só ao próprio, como à sua família, classe, nação, ou mesmo continente. Porém, em resultado da educação, é possível ver esses acontecimentos com justiça imparcial. De outro modo, é improvável alcançar essa imparcialidade”.

Bertrand Russell *in* (Pires, 2007, p. 153)

À minha esposa, Margarida.  
Aos meus filhos, João e José.  
Pelo amor que lhes tenho.  
Como tributo pelas minhas ausências.  
Como alento e inspiração para os nossos dias.

## agradecimentos

À Professora Doutora Maria Teresa Geraldo Carvalho, o meu sentido de reconhecimento e uma profunda gratidão por ter acreditado em mim honrando-me com o convite que lhe dirigi para ser minha orientadora científica. Aprecizo-me registrar a sua doura competência, rigor científico, dedicação, incentivo e disponibilidade que sempre empenhou às minhas solicitações.

À minha coorientadora, Professora Doutora Maria da Conceição da Costa Marques, devo uma profunda gratidão pela sua competência científica, incentivo, confiança e disponibilidade manifestada durante o meu trabalho académico.

Aos Magníficos Reitores das Universidades de Aveiro, da Beira Interior e de Coimbra, quero expressar o meu agradecimento por terem possibilitado a realização deste trabalho científico.

Pela colaboração e disponibilidade, manifesto também, o meu sincero agradecimento, a saber:

Magnífico Reitor da Universidade de Aveiro  
Professor Doutor Manuel António Cotão de Assunção

Vice-Reitor da Universidade da Beira Interior  
Professor Doutor Mário Lino Barata Raposo

Vice-Reitora da Universidade de Coimbra  
Professora Doutora Margarida Isabel Mano Tavares Simões Lopes Marques de Almeida

Administradora da Universidade de Aveiro  
Dr.<sup>a</sup> Cristina Maria Alves Moreira Veiga

Administrador da Universidade da Beira Interior  
Mestre Vítor Manuel Alves Mendes da Mota

Administrador da Universidade de Coimbra  
Dr. Jorge Amaral Tavares.

Aos Professores Doutores, Maria Margarida Lopes Figueiredo e Jorge Manuel dos Santos Rocha, pela compreensão e incentivo.

Aos meus pais e aos meus sogros. Pelo seu exemplo de vida.

À minha irmã, Ana Luísa, à Manuela e ao Manuel Pedro, por me apoiarem neste percurso e pelo incentivo na procura de novos horizontes.

Às colegas, Judite Ferreira, Alice Paulo e Sílvia Martins, com quem tive o privilégio de iniciar este percurso, de partilhar algumas “angústias” e outros momentos de convívio.

Ao Sr. António Salgueiro e à Dr.<sup>a</sup> Cecília Paulino, pela bibliografia.

À Dr.<sup>a</sup> Sandra Bastos, devo um especial agradecimento pela sua inexcusável colaboração, empenho e simpatia.

À Mafalda Fernandes, Lurdes Silva, Fernanda Reis, Dulce Pancas, José Gamelas e restantes colegas de serviço, pelo incentivo.

Ao Silvino Capitão, Nuno Martins, João Lopes, Paulo Narciso, Bruno Bernardes, Ricardo Santos e Manuel Marques, pela amizade consolidada ao longo do tempo.

Por último, um especial agradecimento a todos os autores citados, pelo seu contributo que emprestaram na valorização e enriquecimento desta tese.

**o júri**  
presidente

Professor Doutor Rui Armando Gomes Santiago  
Professor Associado com Agregação da Universidade de Aveiro

Professora Doutora Gillian Grace Owen Moreira  
Professora Auxiliar da Universidade de Aveiro

Professora Doutora Maria da Conceição da Costa Marques  
Professora Coordenadora sem Agregação do Instituto Superior de Contabilidade e  
Administração de Coimbra

**palavras-chave**

Administração Pública; Ensino Superior; Governança

**resumo**

O Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (RJIES) aprovado pela lei n.º 62/2007, de 10 de setembro, procurou promover alterações significativas e uma mudança de paradigma na governação das universidades em Portugal. O objetivo central deste estudo, partindo de uma abordagem qualitativa, centrada num estudo de caso é, exatamente, perceber de que forma, perante esta nova arquitetura legislativa no ensino superior, as universidades públicas localizadas na *NUTS* II, têm vindo a encetar a sua governação, na acomodação de processos e num contexto de redução do financiamento do ensino superior.

Utilizando como técnica de recolha de dados a entrevista, o trabalho de investigação centra a sua análise no discurso dos atores, estabelecendo um vaivém permanente entre as narrativas e a teoria.

A flexibilidade, conferida pelo RJIES, na liberdade institucional e organizacional, não sendo já compatível com abordagens simplistas e anacrónicas, evidencia, como denominador comum a importação de modelos e práticas da gestão privada, que se vêm intensificando nas universidades.

**keywords**

Public Administration; Higher Education; Governance

**abstract**

The Legal Regime of Higher Education Institutions approved by Law 62/2007 of 10 september, intended to promote significant changes and a paradigm shift in the governance of universities in Portugal.

The purpose of this study based on a qualitative approach sustained in a case study is to understand exactly how this new architecture affect public universities located in the NUTS II. Namely it is our aim to analyse these institutions have changed their governance practices and organisational processes in a context of reduced funding for higher education.

Using interviews as the technique for collecting data research focuses in the discourses content analysis establishing a permanent shuttle between narrative and theory.

The flexibility afforded by RJIES institutional and organizational freedom is no longer compatible with simplistic and anachronistic approaches. It reveals how a common denominator is the importing of models and management practices that have stepped up from private organisations.



## ÍNDICE

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS .....	i
INDICE DE QUADROS.....	iii
INDICE DE FIGURAS.....	iii
ÍNDICE DE GRÁFICOS .....	iii
ÍNDICE DE ANEXOS.....	iii
CAPÍTULO 1   ENQUADRAMENTO DA INVESTIGAÇÃO .....	1
1.1 Introdução .....	1
1.1.1 Enquadramento do Tema .....	2
1.1.2 Contexto Geral .....	3
1.1.3 Contexto Nacional.....	4
1.1.4 O Problema.....	7
1.2 Objetivos da Tese.....	7
1.2.1 Objetivos Específicos de Análise.....	7
1.3 Estrutura da Tese.....	8
CAPÍTULO 2   UM NOVO ESTADO UMA NOVA GOVERNAÇÃO.....	10
2.1 O Paradigma Burocrático e os Princípios da <i>New Public Management</i> .....	10
2.1.1 Modelo Burocrático ou Tradicional .....	11
2.1.2 Modelo Gestor.....	13
2.1.3 Modelo do <i>New Public Service</i> .....	15
2.1.4 Modelo da Governança .....	18
2.2 A Reforma e Modernização da Administração Pública em Portugal.....	20
2.2.1 As Reformas da Administração Pública.....	21
2.2.1.1 A Desintervenção e Desburocratização (1986-1992).....	22
2.2.1.2 Referências à Modernização dos Serviços Públicos (1993-1995) .....	23
2.2.1.3 A Reinvenção do Setor Público (1996-1999).....	24
2.2.1.4 As Reformas no Período (2000-2013).....	25
Notas Finais.....	33
CAPÍTULO 3   A GOVERNAÇÃO NAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR UNIVERSITÁRIO EM PORTUGAL.....	35
3.1 Enquadramento.....	35
3.1.1 A Governança nas Universidades.....	35
3.1.2 Contributos para o Novo Ordenamento Jurídico das IES .....	40
3.1.3 O Ordenamento Jurídico das IES .....	42

## ÍNDICE

3.1.4	Estruturas de Governança.....	44
3.2	Teorias da Governação Universitária.....	47
3.2.1	Governo da Universidade pelo Corpo Docente.....	47
3.2.2	Modelo de Governança Corporativa .....	48
3.2.3	Modelo de Governança Pela Confiança .....	49
3.2.4	Modelo de Governança Participativa .....	50
3.2.5	Modelo de Governança de Amálgama .....	51
3.2.6	Modelo de Governança Partilhada .....	52
	Notas Finais.....	53
	<b>CAPÍTULO 4   METODOLOGIA DE INVESTIGAÇÃO.....</b>	<b>55</b>
4.1	Método de Estudo.....	55
4.2	Fontes e Métodos de Dados de Investigação.....	56
4.2.1	Entrevista e Escolha dos Atores .....	57
4.2.1.1	O Guião de Entrevista .....	59
4.2.2	Fontes Documentais .....	60
4.2.3	Análise de Conteúdo .....	61
4.2.4	População da Amostra, Seleção da Amostra e Recolha de Dados .....	61
4.2.5	Métodos de Análise e Tratamento de Dados.....	64
	<b>CAPÍTULO 5   ANÁLISE DE DADOS .....</b>	<b>67</b>
5.1	Análise e Discussão de Dados.....	67
5.1.1	Dimensão   Enquadramento Jurídico das IES .....	67
5.1.1.1	Categoria   Autonomia Universitária e Governação do Ensino Superior .....	67
5.1.2	Dimensão   Estruturas de Governação e Processos .....	82
5.1.2.1	Categoria   Organização e Funcionamento.....	82
5.1.2.2	Categoria   Transparência e Responsabilização.....	91
5.1.3	Dimensão   Abertura ao Exterior.....	98
5.1.3.1	Categoria   Sensibilidade ao Exterior .....	98
	<b>CONCLUSÕES.....</b>	<b>107</b>
	Importância do Estudo .....	111
	Constrangimentos.....	111
	Sugestões.....	112
	Propostas de Investigação Futuras .....	113
	Referências Bibliográficas .....	115
	Legislação Consultada.....	125

ÍNDICE

Outra Informação Consultada .....	129
ANEXOS.....	131



**LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

A3ES	Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior
ADSE	Assistência na Doença aos Servidores do Estado
Ag.	Agendamento
AP	Administração Pública
CCP	Código dos Contratos Públicos
CE	Comissão Europeia
CEE	Comunidade Económica Europeia
CG	Conselho Geral
CIPES	Centro de Investigação de Políticas do Ensino Superior
CNE	Conselho Nacional de Educação
CRUP	Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas
DGAEP	Direção Geral da Administração e do Emprego Público
DGO	Direção Geral do Orçamento
DL	Decreto-Lei
DOE	Documento de Estratégia Orçamental
€	Euro
ENQA	European Association for Quality Assurance in Higher Education
E.P.E.	Entidade Pública Empresarial
EU	European Union
EUA	Estados Unidos da América
IES	Instituições de Ensino Superior
INV	Investigadores
LBSE	Lei de Bases do Sistema Educativo
LVCR	Lei de Vínculos Carreiras e Remunerações
n.a.	Não aplicável
NPM	New Public Management
NPS	New Public Service
NUTS	Nomenclature of Territorial Units for Statistics
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
Of.	Ofício
p.p.	Pontos percentuais

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

PAEF	Programa de Assistência Económica e Financeira
PEC	Plano de Estabilidade e Crescimento
PIB	Produto Interno Bruto
PRACE	Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado
PREMAC	Programa de Redução e Melhoria da Administração Central
PROF	Professores
RCTFP	Regime de Contrato de Trabalho em Funções Públicas
RJIES	Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior
Séc.	Século
SEE	Setor Empresarial do Estado
SIADAP	Sistema Integrado de Avaliação e Desempenho da Administração Pública
U.	Universidade
UE	União Europeia
UNDP	United Nations Development Programme
VLC	VideoLan Creator

**ÍNDICE DE QUADROS**

Quadro 1   Comparação de modelos de gestão pública.....	17
Quadro 2   Principais normativos jurídicos 1996-1999.....	25
Quadro 3   Principais normativos jurídicos 2004.....	26
Quadro 4   Reformas empreendidas período 2005-2013.....	30
Quadro 5   Despesa pública (valores estimados a partir de 2014 em milhões de euros).....	31
Quadro 6   Necessidades identificadas e medidas de suporte à reforma do Estado.....	32
Quadro 7   Orientações para a reforma do sistema de ensino superior.....	41
Quadro 8   Principais alterações do RJIES.....	43
Quadro 9   Órgãos de governo composição e competências.....	45
Quadro 10   Catalogação dos entrevistados.....	58
Quadro 11   Estrutura e decomposição dos guiões de entrevistas.....	59
Quadro 12   Fontes documentais.....	60
Quadro 13   Definição do significado atribuído às dimensões, categorias e temas.....	65
Quadro 14   Composição do CG.....	77
Quadro 15   Deliberações do CG.....	81
Quadro 16   Tipologia de deliberações.....	82
Quadro 17   Internacionalização: modalidades de diversificação.....	105

**ÍNDICE DE FIGURAS**

Figura 1   Triângulo de coordenação.....	39
Figura 2   Comparativo de estruturas de governo.....	46
Figura 3   Estrutura da tese.....	183

**ÍNDICE DE GRÁFICOS**

Gráfico 1   Evolução da despesa pública.....	32
Gráfico 2   Deliberações 2009-2013.....	81

**ÍNDICE DE ANEXOS**

Anexo 1   Guião   Entrevista   Reitores.....	133
Anexo 2   Guião   Entrevista   Administradores.....	137
Anexo 3   Respostas   Reitores.....	139
Anexo 4   Respostas   Administradores.....	165





## CAPÍTULO 1 | ENQUADRAMENTO DA INVESTIGAÇÃO

### 1.1 Introdução

Instituído pela lei n.º 62/2007, de 10 de setembro o RJIES, assume-se como uma nova mudança no paradigma de gestão das universidades portuguesas e institutos politécnicos.

Deixando ao livre arbítrio das Instituições de Ensino Superior (IES), a agilidade necessária em termos de organização institucional e gestão para a prossecução da sua missão, a governança, passou mais, do que nunca, a assumir um carácter preponderante em toda a orientação da vida institucional das IES.

É certo que, por imperativo constitucional, cabe ao Estado, entre outros, a atribuição de recursos financeiros, a regulação da qualidade e a gestão da rede de oferta de ensino superior. Todavia, as exigências crescentes dos governos e cidadãos para uma parcimónia rigorosa, numa gestão eficaz e eficiente dos recursos disponibilizados, a transparência na prestação de contas, a conciliação dos interesses académicos e os contributos da sociedade civil para uma nova abertura das universidades ao exterior, assumem-se como alguns dos fatores que tomam parte importante dos desafios que se colocam hoje em dia às IES.

O presente trabalho visa dar uma perspetiva sobre os modelos de governação das universidades, localizadas na *NUTS*<sup>1</sup> II.

Realçando o papel da governação, como elemento transcendente para a sustentabilidade das IES, pretendemos compreender até que ponto, perante um mesmo normativo jurídico, as mudanças e linhas de orientação que as universidades de Aveiro, Beira Interior e Coimbra têm vindo a encetar na sua governação, têm resultado da adequada interpretação da lei, na acomodação de processos e modos de governança, num contexto crescente de redução do financiamento público do ensino superior.

Até porque, tal como recentemente foi reconhecido na recomendação n.º 4/2012, de 22 de outubro do Conselho Nacional de Educação (CNE), “passados cinco anos após a publicação do RJIES parece consensual a ideia de não terem ainda sido completamente exploradas as potencialidades do novo regime (...) embora o modelo de governança criado pelo RJIES é globalmente valorizado pelos seus atores diretos, está em aplicação sem especiais problemas embora se observem constrangimentos e dificuldades que devem ser tidos em consideração em sede de revisão de estatutos, de regulamentos e de práticas adotados pelas instituições”.

---

<sup>1</sup> As nomenclaturas de unidades territoriais para fins estatísticos (*NUTS*) designam as sub-regiões estatísticas em que se divide o território dos países da União Europeia (UE), incluindo o território português. De acordo com o regulamento (CE) n.º 1059/2003 do Parlamento Europeu do Conselho de 26 de maio de 2003 (alterado posteriormente pelo regulamento (CE) n.º 31/2011, de 17 de janeiro de 2011), relativo à instituição de uma nomenclatura comum das unidades territoriais estatísticas, estas estão subdivididas em três níveis: *NUTS* I, *NUTS* II e *NUTS* III.

É, pois, também, com esta motivação extra, que nos propomos melhorar a produção de conhecimento científico nesta área, baseando o nosso estudo num caso empírico, sustentado de forma concetual e metodológica, incorporando, no final, as respetivas conclusões e propostas de investigação futuras.

### 1.1.1 Enquadramento do Tema

A aposta no ensino superior assume-se, claramente, como um dos desafios marcantes da nossa sociedade e, talvez no caso de Portugal, possa mesmo ser traduzido como um caso de sucesso, no que respeita ao progresso de indicadores analisados de forma independente por organizações internacionais.

O ensino, o conhecimento e a investigação constituem, cada vez mais, ativos intangíveis, inseparáveis das sociedades, cuja relevância é vital para impulsionar novas formas de criação de riqueza, bem-estar e prosperidade.

Portugal dispõe, hoje, de um capital humano renovado, fruto da aposta estratégica dos sucessivos governos mas, também, convenhamos, fortemente pressionado por recomendações de organizações internacionais, em apostar na educação como fator mobilizador para a aumentar a competitividade e, simultaneamente, reduzir défices crónicos no seu desenvolvimento estrutural.

Elemento chave profícuo e diferenciador para essa renovação do capital humano, a que aludimos, são as IES, enquanto fiéis “depositárias desse capital necessário para o jogo da competitividade nacional” (Santiago, Magalhães, & Carvalho, 2005, p. 87).

As pressões para a relevância que as IES devem ocupar numa sociedade moderna e empreendedora, em sintonia com a ênfase dada à transparência e à prestação de contas - um *managerialismo*<sup>2</sup> importado do “mundo dos negócios” em observância ao primado da eficiência constituem uma mudança de paradigma na forma de organização do sistema de governo e gestão das IES (Amaral & Magalhães, 2000, p. 25).

Nesta perspetiva, não será portanto de estranhar que a intrusão do *managerialismo* no ensino superior, tenha arrastado consigo expressões como, “eficiência”, “*performance*”, “*choice*” “*accountability*” (Santos, 2008, p. 57), ou a exigência de uma “liderança executiva forte associado a um “*corporate style*” no sentido americano do termo” (Carvalho & Santiago, 2010, p. 165).

Para além da chamada da sociedade civil à governação das IES, como forma de abertura da universidade ao exterior, damos conta da inovação, patenteada no RJIES, na possibilidade das IES públicas poderem requerer ao governo a sua transformação em fundações públicas com regime de

---

<sup>2</sup> No entendimento de (Santiago, 2005, p. 15), a “retórica *managerialista* insiste particularmente na questão da autonomia como condição para introduzir mecanismos de condição de competição entre as instituições públicas e, no interior destas, entre as suas unidades e atores, considerando-a essencial para a obtenção da eficiência”.

direito privado, com fundamento<sup>3</sup> de que possa existir uma maior autonomia, e atratividade na busca de financiamento, flexibilidade na gestão financeira<sup>4</sup> e diminuição do peso da burocracia nas IES.

Sumariamente abordamos no contexto geral (1.1.2) e no contexto nacional (1.1.3), alguns dos argumentos que nos parecem estar na base das reformas que têm atingido o ensino superior em Portugal e na Europa, e que se revelam de extrema importância para melhor compreendermos a governação nas IES.

### 1.1.2 Contexto Geral

As críticas à dimensão do Estado, os custos associados à sua sustentação, as próprias expectativas legítimas dos cidadãos, em relação à qualidade do serviço prestado, levaram à procura de novas soluções para reformar o Estado e, tanto nos Estados Unidos da América (EUA), como na Europa, a necessidade de reduzir a despesa pública, estão na base do aparecimento da *New Public Management (NPM)* (Araújo, 2007, pp. 2-3).

O ensino superior não escapou a estes novos ventos de mudança na gestão pública, pelo que, também, foi notória uma convergência por parte dos Estados e de organizações internacionais, (Neave, 2009) de acelerarem e patrocinarem as reformas necessárias tendentes a responder, de forma apropriada, às necessidades da sociedade, e, por outro lado, à sua autorregulação académica, auto-governança na gestão, à sua regulamentação externa e orientação externa (OCDE, 2008b, pp. 1-8).

No que se refere à sua regulamentação, no caso de Portugal, o ensino superior depende do Estado para definir as regras de funcionamento das IES. A experiência da orientação externa dá, ainda, os primeiros passos em resultado da participação da sociedade civil nos conselhos gerais das universidades e institutos politécnicos.

Num contexto atual de redução de financiamento do ensino superior, a governação assume cada vez mais um papel determinante na sustentabilidade das IES. Com efeito, o novo paradigma da gestão, assente na adoção de técnicas e modelos organizacionais sustentadas numa gestão flexível profissional, próxima das práticas levadas a cabo no setor privado (*corporate governance*), onde o âmagos consiste em medir os resultados em função dos recursos aplicados, tem contribuído para

---

<sup>3</sup> Estranhámos este argumento, porquanto e salvo melhor entendimento, que: i) continuará a caber ao Estado maioritariamente o financiamento do ensino superior; ii) as IES continuarão a estar abrangidas pelo Código dos Contratos Públicos (CCP); iii) recentemente por via da alteração da lei de enquadramento orçamental foram integrados no setor público administrativo, como serviços e fundos autónomos, nos respetivos subsectores da administração central, regional e local e da segurança social, as entidades que, independentemente da sua natureza e forma, tenham sido incluídas em cada subsector no âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, pelo que, por maioria de razão também as universidades continuarão a fazer parte do perímetro orçamental para efeito de contas públicas.

<sup>4</sup> A este propósito constatamos que o DL n.º 36/2013, de 11 de março não exceciona as IES do cumprimento do princípio da unidade de tesouraria sendo aplicável às IES, incluindo as de natureza fundacional, nos termos previstos no artigo 115º da lei n.º 62/2007, de 10 de setembro e confirmado na proposta de lei n.º 178/2013, (OE 2014) entregue na Assembleia da República, conforme artigo 122º.

alterações profundas no modelo de autonomia organizacional das universidades (Santiago, Carvalho, Amaral, & Meek, 2006, p. 216).

Acresce que num mundo globalizado, tal como outras organizações, as IES não são imunes às inúmeras análises comparativas, pelo que ressalta, desde logo, a importância dos indicadores de desempenho na avaliação da governação das universidades, pelos governos, pela comunidade académica, pelas famílias, por organizações internacionais e por outros destinatários, que, pelas mais variadas razões, a eles recorrem, para suportarem a sua tomada de decisão.

Embora o novo enquadramento jurídico das IES tenha permitido um aperfeiçoamento na flexibilidade na governação deixando para trás um modelo tradicional de governança, o certo é que, mesmo assim, as universidades passaram a assumir maiores responsabilidades, tendo em vista a sua sustentabilidade. Melhor dizendo, para além de não descurarem a sua essência, enquanto “instituições autónomas que, de modo crítico, produzem e transmitem a cultura através da investigação e do ensino<sup>5</sup>”, em conservar níveis de excelência no ensino e na investigação, as IES têm de provar, permanentemente, que estão a responder eficazmente às exigências da sociedade, sem descurar as preocupações pela *accountability*, operacionalizando uma gestão estratégica tendo em vista a sua sustentabilidade (Eurodyce, 2008, p. 25).

“Uma estratégia, em suma, que crie uma nova base de valor para uma melhor qualidade de vida numa economia do conhecimento mais dinâmica e empreendedora e numa sociedade com maior coesão social” (Simão, Santos, & Costa, 2005, p. 55).

### 1.1.3 Contexto Nacional

Consagrada na Constituição da República Portuguesa<sup>6</sup> (CRP), após a revisão de 1982, e, posteriormente, contemplada na Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE) - aprovada pela lei n.º 46/86, de 14 de outubro, com a lei de autonomia universitária iniciaram-se os primeiros passos para as universidades se estruturarem em escolas, institutos ou faculdades (Simão, 2003, p. 30).

A lei de autonomia universitária, aprovada pela lei n.º 108/88<sup>7</sup>, de 24 de setembro, conjuntamente com a LBSE, é responsável pela criação e estabilidade dos modelos de governação das universidades públicas, que perduraram durante cerca de vinte anos. É certo, como é natural, que existiram mudanças no que respeita, por exemplo, ao financiamento, à avaliação, à organização; contudo, assinalamos, que como referencial normativo das IES, não se alterou a sua natureza (Pedrosa, Santos, Mano, & Gaspar, 2012, p. 36).

---

<sup>5</sup> *Magna Charta Universitatum de Bolonha*, de 1988.

<sup>6</sup> De acordo com o n.º 2 do artigo 76º da CRP “As universidades gozam, nos termos da lei, de autonomia estatutária, científica, pedagógica, administrativa e financeira, sem prejuízo de adequada avaliação da qualidade do ensino”.

<sup>7</sup> Revogada pelo atual RJIES.

Ainda que revogado pelo atual RJIES, reconhecidamente, também não poderemos ignorar que o aprofundamento da autonomia universitária das IES, traduzido na sua “natureza jurídico-financeira de serviços e serviços autónomos”, pela criação do decreto-lei (DL) n.º 252/97 de 26 de setembro, possibilitou uma maior flexibilidade na gestão financeira, patrimonial, orçamental e de pessoal (Simão, 2003, p. 29).

Ainda assim, damos conta da importância da Declaração de Bolonha, ao contribuir para o estabelecimento de instrumentos para a criação do espaço europeu de ensino superior, o que veio alterar, por completo, entre outros, o paradigma da formação, a comparabilidade de qualificações e a mobilidade estudantil.

Neste alinhamento, partilhamos a opinião de Marques ao reconhecer que “há um novo sistema de ensino superior” por força da aprovação do RJIES (Marques, 2011, p. 120). Até porque, a aprovação de diplomas legais conexos como a Avaliação do Ensino Superior, a criação da Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES), o Estatuto da Carreira Docente Universitária “complementam a reorganização do sistema do ensino superior em Portugal” no qual o RJIES é parte integrante (Marques, 2011, p. 120). Trata-se, de facto, de um modelo estruturante no trilho da *NPM* que congrega todas as IES do regime público e privado para um novo contexto e filosofia inerente à organização, governo e gestão destas instituições (Assunção, 2010, pp. 78-81).

Voltando ligeiramente atrás, importa sublinhar porém, que, aqueles normativos jurídicos contribuíram para a melhoria de Portugal em diversos *rankings* internacionais, depois de durante cerca de quarenta anos estar mergulhado numa ditadura, onde o ensino superior era uma miragem e de acesso privilegiado apenas para uma elite abastada.

O esforço realizado para a qualificação dos portugueses, tomando como ponto de partida um atraso significativo no seu desenvolvimento, encorajam, por exemplo, entre outras, a “meta europeia de em 2020, Portugal atingir 40% de diplomados do ensino superior na faixa etária dos 30-34 anos” (Europa, 2020)<sup>8</sup>.

Não obstante o reconhecimento de organizações internacionais independentes, ao registar que Portugal melhorou significativamente os seus níveis de educação e desenvolvimento, constatamos, ainda assim, que muito mais poderia ter sido feito, se tivesse sido dado, em paralelo, ênfase a questões como a governança, ao planeamento estratégico, ao “*value for money*”, a uma maior racionalização na gestão de recursos, evitando duplicações e sobreposições (OCDE, 2013; Pereira & Lains, 2012, p. 127-132; Pinto & Santos, 2005, p. 265-277).

---

<sup>8</sup> *Europe 2020 is the EU's growth strategy for the coming decade: “In a changing world, we want the EU to become a smart, sustainable and inclusive economy. These three mutually reinforcing priorities should help the EU and the Member States deliver high levels of employment, productivity and social cohesion. Concretely, the Union has set five ambitious objectives - on employment, innovation, education, social inclusion and climate/energy - to be reached by 2020. Each Member State has adopted its own national targets in each of these areas. Concrete actions at EU and national levels underpin the strategy”.* (José Manuel Barroso, *President of the European Commission*).

Todavia, com a aprovação do ordenamento jurídico das IES, (lei n.º 62/2007, de 10 de setembro), iniciou-se um novo paradigma na gestão do ensino superior em Portugal.

A grande alteração verificada visa, na sua essência, dar resposta a crescentes críticas ao modelo de autonomia existente, por assentar em modelos tradicionais obsoletos, corporativistas, e por não corresponderem aos desafios contemporâneos que se colocam às universidades, às famílias e as empresas, num mundo cada vez mais competitivo e globalizado.

Não só, mas, também, no estudo encomendado pelo XVII Governo Constitucional, 2005, à OCDE, com publicação na *Reviews of National Policies for Education - Tertiary Education in Portugal*, 2006, possamos encontrar alguns dos motivos que legitimaram posteriormente a aprovação do RJIES:

*“It is critical to reform governance of the system and the institutions if Portugal is to create an innovative, flexible and responsive higher education sector. The review team believes that the governance of institutions is in need of a radical overhaul, in light of the need for more leadership and a meaningful relationship between individual institutions and their local and national communities. The key recommendations under the heading of internal governance target external stakeholder involvement at institutional, regional and national levels”.* (OCDE, 2006, p. 1).

Assume-se, portanto, naquele documento, que é fundamental, para a reforma da governança das IES, a necessidade de uma maior liderança e um significativo relacionamento com entidades externas locais, institucionais e comunidade, por forma a criar um sistema de ensino superior ágil e inovador.

Devemos mesmo reconhecer, aproveitando a exposição de motivos que conduziram à aprovação do RJIES, que, “a reforma do ensino superior português responde a um objetivo estratégico do programa do governo (...) insere-se no atual movimento europeu de modernização de universidades e politécnicos para o desenvolvimento de sociedades e economias do conhecimento (...) e constitui uma oportunidade sem precedentes para as próprias instituições de ensino superior e para as suas comunidades mais dinâmicas” (XVII Governo Constitucional, 2005).

Decorridos seis anos após a entrada em vigor do RJIES, importa compreender que novo modelo de organização e gestão originou, e que reformas promoveu na governação das instituições. Assume, neste contexto, especial destaque a criação de conselhos gerais, com novas competências e responsabilidades na governação e definição das políticas estratégicas, onde têm assento entidades externas incluindo o seu presidente.

Nesta nova realidade de autonomia, reforçada pelo patrocínio do RJIES, contudo agravada pelos sucessivos cortes no financiamento público, importa perceber de que modo, perante a “liberdade” de organização institucional conferida, as IES têm vindo a desenvolver a sua missão e a importância que pretendem ocupar no ensino superior em Portugal.

Esta é, aliás, também uma das motivações que estão subjacentes ao trabalho de investigação que agora iniciamos.

#### **1.1.4 O Problema**

Suportados, por um lado no entendimento de Quivy e Campenhoudt (1998) relativo à preponderância quanto à linha de orientação da investigação, numa tentativa objetiva de coerência, para explicar a problemática enunciada, apoiada ainda num referencial teórico e concetual de explicitação face ao objeto de investigação (Quivy & Campenhoudt, 1998, p. 101) e, por outro lado, partilhando, a opinião de que “como em qualquer investigação a primeira etapa consiste em determinar o problema, fixar os objetivos e formular as hipóteses”, (Ghiglione & Matalon, 2001, p. 18), ocorre-nos o seguinte propósito da nossa investigação:

De que forma, perante um mesmo normativo jurídico, que tutela o ordenamento do ensino superior, as universidades públicas, localizadas na *NUTS II*, estão a utilizar as suas estruturas e práticas de governança para se adaptarem a novas tendências, num contexto crescente de redução do financiamento público do ensino superior?

Por meio da clarificação de (Quivy & Campenhoudt, 1998, p. 101), ao “conceber uma problemática” assumimos a definição de três elementos transcendentais: o que pretendemos explicar, tudo aquilo com que nos relacionaremos e o tipo de relação que expectamos entre os dois primeiros elementos, constituindo desta forma o princípio orientador teórico da investigação alicerçada numa linha de coerência metodológica.

### **1.2 Objetivos da Tese**

Decorridos seis anos após a aprovação do RJIES, o objetivo geral da investigação é identificar o papel dos modelos e práticas de governança na adaptação das IES às mudanças económicas, sociais e políticas do país. Para tal, será usado um estudo de caso baseado em três universidades públicas localizadas na *NUTS II*.

#### **1.2.1 Objetivos Específicos de Análise**

O presente trabalho pretende abordar, de forma concetual e metodológica, as práticas de governação que vêm sendo utilizadas por IES localizadas na *NUTS II*, face a um mesmo normativo jurídico.

Inspirados pelo entendimento de Jesuíno, quanto ao objetivo da investigação científica não limitar-se, apenas, a identificar e descrever acontecimentos e fenómenos, mas simultaneamente tentar

explicar e compreender a sua originalidade, produzindo dessa forma conhecimento sobre uma realidade (Jesuíno, 1986, p. 215), constituem objetivos específicos de análise:

- Identificar as formas de governo e gestão das instituições localizadas na *NUTS* II;
- Avaliar o impacto da diminuição das transferências provenientes do Orçamento do Estado (OE) nas alternativas ao modelo de governação, englobando a organização interna e a relação com a comunidade. (Prende-se avaliar de que forma é que as universidades internamente: se têm vindo a adaptar face a uma nova realidade: exemplo criação de serviços comuns, concentração de unidades orgânicas, concentração de recursos nas áreas mais qualificadas. Externamente: pretende-se avaliar se os constrangimentos financeiros têm alguma relação com as prestações de serviço às empresas e se tem constituído uma das formas de autofinanciamento e de diminuição de dependência em relação ao OE);
- Avaliar o papel do Conselho Geral (CG) na construção e aprovação das linhas estratégicas de cada instituição;
- Identificar potenciais alterações decorrentes de constrangimentos identificados no funcionamento do CG, que possam ser suscetíveis de alteração, por via legislativa, ao RJIES.

### 1.3 Estrutura da Tese

A estrutura da tese obedece, num primeiro momento, à delimitação do objeto em estudo – ensino superior e às motivações que impelem a essência da investigação.

É, também, recorrendo ao passado, revisitando a literatura existente, que podemos compreender a situação presente, perspetivando até o futuro. Desta forma, abordamos o contexto nacional e o contexto geral das reformas que se têm vindo a operar na Administração Pública (AP) e a sua ligação ao ensino superior.

Centrando a nossa revisão da literatura no ensino superior, procuramos proporcionar uma visão geral sobre o ensino superior universitário em Portugal, as características do novo normativo jurídico, os contributos dados para a alteração do RJIES, concluindo com uma breve resenha às teorias de governação universitária.

A organização da componente empírica do estudo tem subjacente a abordagem qualitativa e, nesta perspetiva, fundamentam-se os aspetos subjacentes a uma qualquer investigação científica: o método de estudo, as fontes e métodos de dados, a construção do guião de entrevista, a identificação de fontes documentais, a população da amostra, a recolha e tratamento de dados.



Numa segunda fase, procede-se à análise e interpretação dos dados recorrendo a excertos ilustrativos dos discursos dos diversos atores.

No final do estudo damos conta das conclusões que o motivaram, tendo presente a pergunta de partida que norteou a nossa investigação, fazendo uma retrospectiva sobre os objetivos específicos de análise, identificando os constrangimentos durante o processo de investigação e sugerindo-se recomendações futuras de investigação.

## CAPÍTULO 2 | UM NOVO ESTADO UMA NOVA GOVERNAÇÃO

### 2.1 O Paradigma Burocrático e os Princípios da *New Public Management*

As concepções acerca do Estado e do seu papel na sociedade não são estáticas ou fixas. Pelo contrário, embora existam largos períodos de institucionalização de uma dada ideia de Estado, que incorpora um conjunto específico de funções sociais, tal altera-se em função da emergência de novos elementos, que desestabilizam as noções comumente aceites. Este parece ser o caso na atualidade. Nas últimas décadas, verificamos a existência de sucessivas mutações e dinâmicas na sociedade, que incorporam alterações no contexto geopolítico, económico e social, com impacto no perfil das atribuições e funções do Estado dominantes, até ao momento. Deste modo, são, igualmente, postos em causa os princípios de funcionamento da AP, bem como as relações que esta, tradicionalmente, tem estabelecido com os diversos agentes económicos.

Algumas das mutações mais marcantes da atualidade são, comumente, identificadas com o surgimento de uma economia globalizada, a disseminação generalizada do conhecimento, a valorização dos recursos humanos (pelo menos a um nível retórico), o aperfeiçoamento e desenvolvimento exponencial das tecnologias de informação, a descoberta de novas plataformas de comunicação e com a necessidade de eficácia e rapidez no processo de tomada de decisão. No contexto específico da AP, proclama-se uma utilização racional dos dinheiros públicos, associada a uma elevação dos padrões de qualidade dos serviços oferecidos. Estes constituem os princípios, aparentemente contraditórios, que constituem o mote para uma nova redefinição do papel do Estado.

A escolha por estes princípios orientadores decorre de opções políticas. Não podemos, no entanto, deixar de reconhecer que as sucessivas escolhas dos cidadãos, sufragadas em atos eleitorais, por via dos diversos programas eleitorais apresentados, têm potenciado a adesão a novos compromissos políticos, assentes no que se designa habitualmente por *managerialismo* na AP. Na opinião de Pollitt (1998), o *managerialismo* corresponde a uma ideologia segundo a qual uma “melhor gestão ao (invés de melhores políticas, novas tecnologias ou diferentes disposições constitucionais) oferece à sociedade uma melhor oportunidade de progresso material” (Pollitt, 1998, p. 47).

Santiago (2005) crê que esta intromissão do *managerialismo*, na AP, radica no descontentamento com a burocracia, na lentidão de processos, rigidez, ineficiência e insensibilidade, sendo estes aspetos tidos como obstáculos à criatividade e inovação nas instituições públicas (Santiago, 2005, p. 5).

Não obstante a importância das imperfeições da burocracia, o impulso para esta nova orientação na gestão pública é, também, em parte, explicado pelo peso dos gastos sociais de um modelo de

Estado Providência (*Welfare State*). Tais gastos são apresentados como incompatíveis com o excesso da despesa pública e ineficiências geradas, que se traduzem num fraco crescimento económico, agravado pelo peso crescente de taxas de desemprego e da diminuição da taxa de natalidade, ou ainda, pelo próprio processo de globalização da economia, às quais as administrações públicas não são imunes.

O eclodir de uma governação alternativa ao modelo tradicional existente, através da combinação dos princípios que sustentam um sistema de mercado, com os instrumentos de gestão do setor privado, sustenta o argumento de que é possível aumentar os níveis de desempenho, no setor público, medidos através dos *outputs*, nos *outcomes* e na eficiência que geraram as atividades (Reed, 2002).

Em bom rigor, a tendência existente para a adoção de novas modalidades de governação resulta, para além de recomendações de organizações internacionais, também da inoperância na resposta das organizações públicas tradicionais aos novos desafios que se colocam aos cidadãos, empresas e aos diversos agentes económicos.

Para tentar dar resposta a alguns destes problemas, não só em Portugal como na Europa, surgem orientações de organizações internacionais para a implementação de reformas na AP: estas traduzem-se na adoção de modelos liberais, com especial ênfase em processos de liberalização e privatização de atividades até à pouco tempo confinadas ao Estado. Ao mesmo tempo, passam a utilizar-se procedimentos até agora característicos da iniciativa privada com o objetivo de utilizar, de uma forma mais eficiente, os recursos, numa gestão orientada para resultados, avaliada em termos de desempenho e na eficácia.

Para uma melhor compreensão da evolução da gestão pública e dos modelos de governação, desenvolveremos uma revisão de literatura suportada por diversos autores, focando aspetos importantes, que se tornam necessários para o enquadramento contextual das diferentes formas de organização da AP e as razões que levaram diferentes governos a introduzir reformas na AP.

Procuraremos, também, ainda que sumariamente, dar ênfase à revisão de literatura sobre o entendimento da governação de algumas organizações internacionais.

### **2.1.1 Modelo Burocrático ou Tradicional**

As transformações sociais ocorridas no séc. XVIII, motivadas pela revolução francesa e pelo liberalismo económico, confinaram ao Estado um novo modelo de governação, e conseqüentemente, uma redefinição do papel do Estado. Com efeito, até finais do séc. XIX e início do séc. XX, por força da ideologia liberal *laissez faire*, foi evidente a redução da intervenção do papel do Estado na economia, um “Estado minimalista” cuja legitimidade era exercida, por um lado, através do uso da força física (Carvalho, 2009, p. 29) e, por outro lado, pelo controlo total da

produção e distribuição de serviços e envolvimento muito reduzida na proteção social dos cidadãos (Ackroyd, 1995).

Vale a pena perceber, que até ao final do período da revolução francesa, estamos perante um Estado patrimonialista, onde público e privado são confundidos, existindo, por via disso, a oportunidade para o clientelismo e corrupção. Rocha reconhece mesmo que “não havia uma distinção entre política e administração e os funcionários ou eram admitidos na base do nepotismo ou *patronage*<sup>9</sup>, ou pura e simplesmente compravam o cargo público que em muitos casos transmitiam aos seus descendentes” (Rocha, 2006, p. 15).

A implementação do modelo burocrático visava, na sua essência, combater tais práticas, através do estabelecimento de um Estado moderno, cujo controlo da administração passava da esfera pessoal para um controlo estatal, em oposição ao nepotismo, que tivera lugar nos primeiros anos da revolução industrial.

Com a revolução francesa modificou-se a estrutura da AP, alterando-se o estatuto dos funcionários, a própria natureza dos serviços públicos, a definição de Estado, a adoção de um sistema administrativo codificado em leis e a adesão ao princípio da separação de poderes, e que teve como consequência a separação entre a política e a administração (Bilhim, 2006).

Este modelo de Estado liberal, a partir da década de 30, foi substituído pelo modelo de Estado interventor. Como defendem (Osborne & Mclaughlin, 2002), a alteração do paradigma ideológico assenta na ideia de que os problemas económicos e sociais não se circunscrevem apenas ao indivíduo, mas, ainda assim, cabe ao Estado a satisfação das necessidades sociais, assumindo a responsabilidade na produção de serviços públicos, e, na impossibilidade manifesta da sua concretização, deverão ser estabelecidas parcerias com instituições privadas e de caridade.

A implementação do modelo burocrático e o seu contributo para os princípios organizacionais do Estado, tem escopo na teoria da gestão científica, primeiro por Taylor e depois secundada por Weber.

Taylor (1911) defende a maximização da eficiência, traduzida na especialização dos trabalhadores e na organização científica do processo produtivo, como fonte motivadora para aumentar o rendimento das organizações e a consequente distribuição pelos trabalhadores, minimizando, assim, potenciais conflitos entre os detentores do capital e da força de trabalho (Taylor, 1911).

Como argumenta Carvalho (2009, p. 31), reportando-se a (Clarke & Newman, 1997), a forma de organização do Estado caracteriza-se, por um lado, como uma administração burocrática, que privilegia um “tratamento justo, uniforme, impessoal e, por um lado, por um profissionalismo” que potencia “um serviço desinteressado”, alicerçado no conhecimento especializado que, simultaneamente, confere fé pública e igualdade no tratamento.

---

<sup>9</sup> Entendendo-se aqui como clientelismo.

A autonomia e independência dos profissionais eram aceites e desejadas, sendo as relações com o Estado alicerçadas numa base de confiança, em resultado da “necessidade da intervenção de juízos especializados” na resolução de conflitos sociais (Carvalho, 2009, p. 33), de forma impessoal baseada em códigos e na competência (Weber, 2003).

(Carvalho, 2009, pp. 31-32) reportando-se a (Wilson, 1887), argumenta que os assuntos políticos devem ser conduzidos pelos políticos, e as matérias de índole administrativa requerem as competências dos funcionários da administração, sendo que, também, a decisão da administração deve revestir-se de uma forma anónima, independente e afastada das pressões políticas.

Em resultado deste tipo de independência e imparcialidade dos atos praticados pela administração Carvalho (2009, p. 32) nota que, como compensação, os funcionários garantiam a segurança do emprego perante alterações no ciclo político.

Estes contributos teóricos gizados pela influência de Max Weber, Wilson e Taylor, irão constituir a ideologia dominante da organização do Estado até à década de 1980 – o *Welfare State*. No caso de Portugal, para sermos precisos, devemos expressamente referir que a criação do Estado Social começa a delinear-se nos últimos anos do “Estado Novo” e, posteriormente, com o 25 de Abril de 1974 (Rocha, 2007).

### 2.1.2 Modelo Gestioniário

O período posterior à Segunda Grande Guerra, e as preocupações com a pacificação social, remetem os países ocidentais para um consenso alargado em torno do modelo do Estado Providência. Por um lado, a necessidade de envolver o Estado na reconstrução de economias destruídas pela guerra, e, por outro, a gestão de conflitos e conciliação de classes e grupos sociais, deviam minorar as desigualdades sociais do tipo capitalista vigente (Santos, 2002).

Como enfatiza Carvalho (2009, p. 32), este consenso tem expressão, em parte, à custa da ideologia *Keynesiana* dominante, segundo a qual as despesas públicas deviam ser interpretadas como um investimento coletivo e a atuação do próprio Estado perspetivado como agente interventivo na “correção das falhas no mercado”.

De facto, de um modelo de Estado protetor passamos para um modelo assistencial, que, com o efeito dos gastos públicos, opera uma redistribuição do rendimento, numa articulação entre capitalismo, na esfera económica e democracia na esfera política, ou, melhor dizendo, entre crescimento económico e equidade social (Antunes, 2012).

Sendo verdade que o *Estado Welfare* pretende resolver os problemas da grande crise económica, suportado na ideologia *Keynesiana*, a intervenção crescente do Estado na vida económica e social, traduzido no incremento da despesa passou a ser alvo de várias críticas (Rocha, 2006). Por acréscimo, a crise petrolífera dos anos 1970, o descontentamento dos cidadãos, a burocratização

excessiva e a sua desumanização, a incapacidade crescente dos governos gerarem receitas, face à procura desmedida de serviços públicos, as elevadas taxas de desemprego, os baixos índices de natalidade, a falência de modelos de gestão obsoletos, reforçam o argumento para a necessidade de reformar o Estado Social de bem-estar.

Também Mozzicafreddo (2001) encontra razões abonatórias para a necessidade de reformar a AP: complexidade no funcionamento da administração, exigências crescentes dos cidadãos e a adesão a modelos de estrutura menos centralizadas e mais equitativos (Mozzicafreddo, 2001, pp. 3-11).

Como constata (Hood, 1991), a proliferação de organismos públicos e a excessiva intervenção do Estado na economia nunca serviram os interesses dos cidadãos - políticos e burocratas deixaram-se seduzir pelo crescimento da AP, para aumentar votos e eternizar-se no poder.

Como consequência dos aspetos a que se vem aludindo, a partir dos anos 80, e também em resultado de pressões da OCDE, o surgimento das ideologias de Ronald Reagan nos EUA - “*New Right*” e Margaret Thatcher no Reino Unido, são alguns dos problemas apontados na diversa literatura que estiveram na base de reformas profundas na AP e no desenvolvimento de um novo modelo gestor de governação: a *NPM*.

Este novo modelo de gestão pública, focalizado para o desempenho e obtenção de resultados, em tese, clarifica a necessidade e relevância para a adoção de indicadores de eficiência, eficácia e qualidade, na racionalização dos recursos utilizados pela AP (Ackroyd, Kirkpatrick, & Walker, 2007).

Como sustenta Hood (1991), este modelo resulta essencialmente de um conjunto diversificado de aspetos que convergem em ações políticas, organizacionais e de gestão:

- utilização racional de recursos monetários, redução de custos e uma maior eficiência na utilização de recursos;
- enfoque no controlo de desempenho, medindo *inputs/outputs*, colocando em segundo plano os processos;
- a definição de unidades de medida e níveis de padrões de desempenho aceitáveis, suscetíveis de poderem ser comparados e conseqüente aferição de desempenho (*benchmarking*);
- a adesão a narrativas de práticas de gestão, estilos de governação e liderança aproximadas do que se pratica no setor privado e conducentes a uma maior flexibilidade na gestão;
- flexibilidade e desregulação das normas de emprego público;
- adesão a princípios de concorrência;

- separação das decisões estratégicas das decisões operacionais.

Do que vem sendo aludido, resulta, essencialmente, a ideia que neste período há uma ideologia clara para redução do papel do Estado na economia, sem prejuízo do seu caráter regulador. Contudo, ainda que a *NPM* possa ter constituído, durante este período, uma forma de reformar a AP, o certo é que, também, como argumenta Manning (2001), este modelo deu origem a um ceticismo moderado, no que se refere à sua aplicação generalizada, pelo que, partilhando uma opinião similar Hood e Jones (1996), assumem que a *NPM* não tem conteúdo teórico e será de difícil exportação para outras culturas e estruturas administrativas.

Behn (1995) reparte, igualmente, estas limitações, considerando que existe dificuldade em medir a eficiência e o desempenho dos serviços públicos (Behn, 1995). Outro dos constrangimentos do modelo gestor, na opinião de Savoie (1995), é que, na verdade, o problema da *accountability*<sup>10</sup> não foi resolvido, não se vislumbrando que o mesmo o possa ser, exceto se se abandonar grande parte dos seus pressupostos: a gestão empresarial é superior à gestão pública, e de que o papel dos cidadãos pode limitar-se ao de meros consumidores (Savoie, 1995) (Elcock, 1995).

Sendo certo que a *NPM* influenciou a transformação da AP, mesmo em áreas da administração com fortes pressões corporativistas, fechadas em si mesmo, impenetráveis até e de difícil transformação, a constatação de contradições teóricas e limitações práticas objetivas originam, a partir de meados da década de 1990, a necessidade de reinventar uma nova gestão pública (Rocha, 2007, p. 69).

De seguida propomo-nos desenvolver uma análise a uma das correntes da *NPM*: o modelo do *New Public Service (NPS)*.

### 2.1.3 Modelo do *New Public Service*

O surgimento do *NPS* tem nas suas origens nas ideologias marcantes da *NPM*, mas, também, e novamente, uma nova visão de mudança do paradigma da gestão pública.

De facto, o relatório sobre o estado da AP americana e as opções fundamentais para a sua reforma, elaborado sob a direção do vice presidente Al Gore, apontam para uma nova filosofia na gestão pública e relacionamento com o cidadão:

“Não podemos continuar a pagar cada vez mais pela nossa Administração Pública e a receber cada vez menos. A resposta para todos os problemas não pode ser sempre outro programa ou mais dinheiro. É tempo de mudar radicalmente o modo como a Administração Pública funciona – passando da burocracia hierarquizada para uma Administração Pública empreendedora que devolva poderes aos cidadãos e às

<sup>10</sup> “A Administração tem que prestar contas das suas atividades aos cidadãos, sendo este processo inerente ao processo governativo. Prestação de contas (*accountability, imputabilité*) significa a obrigação de divulgar, demonstrar, explicar e justificar o que se faz e como se faz, como se cumprem as responsabilidades financeiras, políticas ou outras, sendo, no entanto mais do que uma questão jurídica ou procedimental. O lado ético da prestação de contas e dos valores democráticos manifesta-se na abertura e transparência do processo de decisão e das opções políticas, na participação dos cidadãos, clientes e grupos de interesse, e na salvaguarda e uso com parcimónia dos recursos públicos e da confiança depositada”. (Antunes, 2012, p. 105).

comunidades para mudar o nosso país de alto a baixo. Temos que recompensar as pessoas e as ideias que dão resultado e pôr de lado as que não funcionam”. (Gore, 1996, p. 25).

Nesta direção, apontam, também, os diversos estudos desenvolvidos pela OCDE<sup>11</sup>. De acordo com Madureira (2004), esta organização internacional, numa análise às diferentes reformas da AP, conclui que, independentemente da abordagem encetada por cada um dos Estados, todos eles aderiram a um modelo baseado numa cultura de desempenho, orientada para resultados, com um setor público mais fragmentado (Madureira, 2004).

Na perspetiva de Marques (2000), a influência do relatório Gore, no reinventar da AP, corresponde a uma “rutura com o Estado administrador vigente durante séculos”, dando lugar à administração empresarial, na obtenção de resultados e satisfação dos clientes, tornando-se necessário olhar para novas formas de gestão, que conduzam a uma maior produtividade, melhores resultados que possam gerar externalidades positivas para a sociedade (Marques, 2000, p. 7).

O “*Reinventing Government*”, de Osborne e Gaebler, ou o “*NPS*” de Denhardt e Denhardt (2000), são apenas novas visões da gestão pública, que ambos veem eclodir nos EUA. O primeiro, defende que a gestão da AP e no setor privado, embora de natureza distinta, tendo aspetos comuns, deve procurar a excelência, a qualidade e o *empowerment*<sup>12</sup> dos trabalhadores. Embora a produtividade seja determinante para o sucesso da AP, Denhardt, proclama a supremacia do serviço público e da cidadania sobre todos os restantes aspetos colaterais da governação.

Para Denhardt e Denhardt o *NPS*, incute um novo estilo de liderança nos titulares de cargos públicos e o despertar para os valores democráticos. Esta nova visão da AP contempla sete princípios orientadores daquilo que consideram ser o *NPS* (Denhardt & Denhardt, 2000):

- Servir cidadãos e não clientes;
- Prosseguir interesse público;
- Valorizar a cidadania e não a capacidade empreendedora;
- Pensar estrategicamente e atuar democraticamente;
- A *accountability*, não é tarefa simples;
- Servir mais do que mandar;
- Valorizar as pessoas, não apenas a produtividade.

O *NPS* tem escopo na liderança e na gestão dos cargos públicos e um interesse renovado pelos valores da democracia, representatividade e o reforço da cidadania.

<sup>11</sup> (OCDE) 1995. *Governance in Transition. Public Management Reforms in OCDE Countries*. Paris.

<sup>12</sup> A expressão significa empoderamento, ter ou dar autonomia, capacidade de decisão.



Em resumo, o quadro seguinte (Quadro 1) pretende sintetizar as diferentes abordagens aos modelos de gestão pública até aqui abordados.

**Quadro 1 | Comparação de modelos de gestão pública**

	MODELO BUROCRÁTICO	NEW PUBLIC MANAGEMENT	NEW PUBLIC SERVICE
<b>Fundamentos teóricos e epistemológicos primários</b>	Teoria política, comentário social e político aumentado pela ingénua ciência social	Teoria económica, o diálogo mais sofisticado baseado na ciência social positivista	Teoria democrática, várias abordagens ao conhecimento incluindo positivo, interpretativa, crítica e modernidade
<b>Prevalente racionalidade e modelos associados do comportamento humano</b>	Racionalidade sinóptica, “o homem administrativo”	Racionalidade técnica e económica, “homem económico”	Racionalidade estratégica, vários testes de racionalidade (políticos, económicos, organizacionais)
<b>Conceção de serviço público</b>	Politicamente definida e expressa em lei	Representa a agregação dos interesses individuais	Resultado de um diálogo sobre os valores partilhados
<b>Por quem respondem os servidores públicos?</b>	Os clientes e os governos	Clientes	Cidadãos
<b>Mecanismos para atingir os objetivos da política</b>	Gestão dos programas através de agências existentes de governo	Criar mecanismos e estruturas de incentivo para alcançar objetivos de política através de agências privadas e sem fins lucrativos	Servir uma negociação e intermediação interesses entre cidadãos e grupos da comunidade, criando valores partilhados
<b>Papel do governo</b>	Elaboração e execução de políticas centradas num único objetivo politicamente determinado	Direção assistida (agindo como um catalisador para libertar as forças do mercado)	Construir acordos públicos, sem fins lucrativos, e agências privadas para atender a necessidades mutuamente acordadas
<b>Abordagem de responsabilidade (accountability)</b>	Os administradores são responsáveis por líderes políticos democraticamente eleitos	Interesses da acumulação e de auto regulação pelo mercado irão resultar em desfechos desejados por vastos grupos de cidadãos (ou clientes)	Respeito pela legislação de valores, de normas políticas, normas profissionais e dos interesses do cidadão
<b>Discrição administrativa, sobre a avaliação de um assunto público</b>	Poder discricionário limitado concedido funcionários administrativos	Latitude ampla para satisfazer os objetivos empresariais	Discrição necessária, mas responsável
<b>Estrutura organizativa assumida</b>	Organizações burocráticas marcadas pela autoridade <i>top-down</i> nas agências e controlo ou regulação de clientes	Organismos públicos descentralizados com controlo primário permanecendo dentro da agência	Estruturas de colaboração com a liderança compartilhada internamente e externamente
<b>Base motivacional dos funcionários públicos e administradores</b>	Remuneração e benefícios, proteção social e garantia de trabalho	Espírito empreendedor, o desejo ideológico para reduzir o tamanho do governo	Serviço público, o desejo de contribuir para a sociedade

Fonte: Traduzido de Denhardt & Denhardt (2000, p. 554).

#### 2.1.4 Modelo da Governança

O modelo de governança, sendo um conceito relativamente recente na abordagem da literatura da gestão pública, não pode deixar de estar sempre associado à forma como uma sociedade, ou uma organização, é administrada, no pressuposto de para ela confluírem benefícios futuros.

De facto, a natureza mutável do Estado, justificada, em parte, pela evolução da tecnologia, inovação, a disseminação generalizada do conhecimento, a perda da capacidade exclusiva pelo Estado no controlo e definição das políticas, as pressões de organizações internacionais para diminuir défices excessivos nas administrações públicas, a corrupção, têm constituído desafios para novas formas de governo, visando melhorar a capacidade do setor público e uma nova redefinição na orientação e transformação do Estado na economia e na sociedade.

É unânime a opinião de que de cada vez mais os cidadãos anseiam por uma boa governação, sendo que, também, a mesma sociedade reclama dos decisores políticos melhores práticas, maior transparência na utilização dos recursos, e assim dessa forma, a “boa governança permitirá um melhor desempenho, em benefício das demais partes interessadas” (Marques, 2007, p. 12).

No entendimento de Richards e Smith, a governação é uma designação que tem sido utilizada para descrever o processo evolutivo das políticas públicas, que têm surgido nas últimas décadas, as quais se têm caracterizado por uma panóplia crescente de diversos setores e de atores envolvidos na feitura das políticas públicas e na exigência de considerar todos os *stakeholders*<sup>13</sup> no processo da decisão política (Richards & Smith, 2002).

Também, na opinião de Kooiman a governação corresponde a todo um conjunto de relações em que participam os agentes políticos e os agentes não políticos, com o objetivo de resolver problemas sociais, ou procurar soluções sociais, sendo em todo o caso, um processo contínuo de adaptação e aprendizagem entre os diversos atores, que deve convergir para a melhoria sistemática das práticas de governação e da sua avaliação (Kooiman, 1993).

Certamente que o conceito de governação, tem como é compreensível, uma diversidade de interpretações. Contudo, ressalta perceber como a governação assume um carácter transcendente, que extravasa o âmbito local, regional, transnacional e internacional.

Diferentes organizações internacionais têm perspetivas e amplitudes do conceito de governação. O Banco Mundial considera que a governação traduz a forma como as autoridades governamentais exercem o poder na gestão dos recursos sociais, a capacidade do governo, efetivamente, implementar políticas sólidas, o respeito dos cidadãos pelo Estado e pelas instituições e as interações que se estabelecem entre eles (World Bank, 1992, pp. 1-34).

---

<sup>13</sup> No entendimento de (Amaral *et al.*, 2002, p. 54), o estrangeirismo usado refere-se a “representante de interesses”.

O Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas considera a governança como um “exercício de autoridade política, económica e administrativa na gestão de um país, nos seus mais diversos níveis, que compreende todos os mecanismos, processos e instituições através do qual cidadãos e diferentes grupos conjugam os seus interesses, exercem os seus direitos e cumprem as suas obrigações legais”. Este conceito de governação, aponta, ainda, que a governação e desenvolvimento humano sustentável são indivisíveis (UNDP, 1997).

O Fundo Monetário Internacional reporta os aspetos da governação para a eficácia e eficiência das contas públicas, a estabilidade das políticas macroeconómicas implementadas pelos governos, apoio ao desenvolvimento de um ambiente económico favorável dos diversos agentes, recomendando, ainda, a adoção de políticas proativas por forma a mitigar oportunidades de corrupção e atividades fraudulentas (International Monetary Fund, 1997).

Ao nível do contexto europeu, no documento “*Governance and Development COM-615*”, apresentado pela Comissão Europeia (CE) ao parlamento europeu regista-se que não existe uma definição internacionalmente aceite da expressão governança. Contudo, é destacado que a governança assumiu, nos últimos dez anos, uma importância transcendente no seio dos países da UE e comunidade internacional. Para a CE, a governança refere-se se “às regras, processos e condutas através dos quais os interesses são articulados, os recursos são geridos e a forma como o poder é exercido na sociedade”, (*Commission of the European Communities (COM) 615, 2003, p. 3*).

É notório, portanto, a convergência das organizações internacionais para a adesão em reforçar a governação como um fenómeno permanente, condição necessária para o desenvolvimento económico e para o desenvolvimento humano sustentado, nomeadamente em países do terceiro mundo.

Para Leftwich (1993), a boa governação relaciona-se com serviços públicos eficientes, abertos, com transparência e responsabilidade pela gestão (Leftwich, 1993). Contrastando, Tarschys põe a nu que a má governação, traduzida no abuso de poder, corrupção, desvios de bens públicos, tenderá mais facilmente a conduzir os países para a sua destruição e rutura (Tarschys, 2002).

Como conclusão, registamos que as diferentes abordagens à *NPM* congregam, numa convergência por parte dos Estados e organizações internacionais, no sentido de serem adotados comportamentos corretos por todos os agentes que interagem com o serviço público. Por outro lado, a *NPM* tem provocado mudanças na AP, conforme alguns estudos de entidades internacionais são unânimes em afirmar que as reformas que deviam ter sido feitas não o foram, e têm, por via disso, resultados indesejados na atual gestão da AP.

Entendemos, também, que a dicotomia cliente/cidadão<sup>14</sup> assume uma variável de enorme transcendência na forma como se estabelecem as relações, pois podemos falar de clientes e cidadãos consumidores de serviços públicos. Contudo, o dilema continua por suscitar as maiores interrogações:

- É possível compatibilizar “clientes” e “cidadãos”?
- A AP pode equiparar-se a uma empresa na capacidade de produção de bens e serviços, visando a maximização do lucro?
- O interesse público<sup>15</sup>, numa sociedade, pode ser posto em causa por grupos de interesse, deixando o regulador capturar-se por interesses difusos?
- Deve valorizar-se pessoas ou apenas colocar a ênfase na produtividade?

## 2.2 A Reforma e Modernização da Administração Pública em Portugal

O contexto atual de limitação de recursos financeiros, que impera na AP, motivado pela grave crise internacional, e, nomeadamente, pelo Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF) a Portugal, tem obrigado o Estado a redefinir o seu papel na sociedade no sentido de ser mais criterioso na execução da despesa pública e a procurar um certo significado de justiça e razoabilidade na execução da receita pública.

Destacamos, também, devido à sua importância, que, ao longo das últimas décadas, o fenómeno da globalização dos mercados, a perda sucessiva do poder de regulação dos Estados, o peso de organizações internacionais em influenciar as políticas macroeconómicas, têm contribuído, entre outros, para pôr em causa a sustentabilidade económica e financeira do Estado Social (De Vries, 2001, p. 398) e, por conseguinte, a adoção de medidas restritivas para diminuir a despesa com gastos sociais (Carvalho, 2009, p. 35).

Também não é indiferente referir que, resultante das diversas escolhas pelos cidadãos, os regimes democráticos têm sentido dificuldade em atenuar o crescimento do Estado e, conseqüentemente, em limitar a atuação de alguns dos poderes instalados por algumas corporações.

Para além da função do Estado continuar a suprir falhas do mercado, Pereira nota que, “as decisões políticas e económicas dos governos estão sujeitas a um conjunto de poderes repartidos por diferentes agentes com funções diferentes no sistema político (...) pelo que os governos têm

<sup>14</sup> No âmbito do nosso estudo e no contexto universitário achamos pertinente a afirmação de Simão (2003, p. 72) ao referir que “os alunos devem ser tratados como cidadãos em formação, não sendo nem clientes nem acionistas mas, antes, pessoas pelas quais a universidade se responsabiliza por uma formação integrada”.

<sup>15</sup> A este propósito socorremo-nos do artigo 266º da CRP: “A Administração Pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos. Os órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à lei e devem atuar, no exercício das suas funções, com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa-fé”.

horizontes temporais limitados e submetem-se periodicamente ao sufrágio popular” (Pereira, 1997, p. 423).

Em consequência, este sobredimensionamento do Estado Social e os interesses corporativistas têm retirado competitividade não só à economia, mas também, poderão limitar, nos próximos anos, em Portugal, a abrangência do Estado em áreas como a educação, segurança social e saúde.

No atual contexto, o grande desafio que se coloca ao Estado é procurar combinar e conciliar, de uma forma eficiente e eficaz, as suas funções de Estado democrático, numa lógica de fazer mais com menos, ou quiçá, subscrevendo a teoria de “menos Estado, melhor Estado”.

Com o desenvolvimento das tecnologias de informação e *internet*, a modernização da AP sofreu profundas alterações, na sua forma de relacionamento com os cidadãos. É já comumente aceite, pelos cidadãos, que os sucessivos esforços efetuados pelos diversos governos têm resultado numa aposta clara na modernização da AP, visando, sobretudo, proporcionar uma melhor qualidade de vida aos cidadãos, às empresas e à própria organização do Estado.

Neste contexto, o contributo dado pela governação eletrónica e sua implementação estratégica é vista como uma medida para envolver os cidadãos na tomada de decisão, e simultaneamente, para provocar a mudança de paradigma das organizações da AP.

Seguidamente, procuraremos fazer uma breve resenha das reformas mais emblemáticas encetadas pelos sucessivos governos que têm vindo a alterar profundamente as estruturas e organizações da AP e o seu *modus operandi*.

### **2.2.1 As Reformas da Administração Pública**

Após analisarmos a evolução dos modelos de gestão pública, vigentes durante o séc. XX, torna-se útil abordar as reformas administrativas que se vem produzindo no período de 1980-2013, em Portugal.

Na reflexão que nos propomos desenvolver, devemos, previamente, referir, acompanhando o pensamento de Estanque, que as reformas na AP em Portugal não podem estar dissociadas da evolução do papel do Estado na sociedade e das ideologias dominantes, pelo que, também, só assim poderemos melhor compreender o quadro dessas mudanças (Estanque, 2012).

Como enfatiza Carvalho (2009, p. 27), para melhor se compreender as mudanças que se têm vindo a operar no setor público, é necessário ter presente o ambiente em que se tem vindo a operacionalizar essas mudanças corporizadas “na conceção social dominante do Estado, dos seus papéis institucionais e da relação que deve estabelecer com a economia, as instituições, a sociedade e os próprios cidadãos”.

É com base nesta premissa que, de seguida, analisaremos as sucessivas reformas levadas a cabo na AP pelos sucessivos governos, com especial ênfase a partir da década de oitenta até à atualidade.

### 2.2.1.1 A Desintervenção e Desburocratização (1986-1992)

Tendo em conta a necessidade compreender melhor as reformas da AP, nos diversos estádios após o 25 de Abril de 1974, assume-se de primordial importância perceber o conceito de reforma da AP. Neste contexto, os autores Caiden e Caupers convergem para uma ideia comum: melhoria de desempenho da AP.

Na opinião de Caiden a reforma administrativa diz respeito, sobretudo, à melhoria de desempenho do setor público, traduzido no aumento da produtividade, eficácia e eficiência das organizações do Estado (Caiden, 1991, p. 3).

Usando uma terminologia não económica, Caupers afirma que se trata de “um processo constante e incessante de auto e heterocrítica da administração pública sobre as estruturas organizativas desta, sobre os seus processos de decisão, sobre os seus instrumentos de intervenção, numa procura teimosa e incansável de fazer melhor, de fazer mais barato, de fazer mais depressa” (Caupers, 2002, pp. 148-149).

Teorizado o conceito da reforma administrativa, importa, desde já, reconhecer que é incontornável que a reforma da AP não pode ser dissociada de transformações marcantes que ocorreram na sociedade portuguesa: o 25 de Abril de 1974 e a adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia (CEE), (Rocha, 1991).

Para além da intenção de melhorar os índices de desenvolvimento económico e social, a necessidade de consolidar um regime democrático, motivado por um contexto de instabilidade política, resultante de um processo de descolonização e de uma ditadura fraturante, a procura de um novo modelo de integração internacional tornou a adesão de Portugal à CEE, num marco histórico para a reestruturação e democratização da AP (Araújo, 2002, pp. 65-72).

Com a adesão de Portugal à CEE, em 01 de janeiro de 1986, inicia-se o período de sucessivas reformas na AP, sucedendo a uma época marcada por uma estrutura burocrática fechada em si mesmo (Rocha, 1991, p. 46).

A preparação da Presidência do Conselho de Ministros Europeus, em 1992, constitui uma prioridade do XI Governo Constitucional. Contudo, também o impulso provocado pela necessidade de gerir e aplicar os fundos estruturais de coesão, provenientes da Europa, e o reporte de informação às instituições europeias, torna evidentes a preocupação e necessidade de adaptar as estruturas da AP portuguesa aos procedimentos europeus (Magone, 2006).

Carapeto e Fonseca entendem que, com a entrada em funções do XII Governo Constitucional, consagraram-se os grandes princípios fundamentais em matéria de organização administrativa e procedimental, vertidos na CRP e no Código do Procedimento Administrativo (Carapeto & Fonseca, 2006). Com efeito, para além de se promover uma necessidade clara de tornar uma AP mais próxima dos cidadãos, por forma a evitar a burocratização e, simultaneamente melhorar a

qualidade dos serviços públicos, exige-se da AP um comportamento organizacional voltado para a modernização administrativa. Em resultado, é criada a Comissão para a Qualidade e Racionalização da Administração Pública.

Neste período realizamos a publicação de três diplomas marcantes, que alicerçam o ordenamento jurídico das contas públicas: a lei 6/91, de 20 de fevereiro (lei de enquadramento orçamental) e o DL n.º 155/92, de 27 de julho (regime da administração financeira do Estado).

Conforme reconhecem Almeida e Marques, estavam criadas as condições, na própria Administração, para uma reforma interna exercida por pressões de organizações internacionais para combater o défice orçamental, e, por outro lado, a necessidade de corrigir situações de irracionalidade económica, motivadas pela rigidez no funcionamento de organismos (Almeida & Marques, 2003, pp. 2-3).

### **2.2.1.2 Referências à Modernização dos Serviços Públicos (1993-1995)**

Neste período, as referências à modernização e qualidade e inovação, na AP, têm, para lá da Carta para a Qualidade dos Serviços Públicos, dirigida pelo Primeiro-Ministro, a 28 de outubro de 1993, e aos órgãos da AP, a decisão da criação de uma Secretaria de Estado da Administração Pública, pelo XIII, Governo Constitucional, que tutelar os assuntos da modernização administrativa.

Conforme descreve Rocha (2007), referindo-se aos estudos da OCDE relativos ao balanço de dez anos de reforma administrativa, em Portugal, e ao *marketing* desempenhado pelo secretariado da reforma administrativa, as reformas levadas a cabo têm uma avaliação positiva, tendo as mesmas sido focadas nos cidadãos. Porém, não se trata de um processo concluído, uma vez que se impõe a necessidade de aprofundar a gestão financeira e a utilização de mecanismos tendentes a avaliar a gestão do desempenho.

No entendimento de Araújo, a modernização da AP colocou os cidadãos como o foco da reforma, através de um amplo programa de modernização, por forma a reduzir as formalidades e burocracias e a aumentar os níveis de transparência (Araújo, 2005, pp. 139-140). Neste contexto, também, como assume Isabel Corte-Real, era fundamental mudar a cultura reinante, uma mudança de valores, nas atitudes e práticas que vinham sendo seguidas na AP (Corte-Real, 1991).

Para esta mudança de paradigma na AP muito contribuiu o apoio financeiro da CEE, com base num vastíssimo programa de formação profissional desenvolvido pelo Instituto Nacional de Administração (Rocha, 1991).

### 2.2.1.3 A Reinvenção do Setor Público (1996-1999)

A análise da reforma administrativa em Portugal, neste período não pode ser dissociada dos movimentos do *reinventing government*, que se iniciaram nos EUA, inspirados por David Osborne e Ted Gaebler, protagonizado pelo Vice-Presidente Al Gore, sob a Administração Clinton.

Em Portugal, no programa do XIII Governo Constitucional, reconhece-se que uma “Administração Pública moderna ao serviço das pessoas exige novas formas de gestão e de mobilização dos funcionários, mais objetividade, mais igualdade, melhor serviço, menos burocracia, mais inovação e criatividade, pelo que também é assumido a “importância que a Administração Pública terá (deverá ter) para o desenvolvimento do País e para a afirmação de Portugal no Mundo” (XIII Governo Constitucional, 1995, p. 38).

Este reconhecimento evidencia uma preocupação latente com a qualidade dos serviços públicos com o foco orientado para os cidadãos.

A racionalização das estruturas da administração com a conseqüente redução de missões e competências, a utilização e disseminação das tecnologias de informação para melhorar a eficácia da gestão, a desburocratização de procedimentos e a adesão aos princípios de uma administração aberta, são alguns dos aspetos que pretendem marcar um novo paradigma gestor na AP.

Reportando-nos às referências sobre qualidade, modernização e inovação na AP, sobressaem a criação do Sistema de Qualidade em Serviços Públicos, aprovado pelo DL n.º 166-A/99, de 13 de maio, e os princípios enformadores pelo qual se deverão pautar os serviços e organismos da AP, vertidos no DL n.º 135/99, de 22 de abril.

Não é de estranhar, portanto, como argumenta Araújo (2005, p. 140), que, neste período, se desenvolvessem grandes parcerias entre a Administração e o setor privado.

A privatização do Setor Empresarial do Estado (SEE) constitui, também, durante este período, uma das formas do *reinventing government*. De facto, foi notória a diminuição do peso do Estado na economia, através do vasto programa de privatizações<sup>16</sup>. No período de 1996 a 1999, assistiu-se a uma redução bastante significativa do peso do Estado na economia (em percentagem do Produto Interno Bruto (PIB) 10,10% em 1996 e 7,10% em 1999), tendo, por outro lado, as operações de privatização minimizado a carga inerente à dívida pública do setor público administrativo em percentagem do PIB, 62,7% em 1996 e 54,5% em 1999 (Secretaria de Estado do Tesouro e das Finanças, 2002, pp. 18-36).

No plano financeiro e orçamental, vale a pena relevar a aprovação de diplomas estruturantes da gestão pública, todos eles em vigor à presente data embora com algumas alterações.

---

<sup>16</sup> Também recentemente no âmbito do PAEF, o DL n.º 129/2013, de 06 de setembro, aprovou o processo de privatização dos Correios de Portugal (CTT, S.A.).



No quadro seguinte (Quadro 2), é possível verificar os principais normativos produzidos no período de 1996 a 1999.

**Quadro 2 | Principais normativos jurídicos 1996-1999**

NORMATIVO JURÍDICO   DESCRIÇÃO
Lei n.º 98/97, de 26 de agosto   Lei de organização e processo do Tribunal de Contas
DL n.º 232/97, de 3 de setembro   Aprova o plano oficial de contabilidade pública
DL n.º 166/98, de 25 de junho   Sistema de controlo interno da administração financeira do Estado
DL n.º 191/99, de 5 de junho   Aprova o regime da tesouraria do Estado
DL n.º 197/99, de 8 de junho   Regime jurídico de realização das despesas públicas e da contratação pública
DL n.º 562/99, de 21 de dezembro   Aprova o classificador das receitas e despesas públicas

Como conclusão, refira-se que, neste período as reformas na AP visaram, sobretudo, a componente da redução da despesa pública, reforço de auditorias e controlo, sem perder de vista as preocupações com a promoção da eficiência, eficácia e economia, sendo menosprezado, contudo, o impacto da avaliação das políticas públicas.

Motivações crescentes para a avaliação dos serviços públicos e dos trabalhadores e gestão das organizações vão estar na base das sucessivas reformas que serão implementadas no início do séc. XXI, com aplicabilidade até aos dias de hoje.

#### **2.2.1.4 As Reformas no Período (2000-2013)**

Em Portugal, as reformas da AP levadas a cabo neste período, à semelhança do que sucede nos restantes países da Europa, tem subjacente o redesenho das funções do Estado. No caso de Portugal, torna-se necessário considerar, previamente, que à implementação das sucessivas reformas na AP não será alheia a estratégia de consolidação orçamental, imposta pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento<sup>17</sup> (PEC), no período 2005-2009, e, entre 2010-2013, pelo Documento de Estratégia Orçamental 2013-2017 (DEO), necessariamente por força do PAEF a Portugal.

Pela Resolução n.º 95/2003 de 10 de julho, do Conselho de Ministros do XV Governo Constitucional, foram aprovadas as linhas orientadoras da reforma da AP: “prestigiando a missão da AP, delimitar as funções do Estado, promover a modernização dos organismos, qualificando e estimulando os funcionários, introduzir um novo paradigma de avaliação de desempenho dos serviços e dos funcionários, introduzir novas práticas de gestão”.

<sup>17</sup> O PEC impõe que no âmbito da UE, os membros da zona Euro por forma a garantir a manutenção do crescimento económico estável e honrar os compromissos com os credores terão que respeitar um rácio défice/PIB de 3% e um rácio de dívida/PIB de 60%. Contudo com a recente 7ª avaliação do PAEF a situação do défice excessivo terá de ser corrigida até ao ano de 2015 quando for atingido um défice de 2,5% do PIB. No entanto no longo prazo o excesso de dívida terá de ser reduzido num horizonte de 20 anos ao valor de referência de 60%/PIB (Conselho das Finanças Públicas, 2013a). De facto a primeira alteração ao OE de 2013, tem na sua essência respeitar por um lado a decisão do Tribunal Constitucional e as alterações macroeconómicas registadas no final de 2012 e assegurar simultaneamente a estratégia e esforço de consolidação das contas públicas a médio prazo que prevê que o défice se reduza de 5,5% em 2013, para 4,0% em 2014 e 2,5% em 2015 (Ministério das Finanças, 2013c).

Araújo corrobora a opinião que existe uma opção clara na implementação de uma estratégia orientada para resultados, de forma integrada, ao nível do desempenho organizacional e desempenho individual, associando as diversas organizações a objetivos e resultados, numa nova filosofia de abordagem à gestão pública: a gestão por objetivos (Araújo, 2008).

Neste contexto, assume particular relevo a aprovação, em 2004, de diplomas legais com grande impacto no processo de reforma da AP: a reforma do emprego público, substituído por um novo regime jurídico, o estatuto da aposentação, o estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central, regional e local, a organização da administração direta do Estado e a lei-quadro dos institutos públicos e um novo modelo de desempenho individual, da qual, está dependente uma diferenciação na progressão e promoção das carreiras, com inegáveis reflexos nas remunerações, entendendo-se aqui reduções remuneratórias.

O quadro seguinte (Quadro 3) sintetiza os principais diplomas em áreas com uma grande importância no processo da reforma da AP, em 2004:

**Quadro 3 | Principais normativos jurídicos 2004**

NORMATIVO JURÍDICO   DESCRIÇÃO
Lei n.º 1/2004, de 15 de janeiro   Estatuto da aposentação
Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro   Estatuto do pessoal dirigente
Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro   Lei-quadro dos institutos públicos
Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro   Organização da administração direta do Estado
Lei n.º 10/2004, de 22 de março   Sistema integrado da avaliação de desempenho na AP
Lei n.º 23/2004, de 22 de junho   Regime jurídico do contrato individual de trabalho na função pública

A Resolução n.º 53/2004, de 21 de abril, do Conselho de Ministros, comprova, de forma inequívoca, o objetivo de reformar o Estado. Assim, “No quadro da organização da Administração Pública, a perspetiva estratégica do Governo refletida nos diplomas legais aprovados assenta na introdução de novas práticas de gestão elegendo a gestão por objetivos como a grande matriz da mudança, associando sistematicamente os organismos públicos a objetivos e resultados”.

Ressalta, por isso, como argumenta Bilhim (2011), a necessidade de implementar um novo paradigma organizacional que pressupõe a escolha de instrumentos capazes de medir a eficácia, eficiência e qualidade da gestão pública (Bilhim, 2011), tendo como prioridade a melhoria do desempenho e melhoria da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos (Bilhim, 2011; Cardoso & Marques, 2013, p. 53; Marques & Almeida, 2004, p. 84).

Com a aprovação da lei n.º 10/2004, de 22 de março - Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho da Administração Pública (SIADAP) - introduz-se, pela primeira vez, uma lógica da orientação e responsabilização pelos resultados através da criação de um sistema integrado de avaliação, tendo em vista promover o desempenho, melhoria organizacional da gestão e

aperfeiçoamento de competências de todos os intervenientes. Resulta, portanto, que as organizações, dirigentes e trabalhadores são avaliados em função de objetivos e competências, alinhados com a estratégia definidas pelas organizações, ou pela sua respetiva carta de missão, no intuito de que resultem ganhos de eficiência e eficácia.

Como argumenta Figueiredo (2009), resultante destes novos modelos de avaliação de desempenho e de gestão, convém relevar a importância da “gestão estratégica, a planificação de atividades, a programação plurianual, a orçamentação por objetivos, por programas”, tudo isto com enfoque na *performance* das organizações e da orçamentação em função do desempenho (Figueiredo, 2009, p. 82).

No seguimento das sucessivas reformas<sup>18</sup>, a que temos vindo a aludir, assume, também particular relevo a Resolução do Conselho de Ministros n.º 124/2005, de 04 de agosto do XVII Governo Constitucional – O Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE). Este programa visa na sua essência, reorganizar a administração central “tendo como objetivo a promoção da cidadania, do desenvolvimento económico e da qualidade dos serviços públicos, com ganhos de eficiência pela simplificação, racionalização e automatização, que permitam a diminuição do número de serviços e dos recursos a eles afetos”. Neste documento estratégico, onde, para o efeito, se descrevem as respetivas fases, os níveis de orientação e direção política e respetivo cronograma para a sua implementação, consagra-se a desconcentração de serviços, a externalização de funções para entidades privadas, a organização progressiva de serviços, a partilha de funções e atividades comuns.

Resultante das medidas iniciadas por este programa no esforço para reduzir o crónico défice orçamental estrutural, como reconhece a OCDE, “o PRACE envolveu a reconfiguração das estruturas, funções e responsabilidades da Administração Central para consolidar organizações e reduzir o número de gestores. O número de direções-gerais e institutos públicos, assim como de gestores, foi reduzido em cerca de 25%” (OCDE, 2008a, p. 29). Por outro lado, como reporta a comissão técnica do PRACE, no seu relatório final, relativa às conclusões da primeira fase de implementação, o programa pode constituir um ponto de partida para a modernização da AP, traduzido na melhoria de processos, dos sistemas de informação, e de avaliação dos serviços e do desempenho individual, havendo a oportunidade para a formulação de novas missões, atribuições e competências.

---

<sup>18</sup> Para uma melhor compreensão torna-se necessário ter presente a contextualização e as motivações que estão subjacentes à implementação sucessiva das reformas. “Durante quase uma década, desde o final dos anos 90 do século XX até meados da primeira década do Século XXI, Portugal registou défices orçamentais estruturais e um crescimento insustentável da despesa corrente primária. Desde a adoção da moeda única, em 1999, Portugal foi por duas vezes, em 2002 e em 2005, declarado em situação de défice orçamental excessivo por parte do Conselho da União Europeia. O governo eleito em meados de 2005 tomou então medidas decisivas para corrigir este desequilíbrio orçamental persistente, tendo reduzido o défice de 6,1% PIB, em 2005, para 2,6% do PIB em 2007. Para alcançar este resultado, o governo iniciou um conjunto de reformas estruturais no setor público, incluindo a reorganização dos serviços (PRACE) e a reestruturação das carreiras e vínculos dos funcionários públicos” (OCDE, 2008a, p. 9).

Assumido como uma nova mudança de paradigma na gestão de recursos humanos da AP, a Lei de Vínculos Carreiras e Remunerações (LVCR) pôs termo à tradicional estabilidade que sempre caracterizou o emprego público. Tal como reconhecem Moura e Arrimar “a verdadeira inovação consiste na substituição dos quadros de pessoal, dotados de estabilidade e de um difícil processo de alteração, por mapas de pessoal, incluindo as alterações que anualmente se façam a tais mapas (aumentando-os ou reduzindo-os), vai depender mais dos recursos financeiros que sejam disponibilizados” (Moura & Arrimar, 2008, p. 13).

Para além de ter integrado, em apenas três carreiras a panóplia de carreiras, existentes até 2007, a lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, veio regular os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos profissionais que exercem funções na AP. Os instrumentos formais<sup>19</sup>, fornecidos por esta lei, permitiram reduzir a rigidez normativa vigente, dando lugar a mecanismos gestionários<sup>20</sup>. Reduziu-se o universo de trabalhadores nomeados definitivamente, ficando estes abrangidos pelo regime de contrato de trabalho por tempo indeterminado, estando a nomeação definitiva salvaguardada, apenas, para os trabalhadores que desempenham funções na área de segurança, investigação criminal, representação externa do Estado e outras conforme decorre do artigo 10º da LVCR.

Em matéria de ensino superior, embora abordado de forma mais exaustiva nos capítulos seguintes, a aprovação do RJIES, trouxe consigo uma nova abordagem na forma de governação das IES.

A crise das dívidas soberanas, caracterizada por elevadas tensões no seio dos mercados financeiros internacionais, causada pelas agitações do mercado da dívida na UE, especialmente na zona do Euro, agravada com a crise orçamental na Grécia, e o contágio a países vulneráveis, como Portugal, leva à necessidade de Portugal, em maio de 2011, solicitar ajuda externa, tendo-se também desencadeado um processo eleitoral, que culminou com a queda do XVIII Governo Constitucional. No programa do novo governo, reconhece-se que “a grave situação económica e financeira do País impôs um pedido formal de ajuda externa à Comissão Europeia, ao Banco Central Europeu e ao Fundo Monetário Internacional. O Memorando de Entendimento acordado entre o Governo português e estas instituições internacionais estabelece um conjunto de medidas exigentes do ponto de vista social e político” (XIX Governo Constitucional, 2011, p. 11).

---

<sup>19</sup> Destes mecanismos não podem estar com certeza dissociados a diversa legislação consagrada nos sucessivos Orçamentos de Estado no que se refere às disposições relativas a trabalhadores que exercem funções públicas, assim como o Regime de Contrato de Trabalho em Funções Públicas (RCTFP).

<sup>20</sup> A este propósito suportámo-nos do entendimento de Moura e Arrimar (2008, p. 94): “Para além de atribuir ao dirigente máximo do serviço o poder (arbitrário) de decidir se afeta ou não verbas orçamentadas à alteração do posicionamento remuneratório dos trabalhadores, é-lhe ainda reconhecido o poder de determinar que tal alteração de posicionamento remuneratório só ocorra relativamente a determinadas carreiras e categorias e mesmo apenas em relação a alguns dos trabalhadores providos em tais carreiras e categorias, devendo tal decisão ser publicitada por afixação no serviço e por inserção na página eletrónica”.

Para a concretização destas medidas, no âmbito da AP, é, aprovado em 20 de julho de 2011, em Conselho de Ministros, o Plano de Redução e Melhoria da Administração Central – PREMAC<sup>21</sup>, do qual sobrassem a necessidade efetiva de cortes permanentes de despesa e de implementação de novos modelos de funcionamento da administração central, visando assegurar uma redução significativa do número de serviços e organismos dos ministérios.

De acordo com o relatório final do PREMAC, reportado à data de 16 de novembro de 2012, foram reduzidas estruturas de nível superior da administração central que rondaram 40% e 27% no número dos seus cargos dirigentes. Paralelamente, decorrente do memorando de entendimento, foram iniciadas ações que conduziram à reestruturação do SEE, à reforma da administração local autárquica<sup>22</sup> e ao censo e análise detalhada de todas as fundações. Porém, importa notar que, recentemente, um relatório publicado pela Direção Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP), analisando a evolução das estruturas da AP central portuguesa, decorrente da aplicação do PRACE e do PREMAC, concluiu que existiu um decréscimo de 50% do total das estruturas da administração central, registando-se, esta redução, de forma mais incisiva, durante a aplicação do PREMAC com 36,7%, contra 20,3% no PRACE (Madureira, Rodrigues, & Asensio, 2013). Todavia, o Tribunal de Contas argumenta, no seu relatório de auditoria n.º 28/2013, de dezembro de 2013, da 2.ª secção, que analisa os impactos decorrentes do PREMAC, no âmbito do acompanhamento dos mecanismos de assistência financeira a Portugal, que: “a redução de estruturas e de cargos dirigentes preconizado pelo PREMAC por si só não assegura uma reestruturação da administração central do Estado, configurando-se mais como um processo de fusão de organismos mantendo, de uma forma geral, as mesmas competências e atribuições, distribuídas por um número inferior de estruturas, ajustado à orgânica inicial do Governo, mas sujeito, de acordo com as opções políticas, a sucessivas alterações”. Por outro lado, o Tribunal de Contas reconhece mesmo que “sem um sistema de monitorização de impactos orçamentais que reflita esta reorganização de serviços não se poderá avaliar a real utilidade deste Plano” (Tribunal de Contas, 2013, p.81).

Embora assumido pelo Governo como uma “proposta aberta”, onde “as reformas previstas devem ser adequadamente pensadas, negociadas, elaboradas, executadas e monitorizadas e acompanhadas no seu impacto” (XIX Governo Constitucional, 2013, p. 2), o guião para a reforma do Estado, ainda assim, parece, justamente, não contemplar um plano estratégico com métricas associadas, que quantifique em termos orçamentais os benefícios decorrentes da extinção e ou reorganização de

---

<sup>21</sup> Conforme se pode constatar no memorando de entendimento sobre as condicionalidades de política económica assinado com a *Troika* a 17 de maio de 2011, “Com vista a aumentar a eficiência da administração central e racionalizar a utilização de recursos, implementar uma segunda fase do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE 2007). [T4 2011]” (Portugal & Troika, 2011, p. 15).

<sup>22</sup> Recentemente, o Governo através da lei n.º 22/2012, de 30 de maio, aprovou o regime jurídico da reorganização administrativa territorial autárquica, o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais (lei n.º 73/2013, de 03 de setembro), o regime jurídico das autarquias locais e o estatuto das entidades intermunicipais (lei n.º 75/2013, de 12 de setembro).

organismos, a calendarização e responsáveis pela sua implementação e monitorização. No próprio guião para a reforma do Estado, esta lacuna torna-se evidente quanto à ausência de métricas associadas e quantificação e avaliação custo benefício de organismos que possam ser extintos, fazendo-se referências apenas quanto à intenção do Governo iniciar um novo PREMAC 2, dirigido à administração direta e indireta do Estado, ao SEE e generalizado ainda às administrações regionais e locais.

Partilhando algumas preocupações quanto à eficácia da proposta de reforma do Estado, apresentada pelo Governo, o Conselho das Finanças Públicas, fazendo uma analogia comparativa entre o DEO e o guião para a reforma do Estado, considera que, embora sendo um “documento para discussão a sua ligação clara e quantificada à estratégia orçamental contribuiria por decerto muito para a credibilização mútua” (Conselho das Finanças Públicas, 2013b, p. XVI).

O quadro seguinte (Quadro 4), pretende sucintamente comprovar a ênfase dada às reformas empreendidas no período 2005-2013.

**Quadro 4 | Reformas empreendidas período 2005-2013**

REFORMAS ESTRUTURAIS <sup>23</sup>	PRINCÍPIOS DA <i>NPM</i>	PRINCÍPIOS DA BOA GOVERNAÇÃO
Programa de reestruturação da administração central do estado	Eficiência   Eficácia	Legalidade
Lei de vínculos carreiras e remunerações	Eficiência	n.a.
Regime de contrato de trabalho em funções públicas	Eficiência	Efetividade e eficiência
SIADAP e gestão por objetivos	Eficiência   Eficácia   Qualidade	Prestação de contas
Novo estatuto disciplinar	Qualidade	n.a.
Revisão dos regimes de benefícios sociais - ADSE	Eficiência	n.a.
Novo estatuto da aposentação	Eficiência	Transparência
Empresa de gestão partilhada de recursos da AP, E.P.E.	Eficiência	Responsabilidade
Agência nacional de compras públicas, E. P. E.	Eficiência	Responsabilidade
Programa de redução e melhoria da administração central	Eficiência	Legalidade
Código dos contratos públicos	Eficiência   Eficácia	Transparência
Regime jurídico das instituições de ensino superior	Eficiência   Eficácia	Transparência
Lei dos compromissos e pagamentos em atraso	Eficácia   Eficiência	Legalidade

<sup>23</sup> Quando aqui nos referirmos a reformas estruturais, manifestamente levamos em consideração o entendimento de Teodora Cardoso, ao defender que no caso de Portugal, “ as reformas da administração pública equivaleram sobretudo a mecanismo [s] de redistribuição de recursos, aumentando ou reduzindo os meios à disposição da administração pública, consoante a conjuntura política e económica mais ou menos favorável, mas pouco ou nada alterando quanto aos métodos de organização e gestão que determinam a ligação desses meios aos fins a atingir” (Cardoso, 2013, p. 5).

REFORMAS ESTRUTURAIS <sup>23</sup>	PRINCÍPIOS DA <i>NPM</i>	PRINCÍPIOS DA BOA GOVERNAÇÃO
Reorganização administrativa territorial autárquica	Eficiência	Legalidade
Regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais	Eficácia	Legalidade
Regime jurídico das autarquias locais e estatutos das entidades intermunicipais	Eficácia	Transparência   Legalidade

Fonte: Adaptado de (Ferraz & Alexandre, 2008, p. 8).

No atual contexto do PAEF, a que tivemos oportunidade de referir, por força da necessidade do cumprimento da redução da despesa pública o DEO, contempla os compromissos internacionais necessários para o esforço de consolidação orçamental, no âmbito cumprimento do PEC pela sua participação na zona Euro, assim como aqueles que resultam do PAEF acordados com a *Troika*, (Ministério das Finanças, 2013a).

Neste contexto o quadro 5 apresenta-nos o cenário de como se perspectiva a redução da despesa pública. Com efeito, excetuando-se a rubrica dos juros da dívida, todas as diferentes rubricas seguem uma tendência para a necessidade da redução da despesa. Para se ter uma ideia do que está em causa estima-se que a despesa com pessoal, na AP, atinga uma redução acumulada de 5.667 milhões de euros entre 2010 e 2017. Por outro lado, registar-se-á uma evolução na quebra do investimento público (sem outras despesas), que, em 2017, poderá atingir o valor acumulado de 3.731 milhões de euros, tomando por referência o ano de 2010.

Quadro 5 | Despesa pública (valores estimados<sup>24</sup> a partir de 2014 em milhões de euros)

DESPESA PÚBLICA	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>DESPESAS TOTAIS</b>	<b>88974</b>	<b>84477</b>	<b>78391</b>	<b>78883</b>	<b>77380</b>	<b>75942</b>	<b>76110</b>	<b>77450</b>
<b>Despesas correntes</b>	79071	77640	73345	75761	74034	72677	73087	74315
Despesas com pessoal	21157	19438	16309	17420	16652	15635	15471	15490
Consumo intermédio	8942	8039	7536	7231	7361	7044	7113	7192
Juros da dívida	4850	6938	7265	7231	7361	7388	7824	8114
Transferências correntes	<b>44122</b>	<b>43225</b>	<b>42235</b>	<b>43879</b>	<b>42660</b>	<b>42610</b>	<b>42679</b>	<b>43519</b>
para as famílias	37950	37624	37355	39113	37976	37971	38589	39278
em dinheiro	29553	29645	29789	31389	30448	30411	30942	31533
em espécie	8397	7979	7566	7724	7528	7560	7647	7745
para as empresas (subsídios)	1283	1188	1039	822	836	859	889	922
outras transferências	4889	4413	3841	3944	3848	3780	3201	3319
<b>Despesas de capital</b>	<b>9903</b>	<b>6837</b>	<b>5046</b>	<b>3122</b>	<b>3346</b>	<b>3265</b>	<b>3023</b>	<b>3135</b>
Investimento	6497	4436	3057	3122	3011	2921	2845	2766
Outras despesas de capital	3406	2401	1989	0	335	344	178	369

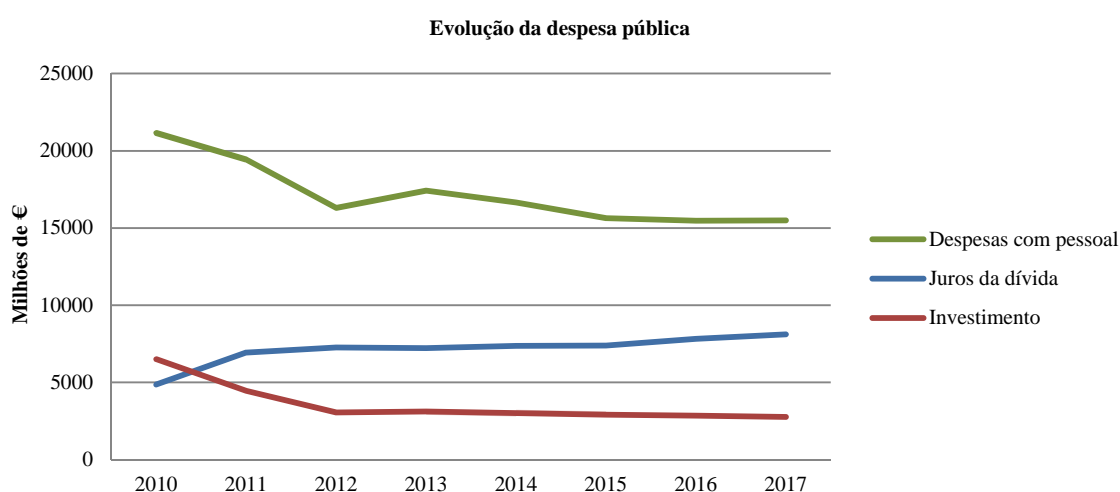
Fonte: (Sindicato dos Quadros Técnicos do Estado, 2013, p. 4).

<sup>24</sup> Os valores são calculados baseados no DEO, de 30 abril 2013, tendo por base o seu peso no PIB (Sindicato dos Quadros Técnicos do Estado, 2013, p. 4).

Desta forma, as “reformas estruturais”, ou a “Reforma do Estado” muitas vezes enunciada, inscrita nos sucessivos programas de governo, poderá descambar não para a desejada Reforma do Estado Social, mas, simplesmente, para um corte abrupto, que poderá agravar ainda mais a espiral recessiva. De facto, constatamos que as medidas a implementar traduzem-se num vasto pacote de austeridade, que vai conduzir ao desmantelamento do Estado Social. Para além da fusão, extinção e reorganização de serviços e estruturas da AP a que aludimos anteriormente, damos conta também que os cortes permanentes de despesa irão incidir sobre os trabalhadores da AP.

O gráfico seguinte (Gráfico 1), evidencia como se perspetiva a evolução da despesa pública.

Gráfico 1 | Evolução da despesa pública



Neste âmbito, no seguimento de recomendações de organizações internacionais, sobre a necessidade de reformar e modernizar a AP, tornando-a mais eficiente (International Monetary Fund, 2013), o Conselho de Ministros de 03 de maio de 2013, aprovou medidas para a redução da despesa. Conforme é possível observar no quadro 6, as necessidades identificadas visam, sobretudo, alterar, significativamente, o peso do Estado na economia, através da introdução de medidas suscetíveis de gerarem poupanças e, simultaneamente, garantir a sustentabilidade dos sistemas de proteção social.

Quadro 6 | Necessidades identificadas e medidas de suporte à reforma do Estado

NECESSIDADES	MEDIDAS
Aprofundar o esforço de redução do peso do Estado.	Transformação do sistema de mobilidade especial na adoção de um novo sistema de requalificação da AP.
Racionalizar a AP.	Convergência do regime de trabalho na AP às regras do Código de Trabalho, fixando-se o período de 40 h de trabalho.
Imprimir nova dinâmica aos regimes de emprego público.	Aprovação de plano de rescisões voluntárias carreiras de assistente técnico, assistente operacional e outras carreiras/categorias equivalentes e programa de rescisões amigáveis por mútuo acordo.



NECESSIDADES	MEDIDAS
Cumprimento de decisão do Tribunal de Contas (subsídio de férias e subsídio de natal).	Redução da despesa pública através da redução do nível de emprego público.
Convergência entre sistemas de saúde públicos e Segurança Social.	Aprovação do aumento das contribuições para os subsistemas de saúde públicos em 0,75 p.p. em 2013 e 0,25 p.p. em 2014.

Fonte: Adaptado de (Ministério das Finanças, 2013b).

## Notas Finais

Como temos vindo a evidenciar, o processo de “reforma” da AP, em Portugal, tem sido o foco principal dos sucessivos governos. Por isso como constatam Pollitt (2003) e Reed (2002), à semelhança do que aconteceu noutros países, não será de estranhar que a sua implementação decorra da influência dos ideais da *NPM*, alicerçada em novos instrumentos de gestão, aproximando-se das práticas do setor privado visando critérios de eficiência, eficácia e economia. Neste domínio, Portugal não é exceção face ao que se verificou nos países desenvolvidos (Pollitt & Bouckaert, 2000).

Manifestamente, também, no entendimento de Ferraz e Alexandre (2008, p. 8), reportando-se a Pollitt & Bouckaert (2000) o paradigma de organização e funcionamento da AP portuguesa tem escopo na burocracia. A abordagem gestionária, que tem caracterizado as sucessivas reformas, não dá resposta às doutrinas que põe ênfase na cidadania e participação ativa, pelo que, há semelhança do que acontece com a gestão, as sucessivas reformas resultam de modas e circunstancialismos. Ferraz e Alexandre (2008) suscitam até inquietação e mostram estranheza pelo facto de, embora os sucessivos governos terem adotado, há já alguns anos, nas suas reformas, os princípios da *NPM*, não tenham sido encetadas outras que operacionalizem os princípios mais recentes da boa governação, como sejam o exercício de uma cidadania ativa e participativa (Ferraz & Alexandre, 2008, p. 8).

Neste capítulo, foi nossa intenção abordar a evolução da AP, incluindo, obviamente, todo o contexto social em que as “reformas” têm vindo a ser realizadas.

As conclusões que retiramos, resultam efetivamente de que a AP tem sido influenciada não só por ideologias dominantes da *NPM*, como, também, pelas escolhas efetuadas pelos cidadãos, no âmbito da sua participação democrática, sem prejuízo do contexto económico, social e político em que Portugal se insere na UE. Paralelamente, como resultado de compromissos assumidos no âmbito do PAEF a Portugal, a AP enfrenta desafios ainda mais complexos, desde logo pelo próprio processo de ajustamento da economia portuguesa, em curso, agravado com as perspetivas mais sombrias para a economia portuguesa nos próximos anos.

Acresce-nos, ainda, referir, como demonstramos, que as sucessivas reformas têm colocado a ênfase em critérios de eficácia, eficiência, economia e qualidade, deixando, contudo, para trás, alguns dos

princípios e valores identificados por organizações internacionais como pilares da boa governação: orientação para o consenso, participação, transparência, equidade e inclusão.

No capítulo seguinte, centramos a análise no papel da governação e analisaremos o modo de governo nas IES universitários em Portugal.

## **CAPÍTULO 3 | A GOVERNAÇÃO NAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR UNIVERSITÁRIO EM PORTUGAL**

### **3.1 Enquadramento**

É inegável a evolução e o percurso do ensino superior nas últimas décadas, assim como, o contributo das IES para o desenvolvimento económico, social e tecnológico de Portugal demonstrado em estudos comparativos internacionais (OCDE, 2012; OCDE, 2013; CNE, 2013).

Associado a este progresso notável não é, certamente, indiferente o percurso que as IES têm trilhado quanto à sua forma de governação, numa realidade já de si complexa, impulsionada por um lado pelas sucessivas reformas no ensino superior, pelo crescente subfinanciamento<sup>25</sup> a que tem estado votado, a crescente integração dos sistemas de ensino superior europeus, a competitividade entre IES, as tentativas de racionalização da rede do ensino superior e, em simultâneo, a necessidade de poder corresponder às expectativas dos diversos públicos, que, pelas mais variadas razões, a elas recorrem.

Sendo certo que, por imperativo constitucional, o quadro da autonomia das IES tem possibilitado um regime especial na gestão, tendente ao bom funcionamento das instituições, não é menos verdade que, também, em resultado dessa autonomia e do desinvestimento do Estado, a governação assume-se, cada vez mais, como um elemento diferenciador intangível para a missão que as IES se propõem prosseguir, assim como para o espaço que pretendem ocupar como agentes catalisadores do desenvolvimento económico e social do país.

Neste contexto, também à semelhança do que abordámos no segundo capítulo, recentraremos a nossa análise, agora especificamente na governação das IES, enfatizando questões emblemáticas do ensino superior, como sejam: o seu ordenamento jurídico, as estruturas de governança, os seus atores, terminando com uma breve revisão da literatura, sobre teorias da governação universitária.

Esta revisão de literatura servirá como suporte à interpretação do estudo empírico que nos propomos desenvolver no quarto capítulo.

#### **3.1.1 A Governação nas Universidades**

O contexto atual do ensino superior, como se referiu anteriormente, atribui às IES, resultante de imperativo constitucional, alguma flexibilidade de gestão. De facto, como decorre do n.º 2 do artigo 76º da CRP e da LBSE,<sup>26</sup> às IES é reconhecido, atento às suas especificidades, uma

---

<sup>25</sup> Para se ter uma ideia clara “em termos comparáveis a 2005, o orçamento real das universidades públicas portuguesas em 2011 corresponde a apenas 647 milhões de euros, tendo-se reduzido cerca de 13% (99 milhões €) face ao ano base” (Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas, 2013).

<sup>26</sup> Lei n.º 49/2005, de 29 de agosto.

autonomia na sua gestão que vai desde a liberdade científica, pedagógica, administrativa, financeira e patrimonial à “flexibilidade” na gestão dos seus recursos humanos.

Também só assim se compreenderá que o atual RJIES, ao introduzir mudanças profundas na atuação da gestão universitária, consagre a possibilidade, sem prejuízo da observância ao estreito cumprimento da lei, destas “adotarem um modelo organização institucional e de gestão que considerem mais adequado à concretização da sua missão, bem como à especificidade do contexto em que se inserem<sup>27</sup>”.

É, aliás, também, neste sentido, que colhe o entendimento de Marques (2011, p. 109), ao constatar que as reformas havidas no ensino superior consagram mais autonomia às universidades em matéria de governação, no pressuposto que as IES devem, tanto quanto possível, “serem livres para gerir todos os seus assuntos”.

Atento à diversidade de *stakeholder*, que com elas interagem, assume particular relevo a sua governação, pois facilmente se percebe a importância e a influência que têm cada uma das partes. Não obstante a teorização do conceito de governança, iniciado no capítulo anterior, então no contexto da AP, importa, no âmbito da delimitação do objeto em estudo clarificar aquele conceito, até pela simples razão de que o “termo governança não tem sido muito usado quando se trata da educação superior em Portugal” (Pedrosa *et al.*, 2012, p. 11).

Conforme sublinha Fielden (2008), a governança no ensino superior “traduz as estruturas, processos e atividades que estão envolvidos no planeamento e direção das instituições e das pessoas que trabalham no ensino superior” (Fielden, 2008, p. 2).

Em nossa opinião, a OCDE possui um sentido ainda mais profundo e abrangente sobre a temática da governança neste campo. De acordo com aquela organização, a governança, “compreende uma rede de fatores complexa onde se inclui a estrutura legislativa, a caracterização das instituições, a forma como se relacionam com o sistema no seu todo, o modo como o financiamento é efetuado às instituições e a forma como estas fazem a prestação de contas, assim como as estruturas menos formais se relacionam e influenciam o seu comportamento” (OCDE, 2003, p. 60).

Pedrosa e os seus colegas (2012) reportam ao entendimento sintético de Guy Neave sobre o conceito de governança, segundo a qual “traduz o modo como os sistemas e as instituições de educação superior são organizados e geridos” (Pedrosa *et al.*, 2012, p. 38).

Claramente, a questão específica da governação assume particular interesse, pois, como argumenta, Marques (2011, p. 107), tem subjacente “diferentes mecanismos de coordenação ou de controlo” que são importantes para desenvolver as estratégias e políticas quer das próprias instituições quer dos governos e também no momento posterior de avaliação das políticas públicas no ensino superior. Acresce que, como reconhece Amaral (2010), resultante de uma retórica neoliberal,

---

<sup>27</sup> Como decorre do artigo 12º da lei n.º 62/2007, de 10 de setembro.

crescente traduzida na limitação da intervenção estatal, deixando ao livre arbítrio a regulação do mercado no ensino superior, por forma a promover a sua eficiência, sem descurar as exigências da sociedade, tem originado a competição entre as IES, temendo, o mesmo autor, que esta competição se possa traduzir na implementação de estratégias que se desviam do bem público e ou dos objetivos do governo<sup>28</sup> (Amaral, 2010).

Resultante de um “ambiente externo de mudança” favorável, que ocorreu na Europa, protagonizado pelos desafios da agenda da “Declaração de Lisboa”, e no facto da produção de conhecimento, por força da globalização, se ter tornado transfronteiriço, tal tem conduzido as IES a adotarem estratégias nas suas organizações numa lógica de competitividade e *benchmarking* (com o propósito de diminuir “desvantagens comparativas”, perspetivando novas potencialidades e oportunidades). Não é de estranhar, assim, que também os modelos de governação e gestão das IES tenham vindo, cada vez mais, a ser discutidos (Mano, Almeida, Ramos, Marques, & Nolan, 2009, p. 19).

Esta insaciável competição das IES, e a propensão para o desenvolvimento de mercados educacionais, concorrenciais no ensino superior, também com uma tendência à escala planetária, para além de ter alterado a configuração do modelo de universidade “orientada pelo e para o conhecimento”, em detrimento de um modelo orientado “pelo e para o mercado”, conduziu, por um lado, a transformações na organização das estruturas de coordenação do ensino superior, onde paralelamente o Estado assume um papel de avaliador,<sup>29</sup> no seu relacionamento com o mercado e, por outro, à perda do poder académico dos profissionais do ensino superior (Seixas, 2003, p. 223).

Tal como reconhece Amaral (2010, p. 52), citando a opinião de (Altbach, 2000, p. 10), a nova gestão das universidades está a diminuir o peso do controlo académico no núcleo central das decisões no meio universitário, existindo primazia em nome da gestão, da eficiência, da prestação de contas, e enfãse em práticas de gestão oriundas do setor privado e dos negócios, pelo que a governação está a ser substituída pelo “*management*”. O raciocínio de Santiago e Ferreira (2012) não deixa dúvidas quanto à ênfase pelas IES na prestação de contas, na avaliação da qualidade e no culto do “*produtivismo*” (Santiago & Ferreira, 2012, p. 12). De facto, até mesmo nos próprios profissionais a preocupação com objetivos e métricas associadas ao seu desempenho podem proporcionar novas formas de organização e orientação das atividades das IES, fomentada pelos próprios interesses estratégicos dessas IES, numa visão empresarial (Santiago & Ferreira, 2012, p. 13).

---

<sup>28</sup> O mesmo autor reporta-se ao conjunto de instrumentos para forçar as instituições a comportarem-se de acordo com objetivos das políticas governamentais, como por exemplo os contratos de financiamento baseados na *performance* e na adoção de sistemas de avaliação de qualidade e acreditação quer com o objetivo de defesa do consumidor, quer como meio de prestar informação aos “clientes” do ensino superior de modo a permitir efetuar escolhas racionais no mercado do ensino superior.

<sup>29</sup> De acordo com (Seixas, 2001, p. 219), “O Estado avaliador dirige o ensino superior através de mecanismos e procedimentos de negociação entre instituições, organismos intermédios e Estado numa lógica de contratualização”.

A este novo paradigma da governação universitária não será, certamente, alheio a influência da *NPM*, até porque a invasão de novos conceitos e atitudes de gestão que se começam a enraizar na comunidade universitária, em Portugal, têm escopo em muitos outros países<sup>30</sup> da Europa, tendo Portugal aderido a essas tendências.

Inequivocamente, Amaral (2010), sustenta que o modelo tradicional de governação universitária tem sido alvo de “críticas ferozes”, tornando-se “ineficiente”, “corporativo”, “insensível às necessidades da sociedade e incapaz de evitar a diminuição da qualidade de ensino e da investigação” (Amaral, 2010, p. 52). Talvez por alguma destas razões, o mesmo autor conjectura que, para ultrapassar tais constrangimentos a forma e atitude na governação universitária em aderir a conceitos e técnicas da gestão privada, que estão a ser seguidas em muitos outros países, estão associadas a uma doutrina neoliberal.

Reconhecidamente, como podemos constatar pela adesão recente de três universidades públicas,<sup>31</sup> que enveredaram pelo regime fundacional, à semelhança, aliás, do que caracterizou, no passado, a institucionalização do regime empresarial, no setor da saúde, comprova que este desejo do poder político, organizações internacionais e, quiçá, da sociedade civil, está a desembocar na “transformação da educação superior numa mercadoria nacional (...) de intensificação e oferta transfronteiriça” (Santos, 2008, pp. 29-30). Pelo que, o novo “produto industrial” conduziria “a um economicismo em que a conceção deste produto ainda que de tipo especial, acabaria por transformar a “universidade como uma organização empresarial” (Santos, 1996, pp. 188-189).

É, sem sombra de dúvida, neste contexto, que as IES têm vindo a alterar os seus modelos de governação, particularmente dando importância a novos públicos, a alterações na dinâmica de processos internos, ao envolvimento diversificado de grupos de interessados, numa constante preocupação em conciliar a *accountability* com novas exigências de *performance*, medidas através de critérios de eficiência, eficácia e qualidade<sup>32</sup>, sem descurar a sua missão no âmbito do ensino superior universitário. Sem perder de vista os aspetos relacionados com a governação, registamos ainda assim, o entendimento de Marques (2008), reportando-se aos novos desafios da gestão universitária e ao papel da contabilidade analítica, argumentando que a análise da eficiência e da

---

<sup>30</sup> Conforme refere Marques (2011, p. 2) no relatório *Dearing* (1997), apela-se a uma visão do ensino superior no Reino Unido, enfatizando-se aspetos da eficiência na gestão e governação das universidades, motivado pela crescente redução do financiamento estatal, a necessidade da ciência contribuir para o crescimento económico devendo contudo ser preservada a autonomia institucional, a liberdade académica, a abertura e transparência nos mecanismos da governação quer aos estudantes quer à sociedade.

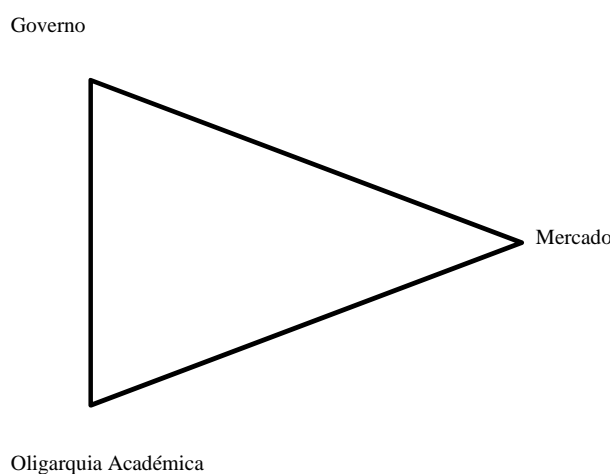
<sup>31</sup> Reportamo-nos aqui respetivamente ao Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa (ISCTE), Universidade do Porto e Universidade de Aveiro, conforme decorre da aprovação respetivamente do DL n.º 95/2009, de 27 de abril, DL n.º 96/2009 de 27 de abril, e DL n.º 97/2009, de 27 de abril.

<sup>32</sup> Importa reter que na conferência de Bergen (maio de 2005), os países subscritores da Declaração de Bolonha, aprovaram o documento da *European Network for Quality Assurance* (ENQA, 2005) denominado *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area* - Este documento aponta sete princípios para a implementação de um sistema de gestão da qualidade do ensino nas IES: i) política e procedimentos de garantia de qualidade internos; ii) aprovação e acompanhamento permanente e revisão periódica dos cursos; iii) avaliação dos estudantes; iv) garantia de qualidade do pessoal docente; v) recursos de aprendizagem e apoio ao estudante; vi) sistema de informação; vii) informação pública. Deste guião resultou posteriormente o relatório *Quality Assurance of Higher Education in Portugal*.

economia no setor educativo, mormente nas IES, pode ser conseguido “à custa de um eficiente sistema de contabilidade analítica<sup>33</sup>” (Marques, 2008).

Tal como reconhece Clark (1983), o enquadramento do sistema de ensino superior é influenciado por um triângulo de forças que coordenam e controlam as instituições de ensino: o governo, a oligarquia académica e/ou o mercado, sendo que por via disso a governança é influenciada (Clark, 1983). E não será de estranhar, por isso, que, ao adotar-se a regra de mercado, no ensino superior, haja alterações no seu sistema de coordenação (Seixas, 2001, p. 46).

**Figura 1 | Triângulo de coordenação**



Fonte: Clark (1983, p. 143).

Mano e Marques (2012) reportam-se a estudos de Niklasson (1995) e concluem que, a cada vértice, corresponde um modelo ideal de organização, em referência a padrões de governação distintos, que se podem traduzir em (Mano & Marques, 2012, pp. 721-736):

- Governo burocrático, pelo facto de as regras externas serem fortemente determinantes e o planeamento decorrer de uma avaliação prévia;
- Governo associado a práticas de gestão, onde as regras são estabelecidas à entrada, sendo o mercado o principal responsável pela avaliação da *performance* da instituição;
- Governo de decisão colegial com regras apertadas onde a avaliação assenta em critérios de colegialidade e conhecimento.

Esta análise permite-nos concluir que não existe uma governação ideal nas IES. De facto, sendo um dado adquirido que o mercado tem contribuído para aumentar a competitividade entre as IES, alterando, por completo os procedimentos na gestão universitária, constatamos que o incentivo à

<sup>33</sup> No caso das IES a adoção da contabilidade analítica é um sistema obrigatório conforme decorre da Portaria n.º 794/2000, de 20 de setembro.

inovação e ao empreendedorismo, assim como o combate ao corporativismo, não podem deixar o Estado de fora neste equilíbrio de forças.

### 3.1.2 Contributos para o Novo Ordenamento Jurídico das IES

Falar do ordenamento jurídico das IES em Portugal, remete-nos, previamente, para um conjunto de mudanças<sup>34</sup> encetadas pelo XVII Governo Constitucional, que importa antes de mais referir.

Contudo, não pode passar indelével no nosso trabalho o contributo dado pelo Centro de Investigação de Políticas do Ensino Superior (CIPES), no âmbito do projeto de revisão destinado a orientar o debate público sobre a “Avaliação, Revisão e Consolidação da Legislação do Ensino Superior”, coordenado por Alberto Amaral.

Reconhecidamente, naquele estudo, não obstante a abrangência salutar de opiniões<sup>35</sup> de académicos, conhecedores da realidade universitária, regista-se, contudo, uma confluência de intenções na necessidade de mudanças na organização e modo de governo das IES. As conclusões apontam para os que defendem o sistema atual vigente (àquela data) e as virtualidades do modelo colegial, em contraponto àqueles que criticam aquele modelo, devido ao seu caráter corporativo, ineficiente, sem sensibilidade para os anseios da sociedade, sugerindo modelos muito próximos das teorias da *NPM* (Amaral, 2003, p. 2).

Ainda em matéria de estudos preparatórios, preconizados para a tomada de decisão, no que se refere às alterações na governança das IES, destacamos o contributo de investigadores do CIPES num capítulo do livro *The Higher Education Managerial Revolution?* (Amaral, Meek, & Larsen, 2003), concluindo-se que, no discurso dos principais atores, a emergência do *managerialismo* ainda não estava estabelecida, pela ausência de legislação que regulasse o mercado do ensino superior e o comportamento que as IES deveriam adotar.

Conforme é reconhecido por Simão (2003, pp. 70-73), o sistema de governação das IES, anterior ao RJIES, não estimula a participação efetiva nas experiências na orientação estratégica, pelo que se justifica um novo contrato de autonomia, num quadro de liberdade de organização das instituições.

<sup>34</sup> A este propósito de mudança não podemos certamente ignorar a Declaração conjunta dos Ministros da Educação europeus reunidos em Bolonha a 19 de Junho de 1999: “As instituições europeias do Ensino Superior, por sua vez, aceitaram o desafio, assumindo o principal papel na construção do espaço europeu do Ensino Superior, também na esteira dos princípios fundamentais lançados no documento *Magna Charta Universitatum* de Bolonha, de 1988. Este facto reveste-se da maior importância, dado que tanto a independência como a autonomia das universidades asseguram que os sistemas do Ensino Superior e da investigação se continuam a adaptar às necessidades de mudança, às exigências da sociedade e aos avanços do conhecimento científico”.

<sup>35</sup> A este propósito visitámos a opinião de Simão *et al.*, (2005, p. 193) “A nova Lei da Autonomia deve consagrar a flexibilidade dessa governação (...) possibilitando inovadoras formas de governo. A experiência, traduzida em factos, indica porém que é imperioso que se criem condições para uma responsabilizante intervenção externa mínima na governação das instituições universitárias. Estas imprescindíveis membranas osmóticas entre o poder político e o poder académico não são, repita-se, contrárias a conquistas democráticas, até porque os modelos que preconizamos existem, atualmente, em países democráticos, tanto latino como anglo saxónicos. Aliás, o poder intramuros estará sempre presente, de acordo com as competências e qualificações das diversas componentes da comunidade académica.

Afinal, a governação universitária, dada a sua complexidade e multidiversidade, com muitos dos seus resultados a médio e longo prazo, só lucra se procurar um equilíbrio, harmonizando a colegialidade e liderança com participações externas”.



Neste quadro de referência, numa aposta clara em alterar a transformação dos modelos de organização e governo das IES, poderemos compreender melhor as orientações para a reforma do sistema de ensino superior em Portugal, divulgadas pelo Ministro Mariano Gago a 13 de fevereiro de 2007.

O quadro 7 pretende evidenciar as orientações que estão na base da preparação do RJIES, face ao anterior modelo de autonomia universitária.

**Quadro 7 | Orientações para a reforma do sistema de ensino superior**

ÁREA	CONSTRANGIMENTOS	OBJETIVOS
<b>Governança e estatuto legal das instituições</b>	Não participação de entidades externas na governação das universidades;	Flexibilizar a organização das instituições mas com regras comuns abrindo-a à sociedade;
	Ausência de responsabilização e alheamento pela gestão dos dinheiros públicos;	Proporcionar estruturas de governo com adesão às melhores práticas internacionais;
	Limitações na autonomia em matéria de gestão de recursos humanos e financeiros;	Responsabilizar a gestão no órgão de topo de cada IES;
<b>Financiamento e eficiência</b>	Nível de ineficiências gerados por duplicação da rede de oferta de escolas de ensino superior;	Regular a oferta educativa à escala nacional;
	Ausência de mecanismos de eficiência e eficácia;	Desenvolver e aperfeiçoar o planeamento estratégico como instrumento de gestão;
<b>Acesso e equidade</b>	Elevadas taxas de insucesso escolar;	Reduzir o insucesso escolar por via da contratualização com as IES;
	Ausência de resposta das IES a novos públicos-alvo;	Responder a novos públicos com interesses diversificados;
	Inexistência de condições de acesso ao crédito para financiamento dos estudos;	Garantir um sistema alargado de empréstimo com juro bonificado pelo Estado;
<b>Qualidade</b>	Deficiências na avaliação da qualidade das aprendizagens;	Garantir a qualidade das aprendizagens e acreditação das IES;
	Fraca mobilidade dos estudantes;	Potenciar mecanismos de mobilidade dos estudantes;
	Ausência de um sistema de avaliação de desempenho do corpo docente;	Garantir mecanismos de avaliação do corpo docente;
<b>Abertura das instituições à sociedade e economia</b>	Reduzida ligação das IES às preocupações da sociedade e do mercado de trabalho;	Aproximação às exigências do mercado de trabalho;
	Fraca captação de financiamentos privados;	Evitar a dependência das fontes tradicionais de financiamento OE e UE;
	Fraca internacionalização das IES;	Promover a divulgação no estrangeiro das IES;
	Fraca atratividade de alunos estrangeiros nas IES;	Propiciar atração por estudantes de outros países em frequentar as IES em Portugal;

Fonte: Adaptado de (Gago, 2007).

De não menor importância, embora assumido com reservas, o contributo dado pelo parecer n.º 6/2007, de 18 de setembro do CNE, reconhece a necessidade de promover a “modernização do ensino superior”, atirando a atenção, entre outras, para a “excessiva regulamentação e intervenção do Estado”, as quais de *per si* restringem a sua autonomia no quadro administrativo e

organizacional. Contudo, no mesmo parecer, alerta-se para a possibilidade de se abrir as portas à mercantilização do ensino superior, afetando, conseqüentemente, dessa forma, a coesão universitária.

Paralelamente, sem perder de vista as orientações para a reforma do sistema de ensino superior em Portugal, devemos relevar o relatório independente solicitado pelo governo à (OCDE, 2006). Intitulado *Reviews of National Policies for Education - Tertiary Education in Portugal*, este relatório “envolveu não apenas o diálogo com as próprias instituições mas também a audição de um vasto leque de atores sociais, procurou situar os desafios e as oportunidades do ensino superior em Portugal numa perspetiva internacional, e conduziu a um relatório final apresentado publicamente e largamente discutido no final do ano”.

Não obstante considerarmos que o relatório contempla uma ampla diversidade de aspetos fundamentais para uma mudança de paradigma nas IES, como sejam a investigação, inovação, internacionalização, acesso, qualidade, financiamento e governação importa evidenciar que as recomendações, ali propostas, acabam por ter escopo nas intenções do governo português, conforme é possível constatar:

*“The Portuguese higher education system faces a number of important issues that the government is determined to tackle. These include financing of institutions and students, system steering, institutional autonomy, research and development, governance of the individual institutions, and participation of external stakeholders in governance and the binary system. These matters need to be addressed and resolved, for without doing so any nation – and Portugal is no exception – will be ill-prepared to keep pace in the knowledge based economy”.* (OCDE, 2006, p. 9).

Sem embargo, certamente, de outros contributos, aqui não aduzidos, percebemos, portanto, que estão reunidas as condições para concretizar um dos objetivos para a política do ensino superior gizados pelo XVII Governo Constitucional, “reforçar um sistema de ensino superior com instituições autónomas, facilitando a reforma do sistema de governo dessas instituições, de modo a desenvolver uma cultura de prestação de contas e flexibilizar as formas de organização e gestão, promovendo a desgovernamentalização do sistema e valorizando parcerias entre instituições nacionais e estrangeiras” (XVII Governo Constitucional, 2005, p. 48).

A análise ao enquadramento jurídico de referência nacional para a governança das IES será o nosso próximo motivo de análise.

### **3.1.3 O Ordenamento Jurídico das IES**

A lei n.º 62/2007, de 10 de setembro, aprovou o RJIES, introduzindo um novo leque de opções no modelo de governação das IES em Portugal.

Este novo enquadramento jurídico das IES, para além de determinar a “reestruturação da estrutura orgânica e de poder interno da universidade”, reforçando os poderes do reitor, concentra nos órgãos de governo - CG como órgão colegial com representação interna e externa, reitor e CG - as responsabilidades na governação das IES (Marques, 2011, p. 120).

A legislação aprovada, tem na sua essência, a preocupação em, por um lado, assegurar que as IES tomem decisões estratégicas, as quais devem traduzir-se na racionalidade e eficiência do funcionamento, qualidade e resultados obtidos, e, por outro lado, superar uma crescente debilidade que se vinha mantendo com a anterior lei de autonomia universitária, nomeadamente no que se refere à autenticidade dos processos de participação, responsabilidade, competitividade reitoral e ausência de preocupação com a gestão (Pedrosa *et al.*, 2012, pp. 32-53).

Com este novo ordenamento jurídico, tal como é assumido por Mano & Marques (2012, p. 725), “pretende-se corrigir as insuficiências dos sistemas tradicionais europeus de governação, e, para isso, vai buscar soluções organizativas e funcionais à teoria moderna da organização e gestão institucionais ou ao funcionamento das universidades americanas de excelência”.

Na nossa opinião, observa-se, que para além da competição entre IES, motivada não só pela necessidade de reestruturação da rede, mas, também, pela crescente diminuição do financiamento<sup>36</sup> público e diminuição do número de alunos. Tal como previu Santiago, “a lógica de funcionamento das organizações do ensino superior começa a aproximar-se em alguns dos seus aspetos, da lógica de mercado” (Santiago, 1998, p. 359). Por isso, tal como reconhece o mesmo autor, não é atualmente de estranhar que a linguagem de mercado tenha entrado na vivência universitária, sendo que expressões, como “auditoria”, “plano estratégicos”, “gestão estratégica”, “*benchmarking*”, têm constituído referenciais para a tomada de decisão.

Da observação ao RJIES, sem nos determos na análise ao regime fundacional, previsto, também, naquele diploma, em traços gerais, destacamos as principais alterações, face ao anterior modelo de governo universitário:

**Quadro 8 | Principais alterações do RJIES**

ALTERAÇÃO	DESCRIÇÃO	FUNDAMENTAÇÃO
<b>Forma de eleição</b>	Ao contrário do que vinha sucedendo o reitor deixa de ser eleito por toda a comunidade universitária, passando a ser escolhido pelo CG através de “audição pública dos candidatos, com apresentação e discussão do seu programa de ação, sujeito a votação final do CG, por maioria e por voto secreto”. Nas faculdades ainda que regidos por estatutos próprios e dependentes da homologação pelo reitor é criado o conselho científico com um “número máximo de 25 membros constituídos por representantes eleitos de entre professores e investigadores e ainda representantes das unidades de investigação”, com a missão de eleger o diretor	Artigos 85º e 102º

<sup>36</sup> A este propósito vale a pena ter presente que o financiamento das universidades públicas é maioritariamente proveniente das transferências de verbas inscritas anualmente no OE e é regulado pela lei n.º 37/2003 de 22 de agosto, alterada pela lei n.º 49/2005 de 30 de agosto e pela lei n.º 62/2007 de 10 de setembro.

ALTERAÇÃO	DESCRIÇÃO	FUNDAMENTAÇÃO
<b>Perfil de competências dos órgãos</b>	Ênfase na supremacia do CG ao ser responsável por entre outras “aprovar as linhas gerais de orientação da instituição no plano científico, pedagógico, financeiro e patrimonial, e concomitantemente “ apreciar os atos do reitor e do Conselho de Gestão” (artigo 77º) – órgão de governo, criado pelo RJIES;	Artigos 82º e 77º
<b>Estrutura de governo</b>	Desaparece a assembleia da universidade, sendo que ao nível das restantes unidades orgânicas é suprimida a assembleia de representantes e conselho diretivo dando lugar ao CG, assembleia de faculdade e ao diretor;	
<b>Abertura à sociedade</b>	O diploma estabelece que a composição do CG, seja integrado em 30 % por “personalidades externas de reconhecido mérito não pertencentes à instituição”.	Artigo 81º
<b>Participação dos estudantes</b>	Fica preservada e contemplada a posição dos estudantes no CG, representando “pelo menos 15 % da totalidade os membros do CG” com assento também no conselho pedagógico;	Artigos 81º e 104º
<b>Conselhos Científicos</b>	Incluem representantes das suas instituições de investigação devidamente avaliadas e acreditadas;	Artigo 102º
<b>Criação do Conselho de Gestão</b>	Órgão de gestão administrativa, financeira e patrimonial, sendo-lhe cometida as competências previstas na legislação para os organismos públicos dotados de autonomia administrativa;	Artigo 95º
<b>Conselho Pedagógico</b>	Equivalência na representatividade do corpo docente e discente;	Artigo 104º
<b>Senado</b>	Permanência do senado apenas como órgão consultivo do reitor;	Artigo 77º
<b>Diversidade dos estatutos</b>	Cada IES define o regime de autonomia das unidades orgânicas <sup>37</sup> ;	Artigos 67º e 96º

Fonte: Adaptado de (Alexandrino, 2011, pp. 29-31).

Posto isto, iniciaremos detalhadamente uma análise às estruturas de governo impostas pelo RJIES.

### 3.1.4 Estruturas de Governança

As mudanças preconizadas pelo RJIES, no âmbito da sua “liberdade”<sup>38</sup> de organização e de funcionamento, tem implícito, no entendimento de Marques, para além de “consolidar as condições de governabilidade das instituições universitárias, na medida em que diferencia o grau de responsabilidade dos diferentes corpos (docentes, estudantes e funcionários<sup>39</sup>) na sua gestão” o modo de constituição, atribuições, organização, funcionamento e competência dos seus órgãos (Marques, 2011, p. 121).

<sup>37</sup> Não obstante a possibilidade de atribuição de autonomia financeira a unidades orgânicas a Portaria n.º 485/2008, de 24 de abril regulamentou os respetivos critérios, mediante despacho do ministro da tutela.

<sup>38</sup> Num quadro de liberdade de autonomia universitária contudo verificamos que as universidades de regime não fundacional, estão sujeitas à regra do equilíbrio orçamental, às orientações anuais constantes do DL de execução orçamental, cumprimento do princípio da unidade de tesouraria, cumprimento aplicável à realização das despesas públicas, obrigatoriedade de proceder a alterações orçamentais, a sujeição ao sistema nacional de compras por acordo-quadro, etc.

<sup>39</sup> Pode referir-se desde já, que, juridicamente o termo utilizado já não existe no atual quadro vigente das relações que se estabelecem na AP, no âmbito de uma relação jurídica de trabalho constituída e ou a constituir, por força do estatuído no artigo 88º da LVCR. Neste particular, somos acompanhados da opinião de Moura e Arrimar (2008, p. 173), “assiste-se, como tal a uma alteração unilateral do regime jurídico destes trabalhadores, os quais perdem o estatuto de funcionário para passarem a deter a qualidade de trabalhador por tempo indeterminado, (...) pelo que julgamos que esta alteração unilateral de regime de vinculação não é compatível com o texto constitucional, violando frontalmente o princípio constitucional da proteção da confiança e o direito fundamental de acesso à função pública, podendo-se dizer sumariamente que se expropria o trabalhador de uma qualidade, de um regime e de uma identidade que constitucionalmente lhe é assegurada – a de funcionário público – e que fazia parte integrante do núcleo dos seus direitos adquiridos”.

Referidos já os aspetos mais transcendentais, que resultam da nova arrumação no ordenamento jurídico das IES, torna-se necessário, para melhor compreendermos a governação das IES, caracterizar-mos, genericamente os órgãos de governo, composição e competências dos diferentes atores.

**Quadro 9 | Órgãos de governo composição e competências**

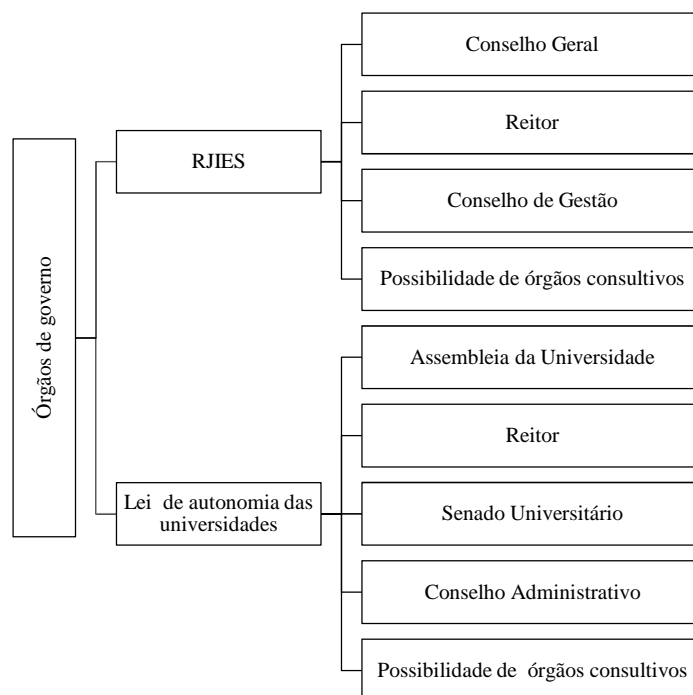
ÓRGÃOS DE GOVERNO	COMPOSIÇÃO	COMPETÊNCIAS
Conselho Geral	15 a 35 membros, de entre professores, investigadores, estudantes e personalidades externas de reconhecido mérito externo à instituição	<p>Eleger o seu presidente, por maioria absoluta;</p> <p>Aprovar o seu regimento;</p> <p>Aprovar as alterações dos estatutos;</p> <p>Organizar o procedimento de eleição e eleger o reitor, nos termos da lei, dos estatutos e do regulamento aplicável;</p> <p>Apreciar os atos do reitor ou do presidente e do conselho de gestão;</p> <p>Propor as iniciativas que considere necessárias ao bom funcionamento da instituição;</p> <p>Desempenhar as demais funções previstas na lei ou nos estatutos;</p> <p><b>Sob proposta do reitor</b></p> <p>Aprovar os planos estratégicos de médio prazo e o plano de ação para o quadriénio do mandato do reitor ou presidente;</p> <p>Aprovar as linhas gerais de orientação da instituição no plano científico, pedagógico, financeiro e patrimonial;</p> <p>Criar, transformar ou extinguir unidades orgânicas;</p> <p>Aprovar os planos anuais de atividades e apreciar o relatório anual das atividades da instituição;</p> <p>Aprovar a proposta de orçamento;</p> <p>Aprovar as contas anuais consolidadas, acompanhadas do parecer do fiscal único;</p> <p>Fixar as propinas devidas pelos estudantes;</p> <p>Propor ou autorizar, conforme disposto na lei, a aquisição ou alienação de património imobiliário da instituição, bem como as operações de crédito;</p> <p>Pronunciar-se sobre os restantes assuntos que lhe forem apresentados pelo reitor ou presidente;</p>

ÓRGÃOS DE GOVERNO	COMPOSIÇÃO	COMPETÊNCIAS
Reitor <sup>40</sup>	Candidatura voluntária e pessoal	Órgão superior de governo e de representação externa da respetiva instituição, responsável pela condução política da instituição presidindo ao conselho de gestão; Para além das competências descritas anteriormente o reitor assume as restantes competências elencadas no artigo 92º do RJIES;
Conselho de Gestão	Máximo de 5 membros, incluindo um vice-reitor e o administrador	Conduzir a gestão administrativa, patrimonial e financeira da instituição, bem como a gestão dos recursos humanos, sendo-lhe aplicável a legislação em vigor para os organismos públicos dotados de autonomia administrativa; Fixar as taxas e emolumentos; Delegar nos órgãos próprios das unidades orgânicas e nos dirigentes dos serviços as competências consideradas necessárias a uma gestão mais eficiente;

Fonte: Adaptado do RJIES.

A figura seguinte (Figura 2), pretende comparar as estruturas de governo das IES em função de cada normativo vigente para o ensino superior:

**Figura 2 | Comparativo de estruturas de governo**



<sup>40</sup> Para além das competências previstas no RJIES, a competência para a prática dos atos de gestão corrente aos reitores encontra-se delegada por despacho n.º 12015/2013, de 09 de setembro, do Secretário de Estado do Ensino Superior, publicado no diário da república, 2.ª série — n.º 180, de 18 de setembro.

### 3.2 Teorias da Governação Universitária

O contexto seguinte do nosso trabalho pretende, ainda que de forma breve, abordar diferentes correntes de pensamento sobre modelos de governação universitário, que, pelas mais variadas razões, vão sendo (ou foram) a ideologia dominante das IES quer na Europa, quer nos EUA.

Na esteira do raciocínio de Magalhães (2006), encontramos, assim, três estilos de governação, que importa referir:

- Estilo napoleónico (modelo profissional) – Embora ensino e aprendizagem não sejam consideradas atividades independentes do Estado, contudo o Estado controla, em todos os aspetos, o ensino superior, através de um forte planeamento e controlo governamental (acesso, financiamento, exames, recrutamento de trabalhadores e docentes, definição dos currículos, atribuição de graus, diplomas, etc);
- Estilo anglo saxónico (modelo personalidade) – Caracterizado por uma grande liberdade de regulamentação interna e diminuta intervenção do poder estatal, a ênfase é colocada no conhecimento dos alunos, por forma a obter a máxima formação possível. Existe uma relação estreita entre o ensino e investigação, com um forte apoio aos investigadores individuais, bem como aos grupos de investigação;
- Estilo de tradição alemã (modelo *humboldtano*/modelo do conhecimento) – Enfoque na atribuição ao conhecimento, e à sua busca desinteressada, total autonomia na ciência e investigação, onde os académicos são tidos em alta consideração e a universidade vive em isolamento da sociedade que a rodeia, impedindo, assim, a corrupção de forças perigosas, como sejam a política, economia ou religião (Magalhães, 2006, pp. 17-20).

#### 3.2.1 Governo da Universidade pelo Corpo Docente

Sendo o modelo de governação universitária mais tradicional, subentende-se que a governação da universidade é assumida pelo corpo docente, de forma colegial, materializada através da concessão de poderes aos diversos órgãos da instituição.

Esta ideia é defendida por Moodie e Eustace, ao afirmarem que os académicos são os melhores qualificados para gerir as instituições universitárias:

*“The supreme authority, providing that it is exercised in ways responsive to others, must therefore continue to rest with academics for no one else seems sufficiently qualified to regulate the public affairs of scholar”.* (Moodie & Eustace, 1974, p. 223).

Reportando-se a Trakman (2008, p. 66), Marques (2011, p. 6) argumenta que a principal razão é que os docentes estão normalmente mais bem preparados para perceberem os objetivos académicos, as aspirações da universidade e a melhor eficácia para os conseguir.

Tavares (1997) vai mais longe ao considerar que neste modelo de governação, as responsabilidades são partilhadas pelos académicos, os quais participam no processo de formação e tomada de decisão, sendo que, por via disso, os *outputs* produzidos resultam dos consensos obtidos entre os diferentes grupos de atores e, portanto, a instituição é auto governada por estes.

Miller (1995) reconhece mesmo que é dada ênfase à igualdade de discussão democrática, na tentativa de buscar um consenso racional relativo aos objetivos e estratégias a prosseguir pela universidade.

Este modelo consagra a ideia de que o governo das instituições implica representação em quatro órgãos: assembleia da universidade, o reitor, o senado universitário e o conselho administrativo. Paralelamente, além destes órgãos, os estatutos das universidades, e das suas unidades orgânicas, podem prever a existência de conselhos consultivos, sem poder decisório, estando aí incluídos a respetiva composição e competências, visando assegurar uma relação permanente com a comunidade. Só que, como refere Simão (2003, p. 31), “a visibilidade e a eficácia destes conselhos têm, no entanto, sido diminutas”.

### 3.2.2 Modelo de Governança Corporativa

No entendimento de Santiago (2005, pp. 18-19), encontramos um novo “caráter coercivo” das organizações públicas, devido, em grande parte, à reestruturação das direções de topo para mudar a sua cultura organizacional, impulsionadas pelas fortes pressões governamentais (introdução do mercado ou do quase-mercado), ao fenómeno da globalização, as políticas de privatização, a adoção de práticas da gestão privada, transferidas para o setor público, alguns dos fatores que estão a marcar, decididamente, um novo paradigma na forma de governação nas IES.

Entendemos, portanto, que cabe aqui de todo, a correlação existente entre o conceito de governança corporativa e o *managerialismo*. Até porque, tal como é reconhecido por Santiago, Magalhães & Carvalho (2005, p. 87), reportando-se a Ferlie, Ashburner, & Fitzgerald (1996) e a Pollitt (2003), assume-se que os modelos de gestão geral são transferíveis e aplicáveis em qualquer instituição pública, tendo por argumento que os papéis e as competências requeridas para os gestores públicos são, em tudo, semelhantes às dos gestores privados.

Como refere Marques (2011, p. 112), suportado numa “lógica atraente na eficiência empresarial como reação às críticas de que as universidades públicas são mal geridas, ou fiscalmente ineficientes”, a governação empresarial (*corporate governance*) pode, de acordo com Santiago (2005, p. 16), contribuir para neutralizar transações entre diversos agentes, incluindo os agentes



económicos, introduzir a eficiência na atribuição de recursos, ou até mesmo mitigar o fator humano como potencial gerador de obstáculos irracionais, que atrapalham as transações organizacionais (“eficiência económica e social”).

Marques é de opinião que, para se atingir a eficácia neste modelo de governação, terá de existir uma nítida separação de funções executivas e de responsabilização no seio da organização (Marques, 2011, p. 1).

Este modelo de governação assenta numa lógica de legitimação de poder, alicerçado numa liderança forte da gestão do topo e uma ênfase na gestão, com a atribuição de papéis de gestão aos diferentes níveis institucionais, constituindo, por isso, o escopo das narrativas e práticas institucionalizadas no setor privado; agora, mais do que nunca, aprofundadas, certamente, com a grave crise internacional e o contexto de debilidade com que as IES e a própria AP se confrontam.

### 3.2.3 Modelo de Governança Pela Confiança

Este modelo de governação não se focaliza na representação das partes interessadas na governação, nem tão pouco na ênfase da gestão financeira ou na imponência das suas instalações.

A sua preocupação essencial radica num compromisso institucional, através de uma governação de confiança, criada a partir de um conselho curador (*board of trustees*), que age em confiança para e em nome dos beneficiários.

Os membros do conselho, para além de aderirem e subscreverem um código de conduta, fazem previamente uma declaração de interesses, por forma a mitigar a quebra de confiança (Chait, Holland, & Taylor, 1991).

Sobre o modelo de governação *board of trustees*, Amaral (2003, p. 8) considera que “os poderes do *board* são amplos, onde se inclui os da aprovação do orçamento da instituição das suas linhas de orientação estratégica e das políticas a implementar, nomeadamente a criação e extinção de escolas e cursos, a homologação dos estatutos das unidades orgânicas, a promoção da autoavaliação (...) o estabelecimento das relações entre a universidade e o meio social, e o acompanhamento da gestão da universidade”.

De acordo com Costa (2003), trata-se de um modelo típico americano, fortemente enraizado em colégios comunitários e universidades estatais e privados, cujas características reforçam a ideia de um forte compromisso de todos os intervenientes com a instituição:

- Sistema de decisão vertical e “autoritário”, onde o corpo docente aceita, com relativa facilidade, ser “empregado” da universidade, com papel reduzido no governo da universidade;

- Conselho de curadores, com plenos poderes estratégicos e políticos, composto apenas por membros externos à universidade, existindo, em regra, um representante do corpo docente;
- Existência de senado como um órgão simbólico;
- Nomeação de todos os executivos com largas competências na área de gestão e no recrutamento de pessoal docente e investigador;
- Compromisso individual com uma cultura de qualidade;
- O conselho de curadores pauta-se pela isenção, responsabilidade, respondendo com os seus bens pessoais, tratando-se de responsabilidade financeira da instituição.

Sendo este um modelo de governação americano, assumido pelas mais prestigiadas universidades do mundo, não será de estranhar que tal sucesso dependa, em muito boa parte, de uma sociedade civil forte, com predominância de elites cultas e modernas, existência de uma generalizada consciência cívica e uma sociedade com sentimentos de pertença, fortemente enraizada na essência do serviço público (Costa, 2003).

### **3.2.4 Modelo de Governança Participativa**

O modelo de governança participativa resulta das consequências da alteração profunda no modo de relacionamento entre as universidades, o Estado e a sociedade civil, estando, por outro lado, associado a influências da *NPM*, em resultado da passagem do modelo de controlo estatal para o modelo de supervisão estatal (Neave & Vugt, 1991).

Na esteira deste raciocínio, Amaral e Magalhães (2000) confirmam que, embora o mercado tenha surgido como impulsionador do discurso político dos sucessivos governos, inclusive das próprias instituições públicas (traduzido principalmente no reforço de autonomia), contudo, ainda assim, verifica-se que o Estado não abriu mão da firme regulação do ensino superior, mantendo por isso um modelo híbrido de regulação, pelo que, também na opinião de Santiago (2005, p. 31), tal tem alterado o modo de operar das instituições, afastando-se das formas tradicionais de administração, contudo já encorajadas em narrativas sobre os modelos empresariais.

Santiago (2005), reportando-se a (Magalhães, 2004), conflui na mesma opinião de que, ao longo dos últimos anos, as universidades têm perdido o controlo do seu monopólio académico de produção de conhecimento científico (Santiago, 2005, p. 28).

Kohler e Huber (2006), argumentam que, em resultado das mudanças ocorridas na estrutura da governação das IES, uma boa parte das responsabilidades, que cabiam ao Estado, têm, de uma forma ou de outra, sido transferidas para outras partes interessadas, contribuindo, assim, para um

entendimento mais amplo da procura e expectativas dos atuais e possíveis beneficiários (Kohler & Huber, 2006).

Nesta perspetiva, verifica-se a coexistência de uma multiplicidade variada de partes interessadas: governo, alunos, docentes, investigadores, trabalhadores não docentes, igreja, instituições financeiras, fornecedores, autarquias, setor empresarial, *media*, etc.

Para melhor compreendermos esta ideia, basta, por exemplo, pensarmos no interesse que as instituições financeiras têm no ensino superior, em atrair novos clientes (alunos), ou uma empresa de consultadoria em recrutar os melhores alunos para os seus quadros, ou ainda, uma empresa privada em suportar financeiramente um laboratório de pesquisa e investigação na universidade em troca de uma patente ou benefícios fiscais.

O modelo de *stakeholder governance* postula que as decisões corporativas devem corresponder aos interesses dos diversos públicos de uma forma equilibrada. Aportados a este conceito de interesses, Amaral e Magalhães (2000, p. 17) não têm dúvidas em estabelecerem uma analogia com o capitalismo: “os *stakeholders* representam interesses legítimos da mesma forma que numa sociedade por ações os acionistas (*stockholders*) têm uma intervenção na condução dos negócios da sociedade”.

Em Portugal, tal como reconhecido pelo CNE, na recomendação n.º 4/2012, de 22 de outubro, “a criação dos Conselhos Gerais e as suas novas competências, órgão que representa a passagem de um modelo colegial, de múltiplas redes de governança institucional, para um modelo em que o CG assume as responsabilidades pelo governo das instituições, e onde participam elementos externos, incluindo o seu próprio Presidente”, deixa antever, no futuro, um modelo de governação com diferentes partes interessadas nos assuntos das universidades.

Marques (2011) identifica a questão chave na dificuldade em apurar quais os *stakeholders* que devem estar representados nos órgãos que compõem a universidade, o modo como devem estar representados, o seu âmbito e a extensão da autoridade (Marques, 2011, p. 115).

### **3.2.5 Modelo de Governança de Amálgama**

O modelo governança de amálgama, incorporando uma combinação das teorias referidas anteriormente, tem, como defende Dearlove (1997), a capacidade de reunir os pontos fortes dos diferentes modelos de governo para responder às necessidades da universidade, em diferentes momentos e em diferentes contextos (Dearlove, 1997).

Marques (2011) reportando-se ao entendimento de Trakman (2008), sobre esta teoria de governação, corrobora da opinião do autor, segundo a qual existe uma tendência para a inovação na gestão universitária. Daí que decisões, que são do interesse público, constituam, desde logo, uma

declaração de responsabilidade da governação, típico de um modelo de amálgama (Marques, 2011, p. 116).

Assente num compromisso de responsabilidade da governação para com a sociedade, Trakman, (2008) tipifica alguns desses exemplos:

- Massificação do conhecimento, como base para toda a sociedade;
- Prudência na despesa com fundos disponibilizados pelo governo;
- Incremento da inovação, como âncora do desenvolvimento económico;
- Liberdade ao corpo docente na emissão de comentários públicos sobre assuntos especializados da sua área de especialização;
- Criação de massa crítica em determinados nichos de mercado, onde a universidade pretende atingir a excelência;
- Proporcionar um ambiente onde os estudantes, independentemente da sua capacidade, tenham a possibilidade de atingirem o que pretendem.

Em suma, esta abordagem de governação faz fé do respeito pela autonomia institucional, da proteção à liberdade académica e abertura, sendo que também a forma de governo deve ser aberta e transparente.

### 3.2.6 Modelo de Governança Partilhada

Esta teoria da governação assenta num conjunto de práticas de partilha de autogoverno, em que os diferentes atores – docentes, investigadores, estudantes e não docentes – compartilham a responsabilidade da governação, cooperando entre si para o funcionamento da universidade, no âmbito da sua representação nos órgãos de decisão. Será, portanto, de admitir que as diferentes estruturas institucionais devam abarcar a visão de todos os intervenientes, aos diferentes níveis na tomada de decisão.

Esta visão de governação é descrita por Marques (2011, p. 116), citando (Alfred, 1998, p. 1), como sendo um “processo de distribuição de autoridade poder e influência para as decisões académicas entre as circunscrições do *campus*”.

Esta abrangência de poder decisório e partilhado não se circunscreve, apenas, à comunidade universitária, sendo extensivo à comunidade externa.

No entendimento de Shattock (2002), as instituições desempenham melhor o seu papel quando a governação assume formas de coabitação e sinergia com o mundo empresarial e colegial, quando inspirado em interesses e objetivos comuns. Contudo, o mesmo autor defende que os órgãos de

governança não devem afastar-se da sua matriz identitária académica, sendo que deverá, quando possível, coexistir uma relação de interdependência entre o ensino de excelência, investigação e capacidade de inovar, com as exigências crescentes da sociedade. Do exposto, ressalta que neste modelo de governança, por forma a manter a integridade e singularidade académica, os órgãos de governo devem envolver, promover e facultar, às diferentes partes interessadas, informação sobre a maneira a atingir-se uma governança partilhada e eficaz.

### Notas Finais

No ensino superior, como uma tendência crescente, ano após ano, constatamos que as universidades têm sido sujeitas a um escrutínio público na forma como alocam os seus recursos, os resultados conseguidos, a ênfase dada à *accountability*, as externalidades positivas geradas, num contexto de grande competição e de abertura ao exterior, por força de diversos fatores, a que já tivemos oportunidade de nos reportar anteriormente.

Todavia, não podemos ignorar que as IES, tal como as empresas e outras organizações, posicionam-se num mercado concorrencial, estando associadas a indicadores de inovação, qualidade, competitividade, análises de *benchmarking* e relatórios de organizações internacionais (Simão, 2003, p. 61).

Concluimos, também, que as preocupações com a eficácia, eficiência e economia e a qualidade das IES, têm eco e são estimuladas, fortemente, em teorias ligadas à narrativa económico neoliberal de organismos internacionais, mas, também, consubstanciada em alterações legislativas profundas que obrigaram a um novo paradigma na gestão das IES. Sublinhe-se, porém, que a excessiva preocupação com a eficiência pode fazer perigar e descurar aspetos qualitativos que podem obstar e condicionar a afirmação das IES (Green, 1994, p. 6).

Em todo o caso, deverá sempre possibilitar uma avaliação racional e integrada do seu desempenho, nas suas diversas vertentes, pois os cidadãos exigem, cada vez mais, melhor governança, transparência de processos e prestação de contas. Em boa verdade, tal como no setor privado, o detentor do capital tem assegurado o seu direito de ver remunerado os capitais empregues, a sociedade tem o direito de interrogar-se, no caso, sobre os desempenhos das IES e os *outcomes* por ela gerados. Podemos, de forma pragmática, e quase unanimemente, suportar esta opinião no seguinte testemunho: “Na verdade, se pensarmos que as atividades académicas devem conjugar os valores intrínsecos das instituições com as aspirações sociais culturais e económicas dos cidadãos, não pode aceitar-se qualquer laxismo em matéria de exigência qualitativa das atividades, como não podem tolerar-se atos de má gestão ou de compromisso com o desperdício” (Simão, Santos, & Costa, 2002, p. 278).

Será, portanto, de admitir (até pelo próprio periclitante contexto económico, social e financeiro em que algumas IES atravessam) que decorrente de processos de avaliação, monitorização e de avaliação de desempenhos, que haja comportamentos institucionais (Estado e IES) tendentes a uma adequada governação, por forma a mitigar impactos negativos, sem descurar o verdadeiro sentido de missão do ensino superior e a razão de existência das próprias IES.

Na verdade, aludimos aqui, também, à eventual fusão, reconversão ou encerramento de instituições, suspensão, alteração ou extinção de cursos, reorganização da rede de ensino superior, dimensão do apoio financeiro às atividades de ensino e/ou investigação como resultado de avaliações de qualidade ou outras decisões de racionalidade económica.

Limitados na persistência em que as IES têm de gerir cada vez mais um portfólio de objetivos de grande amplitude e complexidade agravado com a crescente redução do financiamento do Estado, num ambiente cada vez mais competitivo, sem descurar a sua missão, torna-se inquietante as preocupações com a governação (OCDE, 2004).

Queremos crer que os novos desafios da gestão universitária e da sua governação irão, por certo, aprofundar novas formas de organização e enfatizar as teorias da gestão moderna, com preocupações de responsabilidade social, prestação de contas e na comunhão de interesses entre a investigação e a economia.

## CAPÍTULO 4 | METODOLOGIA DE INVESTIGAÇÃO

### 4.1 Método de Estudo

A metodologia de investigação utilizada, no âmbito deste trabalho, assume uma perspectiva essencialmente qualitativa, centrada no uso de entrevistas e na análise documental. De facto, em face do objeto de estudo, somos levados a reconhecer que esta abordagem é a mais adequada, porque centra a sua ação numa realidade, num fenómeno existencial percebido pelos indivíduos, no quadro de um ambiente natural para obtenção de dados (McMillan, 1996). A sua finalidade última é contribuir para a sua explicitação, recorrendo ao modo pelo qual os atores interpretam a sua experiência e constroem essa mesma realidade. Desta forma, esta metodologia ajudou-nos a compreender e a explorar, de forma indutiva, a realidade de práticas e processos seguidos na governação de IES, ainda que delimitadas por um universo restrito (Santiago *et al.*, 2005, p. 40).

É rico o testemunho de Carvalho (2009, p. 499), ao assumir que, como método de abordagem qualitativa, a entrevista constitui, por excelência, um meio privilegiado de obtenção de informação, permitindo um relacionamento direto de comunicação entre os atores envolvidos no processo de investigação. Neste contexto, seguindo também a linha de orientação proposta por Ritchie (2003), nada melhor do que aproveitarmos a experiência dos atores, o seu próprio contexto social, a rede de relações sociais estabelecidas entre si, enriquecendo a orientação da nossa ação e permitindo uma investigação empírica de conceção construtivista, de índole explanatória (Yin, 1994, pp. 110-111), para percebermos realidades diferentes e os fatores ou influências que contribuem para determinadas percepções.

Bogdan e Biklen (1994) notam que a investigação qualitativa enfatiza uma maior preponderância dos aspetos relacionados com o processo, em detrimento dos resultados, ou dos produtos, sendo que os dados são analisados, de forma indutiva, a partir da observação efetuada no terreno (Ruquoy, 2011, p. 97; Bogdan & Biklen, 1994, pp. 47-50).

Sendo propósito o incremento da produção de conhecimento científico no âmbito do objeto do nosso estudo, salvaguardando sempre a objetividade, fiabilidade e consistência, durante todo o processo de investigação (Mason, 1998, p. 25), ocorre-nos, ainda assim, acautelar, desde já, o entendimento de Burgess (2001), reportando-se a (Zelditch, 1962), quanto à eficiência e adequabilidade dos métodos de investigação para a problemática que identificámos no início (Burgess, 2001, p. 177).

Por outro lado, partimos da intenção, no nosso estudo, sem relegar obviamente para segundo plano a utilização de técnicas científicas, que possam ajudar a conclusões quantificadas, de dar ênfase e compreender uma realidade e não fazer uma avaliação. Aproveitando, aliás a opinião de Casaca,

“parece-nos adequado o entendimento que a linguagem quantitativa opera ao nível descritivo, mas raramente consegue um alcance maior, quando na verdade as mudanças complexas que se verificam na sociedade impelem para a adoção de uma abordagem metodológica multifacetada, capaz de integrar os métodos de análise qualitativos” (Casaca, 2005, p. 243). Assumimos, partilhando a opinião de Bell (2010), que ao iniciarmos uma abordagem qualitativa tipo isso não significará que não possam ser alterados os métodos associados ao estilo inicialmente delineado (Bell, 2010, p. 20).

Deixando para trás esta ressalva à perspectiva de abordagem de investigação, que nos propomos desenvolver no terreno, entendemos ser legítimo o entendimento de Burgess (2001, p. 4) quanto à ênfase atribuída não só ao papel do investigador, mas, também, às ações dos participantes. De facto, afigura-se de enorme transcendência acomodar as afirmações feitas pelos participantes, de modo a observar os contornos da situação que os próprios construíram e a interação gerada. Por outro, em resultado desse processo interativo, com implicações no desenvolvimento da pesquisa, proporciona-se, em todos os momentos, uma reorientação do processo de recolha, tratamento e análise de dados (Burgess, 2001, p. 4).

Suportado no entendimento de Yin (1994, p. 1), adotando como tipo de investigação um estudo de caso para dar resposta ao problema inicial formulado onde se confirma que o investigador não tem qualquer controlo sobre os acontecimentos, e que a essência da investigação centraliza a sua ação em torno de aspetos atuais, pretende-se explicar os aspetos de tipo, “como” e “de que forma”.

A utilidade na adoção de um estudo de caso encontra-se fundamentada, particularmente, quando temos a necessidade de compreender, em profundidade, um fenómeno ou realidade, de forma integrada, sem, no entanto, provocarmos a sua generalização para outros casos, ainda que com alguma similitude (Patton, 1986, p. 19). Nesta linha, Bassegy (1981) refere mesmo que a “fiabilidade de um estudo de caso é mais importante que a possibilidade de o generalizar” (Bassegy, 1981, p. 85).

Conforme é reconhecido por Ruquoy (2011, p. 86), Bell (2010, p. 20) e Quivy & Campenhoudt, (1998, p. 184), a escolha dos instrumentos metodológicos está dependente das referências teóricas da investigação, da natureza do estudo, sendo que, portanto, o método de recolha de dados a adotar depende do tipo de dados que se pretende investigar.

Expostas as considerações prévias justificativas da metodologia, desenvolveremos, de seguida, as técnicas a utilizar na recolha, processamento e análise de dados.

## **4.2 Fontes e Métodos de Dados de Investigação**

Justificada a metodologia a desenvolver neste trabalho, tendo por base o objeto do estudo, a problemática enunciada e os objetivos da investigação, sustentados na diversa literatura existente,



adotamos como técnicas de observação a entrevista e a recolha e análise de fontes documentais. Na linha de raciocínio proposta por Quivy e Campenhoudt (1998), reforçamos que a escolha do instrumento de observação<sup>41</sup> e a recolha dos dados cingem-se aos objetivos de investigação, inicialmente delineados, assim como, ao método de investigação adotado (Quivy & Campenhoudt, 1998, 190). Sinteticamente recordamos que, no âmbito da nossa investigação, constituem objetivos de análise:

- Identificar as formas de governo e gestão das instituições localizadas na *NUTS II*;
- Avaliar o impacto da diminuição das transferências provenientes do OE nas alternativas ao modelo de governação, englobando a organização interna e a relação com a comunidade;
- Avaliar o papel do CG na construção e aprovação das linhas estratégicas de cada instituição;
- Identificar potenciais alterações decorrentes de constrangimentos identificados no funcionamento do CG, que possam ser suscetíveis de alteração por via legislativa ao RJIES.

Atentando à problemática enunciada, que suporta o âmbito da nossa investigação, no que se refere à recolha de informação, optaremos, naturalmente, por dar supremacia e valorização à informação de carácter qualitativo (Reis, 1986, p. 206).

O desenvolvimento do trabalho de campo na recolha de informação, para além da entrevista, como método de investigação privilegiado, utiliza como técnicas de observação complementar a análise documental e a análise de conteúdo. Em qualquer dos casos, a elaboração dos instrumentos de observação configura sempre uma observação indireta, de tipo “não reativo”, porquanto o investigador não intervém na ocorrência ou produção do fenómeno, não exercendo qualquer influência sobre ele (Ghiglione & Matalon, 2001, p. 8).

#### 4.2.1 Entrevista e Escolha dos Atores

A escolha da entrevista, como opção metodológica na recolha de informação, para além da riqueza substantiva, introduzida no nosso trabalho, que julgamos proporcionar, teve como objetivo explorar, em profundidade, a opinião dos atores-chave resultante da sua vivência, na forma como são percecionadas e observadas as estruturas de funcionamento nas IES, o envolvimento do CG, as práticas de governação, e, ainda, a importância adquirida pelo RJIES (Pedrosa *et al.*, 2012, p. 55). Importa, contudo, ressaltar, acompanhando até o pensamento de Ruquoy (2011, p. 88), que o que

---

<sup>41</sup> De acordo com (Quivy & Campenhoudt, 1998, p. 155) “a observação engloba o conjunto das operações através das quais o modelo de análise (constituído por hipóteses e por conceitos) é submetido ao teste dos factos e confrontado com dados observáveis”.

é referido pelos intervenientes, sobre as práticas exercidas, tem sempre inerente a sua subjetividade. Daí que, “o que as pessoas afirmam sobre as suas práticas não é suficiente para revelar as lógicas que as subentendem”.

Neste contexto, aproveitando, também, a sinergia de conhecimento que o investigador tem sobre o objeto em estudo Burgess (2001, p. 116), suportados num guião de entrevista, adotámos a entrevista semidiretiva (ou livre), para tentar compreender a realidade das soluções propostas e do conhecimento sobre os processos de decisão, bem como a evolução de um facto já conhecido (Ghiglione & Matalon, 2001, pp. 86-90). Assim, procurámos entrevistar os atores que, na primeira pessoa, através do seu quadro de referência e atuação, pudessem dar resposta, ainda que com alguma subjetividade, à problemática por nós identificada. Neste contexto, partilhando o entendimento de Santiago *et al.*, (2005, p. 40), com o recurso à entrevista, procurámos, através dos discursos, que a experiência dos atores sociais envolvidos em processos de decisão e funcionamento de IES retratassem “uma aproximação mais adequada à complexidade do tema”.

No âmbito do agendamento das entrevistas, seguindo a linha de orientação proposta por Ruquoy (2011, pp. 105-112), enunciámos, através do teor do ofício dirigido aos Reitores das IES, o objeto do nosso estudo, a problemática enunciada, os objetivos específicos de análise, a razão da importância da sua participação, como ator chave, bem como do administrador da instituição, assegurando a sua confidencialidade, garantindo o anonimato e a importância da entrevista ser gravada. Por forma a garantir o anonimato dos discursos utilizámos uma metodologia na adoção de siglas, de acordo com o quadro 10:

**Quadro 10 | Catalogação dos entrevistados**

SIGLA	DESCRIÇÃO
<b>ADM X</b>	Administrador da Universidade X
<b>ADM Y</b>	Administrador da Universidade Y
<b>ADM Z</b>	Administrador da Universidade Z
<b>RT X</b>	Reitor da Universidade X
<b>RT Y</b>	Reitor da Universidade Y
<b>RT Z</b>	Reitor da Universidade Z

Com os propósitos do nosso trabalho de investigação, aqui aduzidos, seleccionámos os reitores e administradores das universidades localizadas na *NUTS II*. Contudo, importa realçar que, ao longo desta investigação, desde a entrada em vigor do RJIES, os atores chave foram sendo alterados nestas IES decorrente de processos eleitorais. Na realidade, por força das eleições para o CG das IES objeto do nosso estudo, verificaram-se alterações nos titulares dos cargos, nomeadamente presidentes dos conselhos gerais, reitores e administradores.

Em termos práticos, objetivamente, não ignoramos que o critério de escolha dos entrevistados deriva não em razão de qualquer “representação estatística” da população, ou outros critérios (prestígio da instituição, número de alunos), mas, sim, da sua qualidade, enquanto atores chave responsáveis pela governação e gestão das IES (Santiago *et al.*, 2005, p. 41).

#### 4.2.1.1 O Guião de Entrevista

A construção do guião de entrevista tem por escopo a diversa literatura sobre o objeto do nosso estudo, e o seu modo de estruturação ambiciona dar resposta aos objetivos específicos de análise, de acordo com a configuração apresentada no quadro 11, servindo simultaneamente de âncora à análise de conteúdo.

**Quadro 11 | Estrutura e decomposição dos guiões de entrevistas**

TEMA	DESCRIÇÃO
<b>Enquadramento legal das IES</b>	<p>Evolução da autonomia e independência das IES com a entrada em vigor do RJIES</p> <p>Identificação de carências ao nível da definição das políticas no ensino superior</p> <p>Constrangimentos e vulnerabilidades do RJIES</p> <p>Identificação de correntes de pensamento sobre modelos de governação universitário</p> <p>Perceção das transformações no modo de governação no ensino superior por via do RJIES</p> <p>Propostas e outras recomendações para alteração em sede legislativa</p>
<b>Estruturas de governança e processos</b>	<p>Perceção do papel dos membros externos na governação</p> <p>Organização, funcionamento e ênfase à disciplina interna na gestão</p> <p>Preocupações do CG com a governação</p> <p>Orientação para eficácia nos resultados e eficiência nos recursos utilizados</p> <p>Identificação de propostas de modelos de governação alternativo</p> <p>A importância dos órgãos consultivos na governação</p> <p>A adoção de técnicas da gestão privada pelas IES</p>
<b>Planeamento estratégico orçamento e accountability</b>	<p>A importância do planeamento estratégico para a execução das políticas e monitorização</p> <p>Sensibilidade para a prestação de contas e <i>accountability</i></p> <p>A ênfase dos mecanismos de controlo interno na minimização do risco</p> <p>A participação da comunidade universitária na preparação do orçamento</p>
<b>Abertura ao exterior</b>	<p>A lógica de mercado e o interesse das organizações empresariais</p> <p>Relacionamento das IES e articulação com o tecido empresarial</p> <p>Estratégias alternativas ao financiamento tradicional das universidades pelo OE</p> <p>A participação das IES nas associações sem fins lucrativos e a criação de consórcios</p> <p>Os desafios e as perspetivas de internacionalização nos diversos domínios do ensino, investigação e serviços</p>

Seguindo as recomendações propostas por Bell (2010, pp. 138-143), julgamos ter utilizado, na realização do guião, uma linguagem acessível aos entrevistados, pelo, que também, com a anuência destes, obtivemos a sua concordância e disponibilidade para que a entrevista fosse gravada, garantindo a sua confidencialidade e anonimato (Quivy & Campenhoudt, 1998, p. 77).

As perguntas constantes no guião de entrevistas (Anexos 1 e 2) tiveram associado uma afirmação indutora, cujo objetivo serviu de lançamento para enquadrar o eixo temático, na tentativa de “explorar livremente e aprofundar o pensamento de cada entrevistado” (Ruquoy, 2011, p. 110).

Por forma a mitigar discursos do “socialmente desejável”, salvo se previamente solicitado, evitámos remeter, previamente, o guião de entrevistas, na medida em que o seu envio antecipado poderia influenciar os discursos e enviesar a sua objetividade. Contudo, relativamente a uma IES, fomos forçados a remeter previamente o guião, conforme solicitação expressa. Ainda assim, nos restantes casos, os atores tiveram acesso ao guião da entrevista dez minutos antes do início da gravação das entrevistas.

#### 4.2.2 Fontes Documentais

A análise documental foi precedida de um envolvimento na recolha de informação útil para o desenvolvimento deste trabalho, através de uma postura interpretativa. De facto, tornou-se essencial obter uma panóplia de informação para complementar e ou sustentar outras evidências, de forma consistente e fiável a que obedece um estudo científico.

Para além da diversa pesquisa bibliográfica, que dá suporte à revisão da literatura sobre o estado da arte, atento o objeto do estudo, foi, recorrendo a fontes primárias de documentação, concebidas durante a investigação (Bell, 2010, p. 103-105), as quais “têm uma relação direta com pessoas, situações ou acontecimentos” (Burgess, 2001, p. 136), que desenvolvemos este trabalho. Apoiamos também a nossa pesquisa, no pensamento de Saint - Georges (2011, p. 15), ao referir que, “de uma maneira ou de outra, não existe investigação sem documentação”. Destacamos, por isso, a importância das seguintes fontes documentais indicadas no quadro seguinte (Quadro 12):

Quadro 12 | Fontes documentais

DESCRIÇÃO	
Fontes documentais	Atas
	Boletins informativos
	Estatutos e regimentos das IES
	Jornais
	Outros sítios de diversas fontes públicas
	Planos estratégicos das IES
	Relatórios de gestão consolidados das IES
	RJIES e diplomas conexos que arquitetam a estrutura do ensino superior
	Sítios da <i>internet</i> das IES

### 4.2.3 Análise de Conteúdo

No entendimento de Bardin (1997), a análise de conteúdo corresponde ao conjunto das técnicas de análise, visando obter, através de orientação metodológica assente numa descrição objetiva e sistemática da informação, contida numa diversidade de formas de comunicação, os indicadores, de índole quantitativa ou qualitativa, que poderão ajudar a compreender a problemática em análise (Bardin, 1997, pp. 31-34). De outra forma, Hiernaux (2011), assumindo uma linguagem mais prática, assemelha a análise de conteúdo a tudo “o que existe dentro”, em textos, ilustrações, discursos e outras manifestações de comunicação, que consubstanciam uma perceção sobre um acontecimento ou a vivência de uma realidade (Hiernaux, 2011, p. 157).

Quivy e Campenhoudt (1998) notam que só através do recurso a métodos coerentes, compatíveis com a “exigência do rigor metodológico” (Quivy & Campenhoudt, 1998, pp. 226-227), se poderá mitigar o enviesamento da interpretação da informação pelo investigador, que, por vezes, não é de fácil conciliação. Por conseguinte, de forma a garantir a fiabilidade e objetividade, orientados pelo entendimento de Ghiglione e Matalon (2001, pp. 187-211), embora reconhecendo obviamente limitações e possibilidade de abusos teóricos das nossas interpretações, utilizámos, no caso da entrevista, uma metodologia de codificação de análise temática, usando categorias de tipo semântico. Para tal, tomámos em consideração, o tema como a unidade de registo - pela sua maior relevância e abrangência, como unidade de contexto o parágrafo, - para melhor compreensão do conteúdo mínimo e comparabilidade com o que precede. Neste contexto, recorrendo à relevância das unidades de sentido, extraídas das entrevistas, tendo subjacente os objetivos específicos de análise, iniciámos um “vaivém constante entre o referencial teórico e o material empírico” (Carvalho, 2009, p. 511), que resultou do conteúdo do discurso dos atores (Santiago *et al.*, 2005, p.45). Devemos, contudo, sublinhar, que as perguntas do guião de entrevistas tiveram o propósito de ter destinatários diferentes, de acordo com as categorias e áreas temáticas, pelo que, na recolha e análise de dados, podemos encontrar, isoladamente, discursos de reitores, administradores ou situações mistas.

Adicionalmente, utilizámos a análise de conteúdo na identificação de informação constante nos sites das IES, e outras de índole públicas que suportam o nosso estudo.

### 4.2.4 População da Amostra, Seleção da Amostra e Recolha de Dados

Assentando o nosso estudo numa abordagem qualitativa, em profundidade, acompanhamos o pensamento de Ruquoy (2011, p. 103), ao considerar que a representatividade da amostra não tem sentido estatístico, na verdadeira aceção do termo, na medida em que o investigador inquire uma população limitada. Com efeito, a constituição da nossa amostra não tem o mérito e intenção de ser

representativa da população a estudar, porquanto, compreenda-se, não é objetivo efetuar conclusões generalizáveis a outros casos, ainda que com alguma similitude. A este propósito, Ghiglione e Matalon (2001, p. 55) argumentam que o essencial radica em assegurar a heterogeneidade das pessoas a inquirir, assim como garantir, antecipadamente, que não existem omissões e ou distorções relevantes aquando do momento da seleção dos indivíduos.

Nesta perspetiva, a escolha dos intervenientes é, por força da “adequação aos objetivos da investigação”, não escolhida ao acaso, ou em função da sua relevância numérica, mas sim, sobretudo, à essência do seu “caráter exemplar” como “conhecedor profundo do universo” (Ruquoy, 2011, p. 103). O investigador seleciona os indivíduos, utilizando-os numa estratégia intencional e casuística (Burgess, 2001, p. 59).

A orientação da nossa amostra<sup>42</sup> deriva da necessidade de aprofundar, intensivamente, as características, os discursos, as estruturas, os processos e as práticas que vem sendo seguidas pelos atores chaves, envolvidos no planeamento e administração das organizações de ensino superior universitário públicas localizadas na *NUTS II*.

Seguindo o raciocínio de Aires, a seleção da amostra visa obter a maior quantidade de informação possível para, justamente, fundamentar o projeto de investigação, criando uma teoria assente em critérios objetivos, ainda que num quadro teórico, em oposição à amostra quantitativa (Aires, 2011, p. 22).

Partindo do entendimento de Saint - Georges (2011, p. 16), ao referir que o “conhecimento científico repousa, em grande parte, no procedimento empírico”, desenvolvemos, num segundo momento de ação, uma metodologia de cariz qualitativa, no qual a análise de conteúdo e entrevista foram as técnicas utilizadas para a recolha de dados.

A recolha de dados compreendeu a reunião de informação relevante junto dos atores incluídos na amostra, mas, reforçamos que tal procedimento se inscreve no âmbito dos objetivos específicos de análise e do método de investigação utilizado no nosso estudo (Quivy & Campenhoudt, 1998, pp. 183-184). Tal como sublinhado anteriormente, foi necessário recorrer a múltiplas fontes de documentação. No início do desenvolvimento do estudo empírico, tivemos a possibilidade de recolher os discursos diretos de reitores e respetivos administradores das universidades de Aveiro, Beira Interior e Coimbra.

Numa segunda fase, procedemos ao levantamento de informação disponibilizada na página da *internet* das respetivas instituições, fazendo a respetiva análise documental.

Seguindo as recomendações de estratégia, propostas por Ruquoy (2011, pp. 109-112), relativo à intervenção do entrevistador, e à forma de condução da entrevista, no que se refere aos aspetos preliminares, início da entrevista, corpo da entrevista e fim da entrevista, acreditamos que tal

---

<sup>42</sup> No entendimento de (Marconi & Lakatos, 2003, p. 163) “a amostra é uma parcela convenientemente selecionada do universo (população); é um subconjunto do universo”.

procedimento contribuiu, decisivamente, por um lado, para a riqueza na produção de dados, que, obviamente, influenciam o “conteúdo do que é dito” e, por outro, na fiabilidade e consistência da informação.

Orientados pelo entendimento de Ghiglione e Matalon (2001, pp. 101-103) e de Carvalho (2009, p. 501), convirá ter presente que, embora o entrevistador tenha um conhecimento sobre o ensino superior, portanto um conhecimento de causa sobre a temática em análise (Burgess, 2001, p. 116), importa, antecipadamente, garantir que foi notório não influenciar os discursos dos entrevistados, introduzindo qualquer assunto ou técnica que viesse os discursos, ficando, ainda assim, preservado o respetivo distanciamento. Ainda a este propósito, levámos em conta a preocupação de Bogdan e Biklen, alertando para a necessidade de ser evitado a réplica nas respostas dos entrevistados, motivada pelo facto desta atitude poder consubstanciar-se num certo desconforto no desenvolvimento do seu raciocínio (Bogdan & Biklen, 1994, p. 139).

Realçamos, também, que todas as entrevistas decorreram nas reitorias das respetivas universidades, de forma a “conciliar o objeto do estudo e os lugares da entrevista” (Ghiglione & Matalon, 2001, p. 70), num ambiente de recato, favorável à obtenção, em profundidade, dos discursos dos atores, das suas vivências e experiências, servindo, ao mesmo tempo, para contextualizar realidades das próprias instituições (Quivy & Campenhoudt, 1998, p. 77), incluindo a “ação dos atores nos contextos organizacionais” (Santiago *et al.*, 2005, p. 44).

As entrevistas demoraram, em média, cinquenta minutos. Embora consideremos pertinente a observação deixada por Bell (2010, p. 144), quanto ao facto de pertencer ao entrevistador e não ao entrevistado a responsabilidade de limitar, temporalmente, a duração da entrevista, não comunicámos, em qualquer dos casos, um limite de tempo para responder às questões do guião. As entrevistas têm por referência a resposta aos ofícios remetidos, através de carta registada e aviso de receção aos reitores das universidades já referenciadas.

Conforme reconhece Casaca (2005, p. 245), o recurso a um dispositivo de gravação pode impelir a inibição do entrevistado. Contudo, constatámos, no decurso das entrevistas, que essa inibição não existiu. Antes pelo contrário. Pela experiência vivida e sem exceção em cada uma das entrevistas somos testemunhas do pensamento de Casaca (2005, p. 246), ao argumentar que o “contacto visual” entre as partes e a escuta atenta do entrevistador, constituem fatores que conjugam uma maior proximidade e empatia, que carregam naturalidade e espontaneidade dos discursos dos entrevistados.

As entrevistas foram gravadas com recurso a um aparelho móvel de comunicações, tendo-se procedido, posteriormente, à sua transcrição com a ajuda de um reprodutor multimédia gratuito, (*VLC – media player*) de forma exaustiva, conservando o “máximo de informação da linguística”

dos atores (Bardin 1997, p. 174), apoiado nas recomendações técnicas propostas por Bogdan e Biklen (1994) (Bogdan & Biklen, 1994, pp. 172-175).

#### 4.2.5 Métodos de Análise e Tratamento de Dados

Após a recolha de dados, iniciámos os procedimentos tendentes ao seu tratamento. Utilizámos, para além da análise documental, a análise de conteúdo como técnica de análise da informação. Contudo, tal como é reconhecido por Bell (2010, p. 179), devemos realçar que os dados recolhidos têm um significado diminuto, enquanto não for efetuada a sua análise e avaliação.

Ancorados no entendimento de Ghiglione e Matalon (2001, p. 187), argumentando que a prática da análise de conteúdo visa responder, essencialmente, ao modo como codificar, assegurando, intrinsecamente, a sua fiabilidade, ocorre-nos, também, reforçar que o propósito empregue por esta técnica de investigação vise justamente alcançar uma “interpretação cuja fiabilidade e acuidade”, suportada na revisão da diversa literatura existente, permita uma melhor adequação e enquadramento dos objetivos que nortearam a investigação (Carvalho, 2009, p. 511). No caso da análise de conteúdo das entrevistas, a metodologia seguida centrou-se na construção de uma grelha estruturada por dimensões e categorias<sup>43</sup> de análise por diversas temáticas. A ideia subjacente teve como princípio reunir um grupo de elementos com características comuns, com homogeneidade e afinidade, que, depois de agrupadas, pudessem, por um lado, impor uma coerência e organização às mensagens e, por outro, “fornecer, por condensação, uma representação simplificada dos dados brutos” (Bardin, 1997, pp. 118-119).

Para melhor compreensão do objetivo que proporcionou a construção da grelha temática/categorial utilizámos um método misto – fechado e aberto – recorrendo, por um lado, às referências teóricas e concetuais que suportam o nosso estudo e, por outro lado, aproveitando a informação recolhida do trabalho empírico vertido nas entrevistas realizadas (Carvalho, 2009, p. 511; Santiago *et al.*, 2005, p. 45).

As categorias foram classificadas em três dimensões, de acordo com o quadro seguinte (Quadro 13), seguindo os princípios propostos por Bardin (1997, p. 120), nomeadamente:

- exclusão mútua – a unidade de sentido encontra-se apenas abrangida numa categoria, impedindo que reporte para outras categorias;
- homogeneidade – as categorias reportam a uma e só uma dimensão de análise;

<sup>43</sup> No entendimento de Bardin (1997, p. 117) “a categorização é uma operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto, por diferenciação e, seguidamente, por reagrupamento segundo género (analogia), com os critérios previamente definidos. As categorias, são rubricas ou classes, as quais reúnem um grupo de elementos (unidades de registo, no caso de análise de conteúdo) sob um título genérico, agrupamento esse efetuado em razão dos caracteres comuns destes elementos”.



- pertinência – o sistema de categoria tem por escopo a adequação ao material de análise escolhido aos objetivos da investigação;
- objetividade e fidelidade – a organização da análise reflete a preocupação em assegurar que o material ao qual se aplica a grelha temática foi codificada de acordo com critério uniforme.

**Quadro 13 | Definição do significado atribuído às dimensões, categorias e temas**

PRIMEIRA DIMENSÃO   Enquadramento jurídico IES		
Alterações ao regime jurídico e o novo paradigma de organização e funcionamento das IES		
CATEGORIA   Autonomia universitária e governação do ensino superior		
As mudanças encetadas pelo RJIES nas políticas do ensino superior		
TEMÁTICA	Transformação do modelo de governação	Evolução do modelo consagrando maior flexibilidade, possibilitando novas formas de governo da universidade e unidades orgânicas
	Regulamentação jurídica	Objeto, âmbito das alterações e avaliação do progresso do RJIES e propostas futuras em sede legislativa
	Limitações e vulnerabilidades	Dicotomia: diversidade de organização e o contexto de restrições orçamentais e identificação de outras limitações e vulnerabilidade
	Atores chave	Alterações na composição dos órgãos de governo das IES
	Compromisso e responsabilização dos órgãos institucionais	Atitude patenteada pelos elementos externos que integram o CG e a responsabilidade entre órgãos institucionais
	Funcionamento do CG	Identificar potenciais constrangimentos no modo de funcionamento do CG
	Órgãos consultivos	Compreender a relevância na governação dos órgãos consultivos
SEGUNDA DIMENSÃO   Estruturas de governação e processos		
A mudança do modelo burocrático tradicional baseado no conhecimento especializado e a nova lógica gestonária de governação		
CATEGORIA   Organização e funcionamento		
A centralização de estruturas, a eficácia da decisão e a concentração de poder orientada para resultados em detrimento da colegialidade		
TEMÁTICA	Mudança nas estruturas organizacionais	Criação de serviços especializados/extinção de serviço/fusão
	Autonomia das unidades orgânicas	Abertura à possibilidade de autonomia a unidades orgânicas e escolas integradas
	Processo eleitoral	Formas distintas de legitimação da ocupação dos cargos em que se concentra o processo de tomada de decisão
	Orientação para resultados/Novas técnicas de gestão	Enfatização quanto à necessidade de eficácia nos resultados e eficiência dos recursos
	Influência do poder académico	Dicotomia gestão profissional do exterior e académicos profissionais da gestão

CATEGORIA   Transparência e responsabilização	
Instrumentos de planificação, monitorização e responsabilização no ciclo de gestão das IES	

TEMÁTICA	Planeamento estratégico	Importância do planeamento estratégico como instrumento fundamental de gestão e percecionar os contributos do CG
	Controlo interno	Sensibilidade para a adoção da prática de auditoria e de controlo
	Prestação de contas	Ênfase na necessidade de responsabilização dos atores chave na utilização de recursos e transparência
	Plano de atividades e orçamento	Aferir o nível de participação da comunidade universitária na elaboração do plano de atividades e contributos para o orçamento

TERCEIRA DIMENSÃO   Abertura ao exterior	
Adaptação das IES à envolvente externa como forma de legitimação social às necessidades da comunidade e o <i>managerialismo</i>	

CATEGORIA   Sensibilidade ao exterior		
TEMÁTICA	Abertura das instituições à sociedade e economia	Ligação das IES às necessidades das famílias, empresas e sociedade
	Intervenção no âmbito local e regional	Identificar o papel de intervenção das IES na comunidade local e regional
	Formação	Resposta a novos públicos com interesses diversificados
	Internacionalização	Identificar os desafios e perspetivas nos diversos domínios de ensino investigação e serviços

## CAPÍTULO 5 | ANÁLISE DE DADOS

### 5.1 Análise e Discussão de Dados

Neste capítulo, a tarefa analítica consistiu em interpretar e tornar, numa linguagem compreensível, o material recolhido durante o trabalho de campo. No entendimento de Bogdan & Biklen (1994, p. 205) “a análise de dados corresponde ao processo de busca e de organização sistemático de transcrições de entrevistas, de notas de campo e de outros materiais que foram sendo acumulados, com o objetivo de aumentar a compreensão desses mesmos materiais (...) e a decisão sobre o que vai ser transmitido aos outros”.

A análise e discussão de dados, que a seguir se apresenta, segue a linha da transcrição das entrevistas, tendo obedecido ao tratamento temático, conforme explicitado já no capítulo da metodologia da investigação. Aproveitando o raciocínio de Casaca (2005, p. 246), tal significa que, em cada análise temática, procurámos integrar “excertos ilustrativos das várias entrevistas - testemunhos que optámos por apresentar na primeira pessoa”. A este propósito, reforçamos que foi nossa intenção estabelecer assim um “vaivém permanente” entre a narrativa e a teoria num processo permanente de atualização e aprofundamento teórico (Santiago *et al.*, 2005, p.45; Quivy & Campenhoudt, 1998, p. 236), reforçada e complementada, ainda com outra análise de conteúdo. Embora Bogdan & Biklen (1994, p. 255), reportando-se a Lofland (1974), confirmem que “os investigadores qualitativos têm a sorte de não terem um modo único de apresentar os resultados”, devemos contudo ressaltar que, embora o dispositivo metodológico utilizado seja reconhecidamente mais flexível e de ampla diversidade, a preocupação de rigor que deve nortear a investigação científica foi respeitada.

#### 5.1.1 Dimensão | Enquadramento Jurídico das IES

Com esta dimensão, procurámos analisar as perceções dos atores entrevistados em relação às recentes alterações ao regime jurídico das IES e à possibilidade de se estar em presença de um novo paradigma de organização e funcionamento destas instituições. De modo a apreendermos esta dimensão, foi criada uma categoria de análise (autonomia universitária e governação do ensino superior) subdividida em sete unidades temáticas. Passamos, de seguida, à explicitação dos resultados obtidos em cada uma destas unidades temáticas, de modo a concluirmos sobre as perceções dos atores acerca desta temática.

##### 5.1.1.1 Categoria | Autonomia Universitária e Governação do Ensino Superior

As mudanças ocorridas no ensino superior, que resultaram da entrada em vigor do RJIES, iniciaram

um processo de mudança na forma de organização e gestão das universidades. Sendo certo que a sua matriz identitária, na procura do conhecimento, embora com algumas mutações, não tenha sofrido grandes alterações, o certo é que a influência da *NPM* assume-se, claramente, como o escopo desta nova legitimação da autonomia e governação do ensino superior. E isto, justamente, não pode ser indissociável da implementação das políticas educativas em Portugal, como forma de credibilização do sistema educativo, na ênfase colocada pelo patrocínio de organizações internacionais de referência, nomeadamente na Europa (Seixas, 2001, p. 228). Para sermos mais precisos, devemos considerar que, também no contexto europeu, foi a partir dos anos noventa, do séc. passado, que a veia reformista e reestruturação do sistema de ensino superior teve o seu auge, visando dar resposta, por um lado, a uma crescente procura pelo ensino superior e, por outro, à sua adaptação às necessidades da sociedade (Pedrosa *et al.*, 2012).

### ***Transformação do Modelo de Governação***

---

De facto, a análise do discurso dos reitores, inequivocamente, indicia a existência da perceção de que as alterações provocadas pelo RJIES, embora profundas, derivam da adoção de práticas seguidas noutros países:

“Eu penso que o RJIES tem uma mudança muito profunda sobre a governação das universidades. Muito profunda e eu diria muito inovadora.

É claro que quando o RJIES foi portanto publicado em 2008, quando surgiu existiram profundas alterações noutros países nomeadamente em França. Em agosto surge uma lei também com um modelo de mudança profunda também na governação em França. Em Espanha menos.

Basicamente é um modelo que aproxima muito a governação daquilo que é a governação anglo-saxónica. Portanto já têm as universidades há muito tempo. E não só. A universidade anglo-saxónica, portanto já tem um *board* e portanto um CG com membros externos”. (RT Y)

Apesar de as alterações do RJIES parecerem estar alinhadas com as tendências europeias mais recentes, não existe unanimidade quanto à possibilidade desta legislação ter sido capaz de promover alterações profundas no modo de funcionamento das IES:

“Eu diria que a questão principal é o reforço da autonomia em algumas áreas, embora me pareça que as universidades e IES em algumas áreas não estão a usar o RJIES. Não estão a usar as possibilidades que o RJIES lhes consagra”. (RT X)

“(…) O RJIES enquanto lei, aquilo que me parece é que as universidades acabaram por escolher todas elas modelos muito parecidos, tirando as fundações. Aliás umas optaram pelo modelo fundacional, mas independente disso em relação às outras pareceu-me que as universidades acabaram todas por escolher modelos muito parecidos, mas tinham liberdade e têm para alterar”. (RT Y)

Embora seja patente a opinião de que, manifestamente, o RJIES introduziu alterações no sistema de ensino superior, nomeadamente a possibilidade de adesão ao regime fundacional, há um entendimento dissonante de um reitor, que considera que, para o regime geral das IES, o modelo de gestão contudo, configura pequenas adaptações:

“Bom, o RJIES é o regulamento que agora superintende todas as instituições de ensino superior. É uma lei como outra qualquer. Tem virtudes e tem defeitos. Veio portanto introduzir alterações relativamente ao que existia antes no ensino superior. Veio permitir às instituições maior autonomia na medida em que algumas instituições podem transformar-se em fundações. Mas essa autonomia tem de ter algumas regras que têm de ser cumpridas. Não estão ao alcance de todas as instituições.

Relativamente às outras instituições eu acho que continuamos a ter a mesmo modelo de gestão: prestação de contas públicas, parte científica, parte pedagógica e portanto é uma lei em relação à qual nos adaptámos. E portanto na minha opinião não trouxe grandes alterações. São adaptações, relativamente a algumas situações. Provavelmente o maior defeito do RJIES, tem a ver com a quebra que existiu a nível de hierarquia do RJIES”. (RT Z)

As diferentes orientações que perpassam no discurso dos administradores das instituições parecem não deixar muitas dúvidas, quanto às alterações que resultam do novo ordenamento jurídico das IES:

“Vejo que o RJIES não seja assim um modelo, ou que seja um modelo tão mau. Não é. De facto veio causar grandes alterações (...).

Em termos de autonomia, ela está lá. Está configurada. De facto, a prática é que a tem mitigado, digamos (...). Não vejo que este modelo sinceramente seja assim tão mau e portanto não vejo que tenha vindo diminuir a autonomia das IES”. (ADM X)

“Aparentemente de facto o RJIES trouxe algo de mais. Trouxe alterações, fundamentalmente no reconhecimento de autonomia das universidades”. (ADM Y)

“(...) parece-me que é um instrumento importante enquanto instrumento enquadrador da atividade das universidades, de gestão das IES”. (ADM Z)

Deste modo, o entendimento de Magalhães & Santiago (2012, p. 241), ao argumentarem que, efetivamente, o RJIES introduziu uma importante reconfiguração na governação das IES quer ao nível do próprio sistema, quer ao nível organizacional, parece verificar-se, sobretudo, para as que possuem um modelo fundacional de direito privado.

Dada a perceção de incapacidade das instituições utilizarem, em pleno, as capacidades do RJIES importa refletir sobre as potenciais alterações propostas à legislação.

### *Regulamentação Jurídica*

---

Quanto à avaliação de progresso do RJIES, notamos alguma cautela em relação às propostas de alterações legislativas. A principal preocupação, parece, no entanto ser a necessidade da autonomia ser reforçada em sede legislativa:

“Neste momento não proporia nenhuma alteração. Eu tenho defendido que temos de ter estabilidade na legislação em Portugal, em geral e nesta que governa as nossas casas. Ou seja, não podemos estar sempre a alterar. É preciso estabilidade porque as universidades em particular têm uma responsabilidade acrescida que se chama monitorizar e avaliar”. (RT X)

“Portanto as alterações, eu acho, considero que seriam importantes, eu diria alterações significativas seriam por um lado alguns níveis. Eu acho que seriam fundamentalmente de algum reforço de autonomia em termos nomeadamente patrimoniais”. (RT Y)

De algum modo, estes discursos parecem estar em contradição com os discursos anteriores, que argumentavam que os níveis de autonomia institucional são suficientes. No entanto, tal contradição poderá ficar a dever-se ao facto dos entrevistados se referirem a distintas dimensões da autonomia. Já no decurso deste trabalho, pudemos constatar que, em sede de alteração legislativa<sup>44</sup> do RJIES, a questão do reforço da autonomia é contemplada. Na exposição de motivos<sup>45</sup>, que justifica a sua alteração, é tido em conta que “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”. Tal significa que, ao contrário do que é o pensamento comum, a produção legislativa não ocorre apenas de uma vontade isolada do legislador, mas, corresponde, muitas vezes, a influências, ou até pressões, dos que surgem como seus destinatários.

Outra das mudanças previstas no articulado refere-se, especificamente, ao património, consagrando o direito à sua transferência do domínio público para a esfera das IES.

Se bem que dos discursos dos reitores a autonomia parece ser aquela que carrega maior interesse, ainda assim parece que existem outras prioridades:

“Bom, em sede de revisão do RJIES a questão tem a ver com (...) começava por introduzir a hierarquia novamente. Portanto a hierarquia de facto seria fundamental novamente, começar pelos catedráticos. Impor de facto uma certa regulamentação nesse aspeto. Por exemplo provavelmente em futura revisão eu acho que seria de estabelecer na minha opinião que tem a ver com a composição dos órgãos que integram o CG: não haver variações no CG, um tem x elementos, outro tem mais elementos, outro tem mais alunos, outro tem menos alunos. Eu acho que deveria haver uma uniformização deste tipo de órgão para todas as

---

<sup>44</sup> Julgamos oportuno referir que de acordo com o artigo 185º do RJIES, a sua aplicação é objeto de avaliação após cinco anos desde a sua entrada em vigor.

<sup>45</sup> Proposta de lei n.º 275/2013, de 03 de julho.

universidades. Quanto ao resto não vejo grandes situações de alterações da lei em sede de revisão”. (RT Z)

A análise do discurso parece, assim, validar, por um lado, a “necessidade de reforçar, clarificar e legitimar, o sistema de poder interno nas universidades,” (Santiago *et al.*, 2005, p. 59), e, por outro, a necessidade de ver homogeneizado a composição dos elementos que integram os diferentes membros do CG. Não obstante, a faculdade prevista no RJIES de promover de forma livre o modo das instituições se organizarem, parece existir, ainda que isoladamente, a ideia de que a arquitetura deste órgão possa ser objeto de melhoria em sede legislativa de alteração à lei.

As posições assumidas pelos atores denotam, por um lado, uma certa unanimidade, quanto a alterações na governação das IES, por força da entrada em vigor do RJIES, mas, todavia, parece ficar patente a referência ao poder colegial como forma de organização.

Desde a entrada em vigor do RJIES, por força da sua aplicação, há, porém, no discurso dos atores, a partilha de limitações e vulnerabilidades, aliás também expressas na recomendação n.º 4/2012 da CNE.

### *Limitações e Vulnerabilidades*

---

A transformação do modelo de governação por via do RJIES, embora confira uma “diversidade de organização institucional”, conforme tivemos oportunidade de referir, para a concretização da sua missão, encontra-se, neste caso, porém, com resquícios de um forte regulação estatal, pelo facto da autonomia ser mitigada (Santiago, 2005, p. 30), nomeadamente ao nível das restrições orçamentais, que atenuam a liberdade das IES se organizarem.

Do discurso das posições assumidas pelos atores que entroncam nos parâmetros da nossa análise, reconhece-se o financiamento como um dos principais fatores de limitação e vulnerabilidades da IES:

- i. assumindo o Estado um papel interventivo no financiamento das IES

“(…) A autonomia está bastante consagrada na legislação portuguesa (lei 108/88). O que é preciso é convencer o Ministério das Finanças que tenha uma interpretação do quadro legal e que seja coincidente com outras pessoas que o interpretam (...). O problema tem estado aqui. Antes do RJIES. Depois do RJIES. O Ministério das Finanças nem discute connosco! A Direção Geral do Orçamento (DGO) não discute connosco! Dão-nos este dinheiro. Vocês têm de obedecer a isto, etc. (...). Não sei como é que se pode ter um estatuto de regime fundacional com o nome que não seja de fundação! Ou seja: como é que se pode ter as prerrogativas inerentes associadas ao quadro legal de uma fundação pública de direito privado, com outro nome. Não sei o que isso é!”. (RT X)

- ii. na manipulação de variáveis das políticas públicas

“Continuamos a estar dependentes daquilo que são as regulamentações do Estado (OE, DL de Execução Orçamental) que naquilo que possa ser autonomia que o RJIES dá as universidades também pode retirar essa autonomia com um conjunto de normas eu diria constrangedoras para o funcionamento das universidades”. (ADM Y)

iii. no cumprimento princípio da complementaridade<sup>46</sup> do financiamento

“(…) Em relação à autonomia das IES a autonomia é algo que é bom sempre e quando essa autonomia não traga consigo reduções do financiamento, porque normalmente o investidor, neste caso o Estado português tem tendência quando autonomiza reduzir a sua participação, deixando ao *modus faciendi* da sua organização a forma de colmatar essas deficiências orçamentais através dos recursos de receitas próprias. Mas ambos sabemos que isto tem limites. As organizações têm limites para conseguir receitas próprias. Portanto, há digamos assim, uma linha inferior abaixo da qual não é possível sobreviver”. (ADM Z)

De acordo com o artigo 111º do RJIES, constatamos que não obstante as IES continuarem a depender do financiamento do OE, a sua autonomia é mitigada. Estes constrangimentos à autonomia decorrem de aspetos relacionados, quer com o seu próprio património, quer, inclusivamente, com o cumprimento da regra do equilíbrio orçamental<sup>47</sup>, da disciplina das finanças públicas e de outra legislação. Tais constrangimentos são, ainda, mais agravados na limitação da autonomia das IES, na exata medida em que as exigências de eficácia dos resultados e da eficiência dos processos de administração dos recursos financeiros, pelos sucessivos governos, não são compatíveis com um ciclo anual de financiamento por parte do Estado (Magalhães & Santiago, 2012, p. 237). A este propósito, encontramos duas opiniões, que dão nota dessa limitação, e que decorre, desde logo, da obrigação de aplicabilidade do CCP às IES, nomeadamente na parte II do referido articulado, respeitante à formação e execução de contratos. Acresce, também, que por força do DL n.º 37/2007, de 29 de fevereiro, as IES são entidades compradoras vinculadas, pelo que, paralelamente, encontram-se abrangidos pelos acordos quadro<sup>48</sup>:

“De facto há regras do setor público que não cabem no setor privado, mas que de facto não posso fugir. Eu tenho de ir a um concurso público. Muitas vezes nem que saiba que a melhor solução está ali ao lado nós somos obrigados a assumir decisões que não são as melhores. E porquê? Porque o público implica a escolha de determinados critérios que por vezes em termos empresariais eu entendia que não eram os melhores: critérios de economia, eficiência e eficácia. Não digo que as instituições não tenham de ser controladas e avaliadas de acordo com a lei, mas nesse aspeto deveria haver uma maior autonomia das

<sup>46</sup> O princípio da complementaridade vertido na alínea h) n.º 2 do artigo 3º da lei n.º 37/2003, de 22 de agosto (lei de bases do financiamento do ensino superior) consagra que as “instituições devem encontrar, no âmbito da sua autonomia financeira, formas adicionais de financiamento, dando lugar a receitas que serão consideradas pelo Estado como receitas próprias das instituições, como tal não afetando o financiamento público”.

<sup>47</sup> De acordo com o artigo 25º da lei n.º 91/2001, de 20 de agosto alterada pela lei n.º 37/2013, de 13 de junho, o orçamento de cada serviço ou fundo autónomo é elaborado, aprovado e executado por forma a apresentar saldo global nulo ou positivo, excluindo-se receitas e despesas provenientes de ativos e passivos financeiros e saldos de gerência. Contudo, a violação da regra do equilíbrio financeiro pode ser dispensada mediante autorização do Governo através do Ministro das Finanças em situações excecionais.

<sup>48</sup> Conforme é possível constatar no despacho n.º 17078/2011, publicado no diário da república, n.º 243, 2.ª série, de 21 de dezembro.



instituições para escolher o que é mais eficaz e eficiente para a nossa instituição. Muitas vezes está fora do que é a ideia dos concursos. Mas isso é um constrangimento da lei que temos de cumprir”. (RT Z)

“(…) temos depois o CCP que muitas vezes é conflagrador para as universidades em termos administrativos”. (ADM Y)

Se é certo que o RJIES trouxe consigo novas formas de governação das IES, procurando romper com o modelo burocrático, ainda assim o Estado não abre mão da sua presença e da conservação do seu poder. É essa constatação que Seixas (2003, p. 235) retira, ao afirmar que em “Portugal é patente o desenvolvimento de sistemas híbridos de regulação do ensino”. De facto, como reconhece (Santiago, 2005, p. 30), reportando-se a Magalhães (2004), não obstante ser visível a diminuição da intervenção do Estado no quotidiano das universidades, o Estado não abre mão do controlo do acesso ao ensino superior, da gestão da oferta da rede do ensino superior, do financiamento público e da avaliação e qualidade do ensino superior. Contudo devemos assinalar que, em matéria de contratação pública, as diretivas 2004/17/CE e 204/18/CE de 31 de março, criaram uma obrigação comunitária na transposição daquelas diretrizes para o ordenamento jurídico português. Se bem que, também o legislador comunitário, como decorre do preâmbulo do DL n.º 18/2008, de 29 de janeiro, ainda assim tivesse reservado “para o legislador nacional, em vários domínios, uma margem de livre decisão”.

### *Atores Chave*

---

A relevância da figura do reitor, como elemento chave na liderança da execução da política estratégica, e a sua visão para a instituição, assume-se como fator diferenciador no atual enquadramento das IES (Pedrosa *et al.*, 2012, p. 53). Por outro lado a criação do CG e a chamada de membros externos<sup>49</sup> à governação das IES são exemplos claros da quebra do poder da colegialidade dominante, comparativamente ao anterior modelo de governação (Carvalho, 2012, p. 344). Esta perceção é partilhada pelos atores que, unanimemente, convergem para uma opinião favorável sobre os órgãos de governo das IES:

“Temos o reitor que é um órgão executivo e o CG que basicamente tem que acompanhar (...). Nós temos dois órgãos, o CG e o reitor. O CG ao escolher o reitor, eu diria e de acordo com o programa e um conjunto de objetivos, cumpre as suas funções mais nobres. Aquilo que é importante é termos os dois órgãos com um de grau de exigência efetivo”. (RT Y)

“Por outro lado trouxe também como positivo às universidades uma certa visão do exterior, porque são pessoas ligadas ao exterior, pessoas com experiência noutros órgãos e noutras instituições, que trazem

---

<sup>49</sup>De acordo com o n.º5 do artigo 81º do RJIES, os membros externos são cooptados pelo conjunto de professores, investigadores e estudantes por maioria absoluta de acordo com os estatutos das IES em propostas devidamente fundamentadas subscritas por pelo menos um terço destes, devendo no final ter pelo menos 30% da totalidade dos membros que integram o CG.

para a universidade, para o CG a sua experiência e os seus contributos que podem melhorar a gestão e a vida das universidades”. (RT Z)

No período em análise, constatamos, que efetivamente, das decisões tornadas públicas no sítio de *internet* das IES, a figura do reitor emerge como o órgão executivo da política estratégica da instituição. Estas primeiras análises deixam antever que, apesar das mudanças no modelo de governação e, em particular, no modo como o reitor é eleito, relegando o domínio da colegialidade, tal não é percecionado pelos entrevistados como uma desvalorização do poder do reitor.

### *Compromisso e Responsabilização dos Órgãos Institucionais*

---

A atitude patenteada no discurso dos atores deixa perpassar um hiato no comprometimento entre os órgãos de governo nas diferentes IES. De facto, se, por um lado, se percebe que não existiu um total comprometimento e uma atitude próativa, é sintomático que se antevê com reservas a impossibilidade de um comprometimento entre dois órgãos de governo, ainda que, obviamente, com funções diferentes:

#### i. a manifesta falta de proatividade do CG

“Houve um défice de discussão estratégica! Houve um défice de iniciativa! Eu aliás fui muito criticado pelo próprio presidente no balanço final e ao longo da sua ação. Ele foi muito crítico e essa falta de iniciativa dos membros do CG, falta de proatividade! Mais do que tentar criticar e tentar encontrar defeito, digamos ter iniciativa, ter imaginação e trazer inclusivamente novas ideias! E houve muito e aí tenho de dizer, houve muito mais perspetivas de “explique lá como é que fez”, controle da ação, monitorização da ação, do que propriamente iniciativas de índole estratégica e discussão de políticas. Houve mais uma coisa do que outra.

Houve um empenho de construção da estratégia, mas digamos que houve discussões estratégicas mais em detrimento de controlo. Acompanhamento é mentira! Houve muito mais interpelação ao reitor, digamos assim do que propriamente propostas de participação no sentido de propor novas iniciativas, algo que o reitor não se tivesse lembrado”. (RT X)

“Bom, a ideia da lei era boa. De facto a ideia já existe noutros países! Era a ideia do Conselho de Curadores que ajudasse a universidade a uma ligação à sociedade civil. Portanto na minha opinião o que se tem passado nas universidades não é bem isso. E portanto o que tem acontecido algumas vezes é que em certas situações ajuda nalgumas instituições a criar focos de protagonismo de determinados grupos dentro da universidade que depois eventualmente se refletem através do CG. Ou seja: o órgão do CG era pressuposto que faria a política geral da universidade, faria a sua superintendência relativamente a questões gerais da universidade, o plano estratégico, a criação de cursos e a estratégia para o futuro. Tem sido aproveitado nalgumas instituições para guerras de eleições e de candidatos que pretendem obviamente chegar a reitor e aproveitam o CG para um meio de. Isto desvirtua o CG!”. (RT Z)

#### ii. a manifesta impossibilidade de cisão entre dois órgãos de governo

Eu vejo assim (...). Eu não vejo como é que o CG e o reitor podem não ser comprometidos. Pode haver diferendos. Mas esses diferendos só ocorrerão durante um determinado período e obviamente que se muda de reitor. Tem de haver compromisso! Eu não acredito que uma instituição consiga afirmar-se em termos de competitividade e sobretudo no atual contexto, um CG e um reitor em conflito”. (RT Y)

Esta nova realidade na governação de chamar à sociedade civil a participação de membros externos constitui uma das inovações do RJIES, face a uma lacuna, que não respondia, claramente às necessidades da sociedade civil e aos desafios da globalização. De facto, embora no caso português possa tratar-se, como referimos, de uma inovação na governação universitária, o certo é que como argumentam Simão *et al.*, (2005, p. 194) “a quase inexistência de programação estratégica nas instituições obriga a redefinir a missão de cada uma, ajustando-a aos novos desafios que se lhes colocam, como a criação da referida capacidade estratégica, a definição de objetivos a médio e longo prazo, o aumento da eficiência, a garantia da qualidade, a transparência e a responsabilização”.

A participação dos membros externos na governação das IES, tem, na perspetiva dos atores, um contributo favorável e meritório, nomeadamente:

- i. na ênfase atribuída à *accountability*, pela experiência do exterior e no rigor orçamental

“(…) O contributo maior é um contributo que põe a pressão corrente no sentido do rigor, do cumprimento das regras e portando todo esse quadro (digamos que não digo que as universidades antes não tinham), mas essa chegada de membros externos ajudou principalmente a isso. Ajudou como disse a garantir esse quadro de rigor, também nas contas e ao mesmo tempo ajudou pela sua experiência (até com surpresa) que trouxeram do exterior passando para dentro uma mensagem que as questões de contenção orçamental, o nível da execução orçamental e do empenho”. (RT X)

- ii. no envolvimento de diversas partes interessadas

“Acho que uma das vantagens tem a ver exatamente com as questões que coloca e que foi (...) não foi só uma questão de proximidade. Foi uma questão de envolvimento, de parceiros externos, de partes interessadas na governação. (...) A questão dos *stakeholders* acabou por ter um impacto muito grande em termos da própria responsabilidade social que nas próprias universidades é uma questão presente e sempre foi presente. É implicar as partes interessadas na governação e esse parece-me ser um aspeto muito importante onde o CG tem o papel fundamental pelo bom desenvolvimento dos membros externos. (...) Mas também na própria gestão administrativa e financeira, porque de facto muitas vezes aquilo que são as exigências, as perspetivas externas, até a própria análise financeira que é algo muito objetivo trouxe digamos uma atenção (eu diria que a atenção não existisse) mas sim um reforço de relato, um certo tipo de análises que antes não havia (...).

Mesmo assim a verdade é que um certo tipo de análise e nomeadamente em termos de consolidação foi bastante importante”. (RT Y)

Convém ter presente que a participação dos membros externos passou, por força da lei, a assumir relevância significativa na vida das IES. De facto, em aspetos importantes, como são a aprovação do plano estratégico, a aprovação das linhas de orientação nos domínios financeiro, patrimonial, científico e pedagógico, a criação, transformação ou extinção de unidades orgânicas, a aprovação do plano e relatório de atividades, a aprovação das contas anuais consolidadas, necessitam obrigatoriamente, de parecer prévio dos membros externos.

O que parece emergir, no entanto, do discurso dos atores, é que a perspetiva do CG e, sobretudo, dos seus elementos externos, é muito mais de controlo da ação do reitor do que, propriamente, de envolvimento na definição das linhas de orientação e ação estratégica da instituição. As referências à participação dos elementos externos nesta definição assumem, sempre, um carácter geral e com contornos pouco precisos em termos da ação concreta.

### *Funcionamento e Composição do CG*

---

Recorrendo aos estatutos das universidades, aprovados na sequência do RJIES, a realidade comprova não existir um critério uniforme quanto à dimensão e composição dos membros do CG. Contudo, ficou garantido que o princípio da colegialidade foi alcançado, representando a comunidade de professores e investigadores mais de 50% do total do CG (Marques, 2011, p. 14). A representação dos elementos internos não docentes no CG ficou assegurada com pelo menos um elemento.

No que respeita à participação dos elementos externos no CG, constatamos que as três instituições não cumprem o valor mínimo de 30%, imposto pelo RJIES. Tal poderá resultar da preocupação das instituições em manter o modelo colegial e não romper, radicalmente, com o previamente institucionalizado.

A percentagem de estudantes que integram o CG é díspar, sendo que num caso específico, não respeita o valor mínimo legal de 15%. A propósito desta heterogeneidade na composição dos diferentes elementos, que integram o CG, há mesmo quem considere inconsistente a participação dos estudantes no CG:

“(…) os diferentes membros que fazem o órgão fazem um órgão bastante heterogéneo. Desde alunos que não chegam ao fim do mandato, acabam o curso e saem da universidade e são substituídos por novos membros. Esta dinâmica própria dificulta de facto que o órgão em si, enfim tenha uma consistência que permaneça ao longo do tempo.

Provavelmente uma alteração no RJIES seria reduzir a participação dos estudantes, ou criar-se a participação dos antigos alunos. Talvez essa fosse uma situação que permitisse uma ligação mais efetiva, mais representativa da parte académica, dos antigos alunos. Esses até já saíram e até têm uma visão melhor do que foi a universidade no passado e a ligação à vida profissional atual evitava esta situação de

entrada e saída de alunos. Quando acabam o curso têm que ir embora e cria aqui uma quebra. Eu acho que é um constrangimento”. (RT Z)

**Quadro 14 | Composição do CG**

CONSELHO GERAL									
UNIVERSIDADE	PROF E INV	%	ESTUDANTES	%	NÃO DOCENTES	%	EXTERNOS	%	TOTAL
ISCTE	17	52 %	5	15 %	1	3 %	10	30 %	33
U. Aberta	12	55 %	3	14 %	1	5 %	6	27 %	22
U. Açores	8	53 %	2	13 %	1	7 %	4	27 %	15
U. Algarve	18	51 %	6	17 %	1	3 %	10	29 %	35
<b>U. Aveiro</b>	10	53 %	3	16 %	1	5 %	5	26 %	19
<b>U. Beira Interior</b>	15	52 %	5	17 %	1	3 %	8	28 %	29
<b>U. Coimbra</b>	18	51 %	5	14 %	2	6 %	10	29 %	35
U. Évora	13	52 %	3	12 %	2	8 %	7	28 %	25
U. Lisboa	12	52 %	4	17 %	1	4 %	6	26 %	23
U. Madeira	11	55 %	3	15 %	0	0 %	6	30 %	20
U. Minho	12	52 %	4	17 %	1	4 %	6	26 %	23
U. Nova de Lisboa	12	52 %	4	17 %	1	4 %	6	26 %	23
U. Porto	12	52 %	4	17 %	1	4 %	6	26 %	23
U. Técnica de Lisboa	14	52 %	4	15 %	1	4 %	8	30 %	27
U. Trás M. Alto Douro	13	57 %	3	13 %	1	4 %	6	26 %	23
<b>Média nacional</b>	13	53 %	4	15 %	1	4 %	7	28 %	25
<b>Média NUTS II</b>	14	52 %	4	16 %	1	5 %	8	27 %	28

Fonte: Adaptado de Marques (2011, p. 123).

Interrogados quanto a potenciais conflitos de interesses na nomeação dos membros internos, e na possibilidade de diretores de faculdade ou titulares de outros órgãos de decisão poderem integrar o CG, foi manifesta a opinião unânime de que os membros internos, que integram o CG, devem estar em exclusividade, sendo que, pela leitura atenta dos estatutos das IES, está regulamentado a atenuação da possibilidade de existir conflito de interesses, com a inclusão de um regime de incompatibilidades:

“ (...) nos nossos estatutos isso não é possível. Ou seja, os diretores de faculdade e ou titulares de outros órgãos de decisão (por exemplo os diretores de unidades de investigação), não podem ser membros do CG. Têm que optar! Portanto uma coisa ou outra!” (RT X)

“Em relação aos membros externos a questão da eleição, eu penso muito sinceramente que o conflito de interesses e para a credibilidade que é indispensável às IES, acho que é de fugir de situações dúbias. Portanto eu sou claramente da opinião que no CG devem estar membros que não representam que não têm responsabilidades outras, que não as de membro de CG. E penso que no sentido de enaltecer o CG é bom que não haja qualquer tipo de dúvidas (...)”. (RT Y)

“Os estatutos aprovados na nossa universidade não permitem que diretores de faculdade façam parte do CG. Portanto no fundo os elementos do CG são independentes dos órgãos da universidade. Portanto quem for do CG para ir para outro órgão tem que se demitir do CG. Nesse sentido eu acho que o regulamento elimina a sobreposição do conflito de interesses, o que não significa que não haja algumas vezes, obviamente a movimentação de pessoas que saem do CG para irem para as faculdades. Aqui, lá está esta situação. As pessoas podem ser aproveitadas por vários grupos.

Os regulamentos evitam de facto (...) porque quem está, ou está num lado ou está noutra. O regulamento não permite situações deste género”. (RT Z)

Consideramos, também, pertinente questionar a responsabilidade dos diferentes membros que compõem o CG, enquanto órgão de supervisão e monitorização da ação do reitor e órgão de governo superior. Como decorre do n.º 2 do artigo 157º do RJIES - “Os titulares dos órgãos, os funcionários e os agentes das instituições de ensino superior públicas são responsáveis civilmente, disciplinarmente, financeiramente e criminalmente pelas infrações que lhes sejam imputáveis nos termos gerais”.

Os discursos parecem indicar que o legislador não acautelou mecanismos de responsabilização dos diversos elementos que integram o CG:

“Os membros externos recebem umas senhas de presença. Se forem membros internos não recebem nada. O CG é um órgão coletivo e portanto sendo um órgão coletivo, o CG não tem funções executivas, portanto pode inibir o reitor de governar. Pode inibir! Pode influenciar fortemente”. (RT X)

“Aquilo que me parece que é complicado e que volta à mesma questão é de facto se os membros do CG não assumirem. Ou seja, senão forem efetivamente partes interessadas, enfim, o CG acaba por ter um papel menos relevante daquele que deve ser. Pelo menos a experiência que tenho nesta universidade (...). Não vejo no modelo atual que nós temos, como é que se pode responsabilizar o CG. Nós não podemos querer ter as partes interessadas externas efetivamente envolvidas e que no fundo vêm dar o seu contributo e querer responsabilizá-los financeiramente ou algo assim, quer dizer. Não no modelo que temos. Isso é noutra modelo, mais tecnocrata, mais anglo-saxónico”. (RT Y)

“(…) os membros do CG externos à universidade não sendo ligados à universidade e não sendo remunerados não lhes implica, não lhes cria a obrigação de dar mais contribuição às universidades. Portanto não é reunindo periodicamente duas a três vezes por ano e de facto sem esta ligação à universidade que não seja o facto de eles participarem por vontade própria, por convite, acho que cria aqui problemas. As pessoas participando graciosamente (...). (...) A ideia é boa mas na prática não funciona”. (RT Z)

Na verdade, tal como é reconhecido por Pedrosa *et al.*, (2012, p. 124), “embora o espírito inerente ao RJIES aponte para uma participação cívica – portanto não remunerada”, e não obstante os respetivos regimentos incluírem o conjunto de direitos e deveres dos respetivos membros, não se vislumbram quaisquer benefícios ou compensações de tipo material, que possam resultar como

contrapartida do seu esforço, utilização dos próprios meios, alojamento ou, em última análise, do desempenho. De facto o legislador parece, de forma genérica, ter incutido a responsabilização dos titulares dos órgãos de governo das IES. Contudo, da análise aos discursos, parece perpassar a ideia de que a ausência de contrapartidas financeiras, excluindo as que possam decorrer de aspetos ligados ao prestígio, cidadania e responsabilidade social, pode, invariavelmente, conduzir a situações de desresponsabilização. Não obstante, a introdução deste mecanismo poderia acentuar as diferenças entre a participação dos elementos internos e externos, obrigando, por isso, a uma atenção redobrada à potencial introdução desta medida.

A periodicidade das reuniões do CG maioritariamente parece reunir o consenso dos reitores, se bem que por motivos diferentes:

i. pela normalidade e adequabilidade prevista no RJIES

“Eu acho que o número de reuniões ordinárias não é diminuto. Não sei se é preciso mais do que estas reuniões (...)”. (RT X)

“Naquilo que eu sei do passado até agora tem sido adequado e não tem havido portanto necessidade de haver mais reuniões” (RT Z)

ii. pela possibilidade de se tornar redutora de uma certa banalização

“Eu acho que quatro reuniões ordinárias em situações normais é absolutamente correto e adequado. Por vários motivos. Primeiro porque de facto se o número de reuniões se banalizasse com reuniões mensais, eu penso, que poderíamos não ter alguns elementos externos com essa regularidade”. (RT Y)

iii. na impossibilidade de existir qualquer fator motivacional intrínseco à sua participação

“O CG sendo um órgão que superintende uma universidade, é um órgão de suprapoder. Mas de facto não havendo essa retribuição pecuniária pela participação no órgão é muito difícil estar a exigir-se determinadas obrigações. O número de reuniões que se fazem por ano acaba por ser reduzido porque as pessoas não têm possibilidade. Ou aumentam as ajudas de custo para as pessoas se deslocarem (...)”. (RT Z)

### *Órgãos Consultivos*

---

Não obstante ser relevada a importância dos órgãos consultivos<sup>50</sup>, nas IES a que reporta a nossa investigação, e o facto de, expressamente, o RJIES consagrar que as IES devem prever a criação de órgãos de natureza consultiva<sup>51</sup>, Simão, argumenta que “a exagerada proliferação e colegialidade

<sup>50</sup> De acordo com a definição do Eurodyce (2008, p. 112), um órgão consultivo “apoia a estrutura de governança institucional e transporta perspectivas externas para os assuntos relacionados com a instituição de ensino superior; no entanto não é a aprovação deste órgão para quaisquer decisões e, oficialmente, este órgão não exerce controlo sobre a instituição”.

<sup>51</sup> De acordo com o n.º 2 e 3 do artigo 77º do RJIES.

de órgãos não são consentâneos com decisões oportunas e uma gestão eficaz, mesmo respeitando o quadro do poder condicionado a ser preservado” (Simão, 2003, p. 60).

Sendo certo que a alteração ao modelo de governação das IES resulta de recomendações de organizações internacionais Seixas (2001, p. 22), Santiago *et al.*, (2005, pp. 70-71), Reed (2002) e Simão *et al.*, (2005, p. 192), reconhecem que não poderá ser ignorado que a influência das doutrinas neoliberais, que enformam a *NPM*, têm acentuado a ênfase na crítica ao modelo colegial de tomada de decisão, suportado no entendimento de que o exercício do poder radica em interesses corporativos dos académicos e outros, que diluem a sua eficácia e eficiência nas decisões.

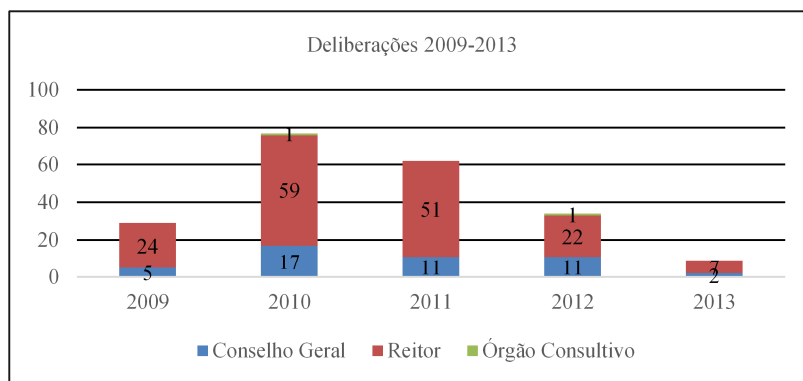
“Nós não temos muitos órgãos consultivos. Nós temos um estatuto extremamente magro, escoreito, porque nós não temos senado, não temos nenhuns órgãos desse tipo. (...) Nós no estatuto temos apenas o CG o Reitor e o Conselho de Gestão. E portanto, não temos órgãos consultivos. O único órgão consultivo, podemos dizer, é um órgão que eu criei *ad doc*, que é óbvio e que não é obrigatório perante os estatutos, que é o conselho de diretores. Eu reúno periodicamente com o conselho de diretores. E portanto, assumindo que esse é um órgão consultivo, de consultas eu trabalho com ele e consulto. (...) Tem um papel enorme porque é aí que se discutem algumas políticas. Com certeza discute-se muito a execução orçamental”. (RT X)

“Eu penso que os órgãos consultivos (...) são muito importantes. Eu diria que não me recorde de uma situação em que uma vez consultado e emitida uma opinião que algum reitor fosse tomar uma decisão contrária. Eu acho que de facto têm um papel muito importante!” (RT Y)

“(...) O RJIES acabou com o senado e como sabe anteriormente o senado era o órgão máximo da universidade e era através do órgão máximo da universidade e era através do senado e da assembleia da universidade que se procedia à eleição do reitor e discussão dos grandes planos. Hoje em dia, o senado funciona como um órgão de consulta e nesse aspeto o senado da universidade tem no seu seio portanto um conjunto de membros que representam a instituição no global (corpo docente das faculdades, alunos, funcionários) e funciona de facto como um órgão de consulta e tem como objetivo dar opinião e fazer chegar à reitoria a opinião dos diferentes corpos da universidade”. (RT Z)

Embora cada instituição, através dos seus estatutos, tenha contemplado a existência de órgãos de natureza consultiva na sua estrutura de governação, as estruturas e o poder de decisão estratégica continuam a estar concentradas no topo. Com efeito, da análise efetuada às deliberações tornadas públicas no sítio da *internet* de duas IES no período de janeiro de 2009 a 25 de junho de 2013, há uma supremacia clara do órgão executivo – reitor, conforme se pode constatar através do gráfico seguinte (Gráfico 2).



Gráfico 2 | Deliberações 2009-2013<sup>52</sup>

Fonte: Sítio *internet* das IES.

As deliberações do CG enquadram-se nas competências previstas no artigo 82º do RJIES. De acordo com as deliberações publicadas no sítio da *internet*, é possível constatar que existe um contributo do CG na aprovação de medidas para o bom funcionamento da instituição, sendo no entanto, de continuar a destacar o papel do reitor como órgão executivo (Quadro 15).

Quadro 15 | Deliberações do CG

DELIBERAÇÕES DO CG		N.º	%
<b>Conselho Geral</b>		<b>43</b>	<b>20,4%</b>
Aprovar as alterações dos estatutos		1	0,5%
Aprovar o seu regimento		3	1,4%
Eleger o seu presidente		1	0,5%
Outras funções previstas na lei ou nos estatutos		13	6,2%
Propor as iniciativas necessárias ao bom funcionamento da instituição		25	11,8%
<b>Proposto por órgão consultivo</b>		<b>2</b>	<b>0,9%</b>
Propor as iniciativas necessárias ao bom funcionamento da instituição		2	0,9%
<b>Proposto por reitor</b>		<b>166</b>	<b>78,7%</b>
Aprovação de plano estratégico/plano de ação		3	1,4%
Aprovar a proposta de orçamento		5	2,4%
Aprovar as contas consolidadas, acompanhadas do parecer do fiscal único		8	3,8%
Aprovar as linhas gerais de orientação da instituição no plano científico, pedagógico, financeiro e patrimonial		3	1,4%
Aprovar os planos anuais de atividades e apreciar o relatório anual das atividades		7	3,3%
Criar, transformar ou extinguir unidades orgânicas		8	3,8%
Fixar as propinas devidas pelos estudantes		102	48,3%
Outros assuntos apresentados pelo reitor		29	13,7%
Propor ou autorizar aquisição alienação de património imobiliário bem como operações de crédito		1	0,5%
<b>Total</b>		<b>211</b>	<b>100%</b>

<sup>52</sup> Reporta às deliberações tornadas públicas no sítio da *internet* de duas IES, no período de janeiro de 2009 a 25 de junho de 2013.

Para conhecermos melhor a tipologia das deliberações do CG, adotámos como critérios as atividades formais (inerentes às competências de cada órgão de governo), as atividades de suporte (inerentes ao apoio numa perspetiva colaborativa) tendo associado cada deliberação a uma área temática em razão do conteúdo da deliberação tornada pública. Esta análise (Quadro 16) permite concluir que as deliberações de carácter formal assumem um peso consideravelmente superior, facto que se deve, em grande parte, às deliberações de carácter académico, o que, embora expectável, dado o tipo de instituições em causa, não deixa de ser surpreendente dado tratar-se de um órgão de governo.

Quadro 16 | Tipologia de deliberações

TIPOLOGIA DE DELIBERAÇÕES	N.º	%
<b>formal</b>	<b>199</b>	<b>94%</b>
académica	106	50%
ensino e investigação	8	4%
financeira	19	9%
institucional	32	15%
organização e inovação	1	0%
órgãos consultivos	5	2%
participação em associações sem fins lucrativos	13	6%
património imobiliário	2	1%
planeamento estratégico	7	3%
recursos humanos	1	0%
responsabilidade social	5	2%
<b>suporte</b>	<b>12</b>	<b>6%</b>
institucional	8	4%
órgãos consultivos	3	1%
recursos humanos	1	0%
<b>Total</b>	<b>211</b>	<b>100%</b>

## 5.1.2 Dimensão | Estruturas de Governação e Processos

Nesta segunda dimensão de análise, pretendeu-se perceber até que ponto as estruturas de governação e processos, face ao anterior modelo de governação, foram alteradas. Esta dimensão combina duas categorias, que pretendem, por área temática, enfatizar aspetos da organização interna, eficiência nos processos e eficácia na tomada de decisão, e aspetos que se relacionam com a sensibilidade para a *accountability* das IES.

### 5.1.2.1 Categoria | Organização e Funcionamento

A abordagem ao funcionamento e organização interna tem, nesta categoria, como objetivos, aferir,

a partir dos excertos das entrevistas, as mudanças ocorridas nas IES, sem prejuízo de podermos identificar tendências que se perspetivam nas instituições que analisamos.

O conjunto de temáticas enunciadas incitam a nossa investigação na identificação das práticas de gestão e governação, e, se possível, detetar a influência da *NPM* no contexto dinâmico das IES, e perceber de que modo estão as organizações a incorporar mudanças, que lhe são impostas, nomeadamente, por via da redução do OE.

### *Mudança nas Estruturas Organizacionais*

---

Conforme já repetidamente tivemos oportunidade de referir, reportando-nos a Marques (2011, p. 1), o RJIES tinha como propósitos consagrar uma maior flexibilidade às IES, possibilitando novas formas de governo, no pressuposto de serem livres de gerirem os seus próprios assuntos. De facto, os discursos dos atores convergem num entendimento comum em matéria de flexibilidade e organização, e existe, claramente, a perceção que a mudança da governação universitária, face ao anterior modelo, trouxe alterações significativas. Tal como argumenta (Gonçalves, 2012, pp. 166-167), a entrada em vigor do RJIES, para além de marcar um ponto de viragem na política do ensino superior em Portugal, não só apenas no próprio sistema de governação, trouxe consigo alterações na organização das próprias instituições, tendo-se ido mais longe na desconsideração e perda de algum respeito pelos princípios e valores estabelecidos de liberdade e participação democrática na condução dos diversos assuntos das universidades. A este aprofundamento, na liberdade das IES de se organizarem, não será certamente alheia a perda de eficácia nas decisões de acordo com o relatório da OCDE (*OCDE, Reviews of National Policies for Education - Tertiary Education in Portugal*, 2006). Daí que, também, não será de estranhar que a “concentração e centralização do poder surgiram, portanto como características distintivas no novo modo de governança para a universidade pública” (Gonçalves, 2012, p. 166).

A análise aos dados recolhidos junto dos administradores, maioritariamente, convergem no entendimento de que o RJIES permitiu liberdade às IES de se organizarem:

“(…) o nosso modelo de organização de órgãos é muito pequeno, não precisamos de mais. Mas podíamos ter mais se quiséssemos. No fundo não é restritivo a esse ponto. Dá-nos liberdade para fazermos o que acharmos melhor para a nossa organização”. (ADM X)

“Eu parece-me que esta universidade se não tivesse adotado este modelo não permitiria com certeza uma homogeneidade de tratamento de processos muito bem mais definidos como tem presentemente”. (ADM Y)

Há, no entanto, um entrevistado que vê no RJIES a possibilidade daquele normativo poder condicionar, mesmo assim, a gestão interna das IES:

“(…) Posso porém dizer-lhe uma coisa: é que de certeza o RJIES sendo um instrumento que regula a atividade das instituições será sempre restritivo de alguma maneira. (...) Um regulamento regula um conjunto de atuações a partir dos quais não é possível atuar. Terá com certeza algumas restrições. Agora de que maneira é que isso condiciona a gestão interna das universidades? Condicionar sempre condiciona. No entanto regula a forma de se gerir a universidade”. (ADM Z)

Constatámos alguma diversidade nas instituições em análise, quanto à adoção de novos modelos organizacionais. Assim, durante a vigência do RJIES, a Universidade de Coimbra integrou faculdades com autonomia administrativa financeira e patrimonial, a Universidade de Aveiro aderiu ao regime fundacional e a Universidade da Beira Interior manteve o regime anterior. Esta liberdade organizacional, fruto de aprovação estatutária, permitiu à Universidade de Aveiro manter uma forma de organização que não assenta em faculdades, mas, sim, em departamentos e escolas, integrando unidades orgânicas com oferta de ensino de natureza binária: ensino universitário e ensino politécnico. Esta diversidade organizacional, em matéria de autonomia, tem, ainda, expressão embora, com as suas especificidades, no que se refere aos serviços de ação social. Pudemos constatar que, das três instituições, a Universidade de Coimbra e a Universidade da Beira Interior, integram serviços e fundos autónomos, dotados de autonomia administrativa, financeira e patrimonial,<sup>53</sup> sendo parte integrante das duas universidades. A este propósito achamos conveniente realçar o entendimento de (Amaral *et al.*, 2002, p. 27), quanto à diversidade organizacional existente no ensino superior em Portugal. Na realidade, Amaral *et al.*, (2002, p. 27) notam que as universidades mais antigas enveredaram por adotar estruturas mais participativas de governação colegial, condicionadas por uma divisão interna em faculdades, propensas a níveis burocráticos mais elevados, enquanto as universidades criadas recentemente enveredaram por um sistema mais flexível, com a centralização do governo, diminuindo o poder colegial, concentrando, desde logo, o poder no topo, suportado em estruturas mais horizontais, diminuindo, assim, o poder da burocracia e a eficácia no processo decisório.

Na perspetiva de Santiago e Ferreira (Santiago & Ferreira, 2012, p. 8), as alterações introduzidas no novo modelo de governação das IES, face a um anterior modelo, assente numa governação tradicional de controlo e regulação dos académicos, corporizam a criação de uma nova cultura organizacional, com a apetência para um envolvimento das instituições, dos académicos numa tentativa para construir um projeto assente numa lógica de mercado e virado para o empreendedorismo. A faculdade que o RJIES conferiu às próprias IES para definir as suas estruturas organizacionais intermédias, orgânicas e outras, parece deixar claro o propósito de ser intensificada a competição e a introdução do conceito de empresa no ensino superior (Santiago & Ferreira, 2012, p. 8). Daí que Seixas (2001, p. 220) perceçione que esta nova realidade, assente

---

<sup>53</sup> Referimo-nos aqui aos Serviços de Ação Social da Universidade de Coimbra e da Beira Interior.

num modelo gestor tenha incrementado e reconhecido o aparecimento de uma nova classe de profissionais para gerir as IES, intensificando uma espécie de rutura entre administração e a academia, sendo que, portanto, por via disso, também sobressai a supremacia e o reforço do poder da estrutura administrativa, face a um poder baseado na estrutura colegial e académica.

### *Autonomia das Unidades Orgânicas*

---

Observando o disposto nos artigos 96º e 126º do RJIES, constatamos que existe a possibilidade das unidades orgânicas poderem ser dotadas de autonomia administrativa e financeira, sempre que justificado pela dimensão e complexidade da sua gestão<sup>54</sup>.

Como resulta claro pelo menos em duas posições assumidas no discurso dos administradores a autonomia administrativa e financeira a conceder às unidades orgânicas, mesmo em razão da complexidade de gestão, e até pela sua dimensão, não parece estar nas cogitações futuras dos responsáveis das respetivas IES. Se bem que num passado recente, talvez motivado pela crescente procura do ensino superior, esta possibilidade foi prática em pelo menos três instituições<sup>55</sup>.

Suportando-nos dos estatutos das IES, somos levados a acompanhar o raciocínio de Simão (2003, p. 81), ao referir que “a forma como a extensão interna de autonomia tem lugar varia nos estatutos das universidades e é multifacetada”. Se no passado, como referimos, já durante a vigência do RJIES, casos houve em que as faculdades tinham autonomia administrativa, financeira e patrimonial, acontece, também, que existem faculdades com departamentos associados, podendo aqui incluir-se centros de investigação e institutos interdisciplinares, os quais mantêm a sua autonomia administrativa científica e pedagógica. Paralelamente, constatámos a oferta de sistemas de ensino binário (ensino superior e politécnico), por IES universitárias, as quais não têm autonomia financeira, mas sim, autonomia administrativa, para além da científica e pedagógica. Por tudo isto, como se infere não será de estranhar que “estamos perante tal heterogeneidade que só será criativa, se a responsabilidade acompanhar as decisões e estas estejam fundamentadas e divulgadas através de canais próprios” (Simão, 2003, p. 81). Também aqui, através dos discursos dos administradores, notamos posições em polos diferentes, que perspetivam, por um lado:

- i. uma situação clara contra processos que derivem na criação de autonomias financeiras, suportado no entendimento de que há economia de recursos e eficiência e eficácia

“Autonomia financeira e patrimonial sinceramente acho que no nosso modelo, vejo com muita pouca possibilidade que eles próprios (departamentos) o quisessem, porque acho que nós sempre existimos e

---

<sup>54</sup> Paralelamente esta matéria encontra-se também regulamentada através da Portaria n.º 485/2008, de 24 de abril.

<sup>55</sup> Referimo-nos aqui ao Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Aveiro, às faculdades de Medicina, Ciências e Tecnologia da Universidade de Coimbra.

sempre vivemos assim. Exatamente porque há economia de recursos, eficiência e eficácia que se consegue. Tem desvantagens, claro que tem”. (ADM X)

“(…) As autonomias das unidades orgânicas são difíceis de gerir financeiramente. Ficam muito caras de gerir estas autonomias. Claramente. Não tenho dúvidas disso. Mais problemáticas. E depois não tem o equilíbrio que deve ser uma verdadeira autonomia”. (ADM Y)

ii. e, por outro, uma situação antagónica que, sendo bem explorada, pode ser êxito

“Bem como é que eu encaro esta possibilidade? Com alguma expectativa e curiosidade. Porquê? Porque é uma possibilidade real. Não sei como é que isso vai evoluir o modelo organizacional das IES. No entanto, daquilo que conheço noutros setores de atividade do país posso dizer-lhe que há alguns bons exemplos de unidades orgânicas com autonomia financeira e patrimonial. Isto é, esta possibilidade poderá vir a ser uma realidade e eu entendo no entanto se bem aproveitada, se bem organizada, estou convencido que pode ser um êxito. Porquê? Porque é numa lógica de descentralização, numa lógica de que cada unidade esteja mais próxima das suas preocupações, das suas realidades para poder melhor intervir com a gestão central”. (ADM Z)

Para concluirmos, importa, contudo, considerar, que não poderemos ignorar que a crescente responsabilização dos gestores públicos, a complexidade da gestão, a diminuição da procura pelo ensino superior, o atual contexto de redução da despesa pública, o aperfeiçoamento e afinamento das plataformas de comunicação, a implementação de gestão por processos, o recurso a unidades de serviços partilhados<sup>56</sup>, têm, obviamente, conduzido a que as IES tenham optado por uma estratégia de centralização de serviços e estruturas, como, aliás, ficou patente nas análises anteriores, mais centradas no funcionamento dos órgãos.

### *Processo Eleitoral*

---

No que respeita à tomada de decisão achamos pertinente questionar os entrevistados no que se refere ao hiato existente entre as eleições do reitor, CG e diretores de unidades orgânicas assim como o papel desempenhado por estes no contributo para a gestão da universidade. No atual ordenamento jurídico, verifica-se um hiato de tempo entre as eleições para o CG, a sua tomada de posse e a nomeação do reitor. Esta matéria assume particular relevo, quanto o reitor dirige e representa a universidade, cabendo a este o planeamento estratégico e o plano de ação a

---

<sup>56</sup> Constatamos que a criação destas unidades partilhadas para além de uma lógica assente em acordos de nível de serviço prestado às respetivas unidades orgânicas, tem expoente máximo para já na criação de um serviço e fundo autónomo na Universidade de Lisboa – Centro de Recursos Comuns e Serviços Partilhados, dotado de personalidade jurídica e de autonomia administrativa e financeira como comprova o mapa VII do OE de 2012 e os respetivos estatutos. Visitando também o regulamento n.º 4/2011, de 05 de janeiro de 2011 do Centro de Serviços Comuns da Administração da Universidade de Coimbra, é possível constatar o estabelecimento de acordos de nível de serviço entre a universidade e as restantes unidades orgânicas: “Entre o Centro de Serviços Comuns da Administração da Universidade de Coimbra e as Unidades Orgânicas, outras Unidades e Serviços, são estabelecidos “acordos de nível de serviço”, especificando os indicadores de medição do desempenho dos serviços a prestar, o modo de os calcular e monitorizar e as metas a alcançar, podendo ainda ser especificados modos de remuneração dos serviços prestados, de forma indexada ao nível de serviços alcançado”.

desenvolver durante o seu mandato. Ora, justamente, o que se verifica nas IES é que também a tomada de posse do CG, do reitor e as eleições/nomeações dos diretores assumem perspectivas diferentes. Esta situação parece resultar da complexidade da composição, competências e funcionamento dos órgãos das unidades orgânicas das faculdades e escolas.

Com efeito, se numa instituição a escolha dos diretores de faculdade é feita através de um comité constituído por professores e investigadores (dois indicados pelo CG e dois pelo Conselho da Unidade), sendo a nomeação formal feita através do reitor, noutras instituições verifica-se que o presidente/diretor de faculdade é eleito pelo conselho/assembleia de faculdade, em momentos que diferem da eleição do órgão de governo superior, responsável pela estratégia da instituição. De acordo com os estatutos das IES, também a duração e renovação dos mandatos dos diretores das unidades orgânicas difere de instituição para instituição.

Embora, com a entrada em vigor do RJIES, seja possível constatar a tentativa de estancar uma certa dispersão do poder, assente num número de órgãos de governo tido por excessivo, face à anterior legislação, o certo é que a própria organização e complexidade das IES obsta na indefinição na relação centralização/descentralização de decisões. Ainda assim parecem existir:

i. tentativas claras de coabitação institucional ao nível das unidades orgânicas

“Já falei no Conselho de Diretores que não está estatuído, mas que eu criei e considero um órgão fundamental, de consensualização de políticas e de formulação de estratégias e de planos de ação. Portanto, quer a montante quer a jusante das próprias políticas. Isto eu penso que é necessário até! Envolve-nos mais e envolve os departamentos a ter mais responsabilidades. Descentralizar mais. É nesse sentido que temos de trabalhar. (...) O nosso modelo de designação dos diretores devia propiciar isto: liderança, probidade, alocação de responsabilidades. Porquê? Implica um modelo *sui generis*. (...) Assim também o plano de ação escrutinado fica plasmado num instante em que o diretor apresenta um plano que é votado favoravelmente. O seu plano de ação fica imediatamente e automaticamente como plano de ação da reitoria e da universidade. Aqui, na medida em que há esse escrutínio, essa discussão pública, digamos que o plano de ação, é o plano de ação do departamento. (...) Portanto, acho que isso é um modelo interessante, que repito, tenta encontrar aqui mais uma vez o equilíbrio, entre o papel de reitor, mas também uma descentralização mais efetiva de responsabilidades que são fundamentais na descentralização de políticas e na comunicação institucional”. (RT X)

ii. envolvimento e articulação com os eleitos das faculdades

“Eu penso que esta questão é muito importante. Temos o reitor que é escolhido por um *board* e a sua articulação com aqueles que são escolhidos, eleitos pelas faculdades. Esta articulação é uma articulação fundamental e portanto o reitor tem de saber captar os diretores para a sua estratégia. E este é um exercício que não tem sido difícil, porque eu acho que as pessoas ou todos aqueles que assumem cargos de gestão e de direção, lhes interessa o bem da instituição”. (RT Y)

Regra geral, as opiniões dos entrevistados convergem para um entendimento na partilha da visão estratégica do reitor e do seu plano de ação, mesmo nas situações em que a forma de nomeação dos diretores de unidades orgânicas e o hiato de tempo que se verifica entre a nomeação do CG e do reitor.

Sentimos, durante a realização das entrevistas, uma preocupação latente nos entrevistados no que se refere a esta divergência na medida em que a validação da política estratégia, encetada por um reitor pode não coincidir com a visão de um diretor de uma faculdade, o que pode constituir um constrangimento na execução dessa estratégia. Neste momento, surgem argumentos de que:

i. a eleição do reitor ser desfasada das eleições para o órgão do CG

“O hiato é um problema sério! Em geral desde que o RJES entrou em vigor e muitos reitores estavam a acabar o mandato e portanto como aqui se verificou a eleição para o CG foi muito condicionada, à eleição do reitor e portanto as duas listas que houve há quatro anos eram listas essencialmente onde uns apoiavam mais ou gostavam mais de outro. (...) Portanto eu diria que o ideal seria as eleições do reitor serem muito longe das eleições do CG. As eleições dos conselheiros e depois do reitor houvesse um tempo suficientemente grande de tal maneira a que a relação causa-efeito não fosse facilmente estabelecida. Portanto acho que isso seria mais benéfico. Havia um ganho de independência em relação à condição de conselheiro.

Quando há uma relação próxima entre a eleição do CG e de reitor, é óbvio que a contagem de cabeças e as mesas de voto, é determinante. Isto leva a um apagamento dos outros papéis do Conselho com o risco de não se escolherem as melhores pessoas para virem para o Conselho”. (RT X)

ii. deve existir coincidência entre o momento da eleição do CG e do reitor

“Claro que nalgumas universidades há uma total coincidência no tempo entre a nomeação do CG e do reitor. Noutras não! Do ponto de vista abstrato aquilo que me parece que faz sentido é que houvesse alguma coincidência e portanto houvesse um CG, houvesse a eleição do reitor. (...) Do ponto de vista prático e a olhar para outras instituições onde essa diferença não existia porque os reitores renunciaram, o que eu vejo hoje passado um ciclo é que nós continuamos a ter situações insustentáveis (...). Apesar de não existir no início, existe na prática. E existe na prática porque nalguns casos da eleição do CG até à tomada da posse do reitor, vai um ano. Noutras vai ano e meio. E portanto o que significa que já não sei o que é melhor... Se é ter um CG que já sabe que vai escolher o reitor que vai permanecer”. (RT Y)

Parece, por isso, existir alguma falta de consenso sobre os melhores *timings* a definir para a concretização das eleições para os vários órgãos relacionadas com a tomada de decisão nas universidades.

### ***Orientação para Resultados/Novas Técnicas de Gestão***

---

A narrativa da *NPM* assenta na ideia de que o nível de despesa pública não é sustentável, tornando-se uma inevitabilidade a adoção de mecanismos e de técnicas que orientam o serviço público para



uma melhor eficiência dos recursos e eficácia nos resultados, na crença de que a gestão privada é mais eficiente que a gestão pública (Carvalho, 2009, p. 69).

Será, portanto, de admitir, no caso das IES, que concepções tradicionais de gestão, resultantes da entrada em vigor do RJIES, tivessem sido substituídas por novas práticas de gestão, próximas das que assemelham ser utilizadas no setor privado, não obstante a especificidade que caracteriza o setor público. Nesta lógica procurámos, a partir da análise dos discursos, aferir se, e em que medida, essas novas reconfigurações se têm ou não vindo a operar.

Eis algumas modalidades:

i. o uso de indicadores aferidores de medição de desempenhos

“Havia (sempre houve) um plano de atividades, mas com este rigor que fazemos hoje com metas, com indicadores definidos e que consideramos de estabilidade, lá está para podermos comparar anos subsequentes, não é? Com o contributo para indicadores e para a definição das metas, dos contributos dos diretores das unidades orgânicas, foi também preocupações do CG conjuntamente com o reitor (...)”. (RT X)

ii. a ênfase na eficiência dos processos e eficácia no resultado alinhados com a missão

“Acho que é preciso estar atento à eficiência, preocuparmo-nos com a questão da racionalização, e eficiência, mas não podemos esquecermo-nos da eficácia do ponto de vista do cumprimento da missão e principalmente do sentido com que fazemos isso”. (RT Y)

iii. a introdução de formas de governo de tipo empresarial

“(…) estamos a introduzir uma gestão ligada à *corporate governance* das instituições privadas, com as devidas especificidades do setor público. (RT Z)

iv. a preocupação com a prestação de contas e gestão da qualidade

“Para começar dispomos de um conjunto de instrumentos a que estamos obrigados por prestação de contas ao exterior e que já nos ajudam internamente a fazer uma primeira avaliação. Depois temos tentado introduzir alguns mecanismos internos nesta lógica interna de garantir um sistema de gestão de qualidade mais desenvolvido na área académica, ensino, financeira e recursos humanos. (...) Temos também pré-definidos um conjunto de indicadores para as várias áreas”. (ADM X)

v. a lógica de objetivos individuais fundada na diferenciação

Existe também uma política de diferenciação positiva junto dos docentes e investigadores para a obtenção de receita. Também diga-se que em resultado do seu processo de avaliação esta forma obriga-os a estar acordados. A própria publicação de artigos científicos... Nós já estamos a fazer algum trabalho a este nível, para que dentro de um a dois anos possamos ter bons resultados a este nível!” (ADM Y)

vi. a adoção de metodologias de operacionalização da estratégia com recurso a novas ferramentas de gestão

“O seguimento da monitorização dos resultados é feito através do cumprimento dos objetivos. O *Balanced Scorecard*<sup>57</sup> existe. Há um conjunto de registos e validação do seguimento dos objetivos ao longo do ano”. (ADM Z)

Como resulta exposto das posições assumidas, unanimemente, pelos entrevistados, parece estar a emergir, nestas IES, por força da *NPM*, usando as palavras de Santiago & Ferreira (2012, p. 12), a ideologia do “produtivismo” e da cultura da *performance*.

A institucionalização pragmática de adesão a práticas comuns de gestão, como sejam a maximização da qualidade e da eficiência das instituições parece poder constituir a expressão de alterações na estrutura administrativa tendo em conta o poder tradicional dos académicos e da academia.

### *A Influência do Poder Académico*

---

Como resulta claro das intervenções, confirmamos que existe unanimidade das opiniões quanto à impossibilidade da governação das universidades ser desenvolvida por profissionais não-académicos.

Por outro lado, da análise dos discursos, parece colher entendimento que o modelo assente na colegialidade e no poder dos profissionais (dominante no modelo anterior ao RJIES) era bastante burocrático e de natureza corporativista, pelo que, também, é notório que as opiniões divergem entre a conceção de um modelo economicista e empresarial, não burocrático e corporativo, mas, também, não submetido a uma lógica de mercado (Seixas, 2003, p. 219). Os discursos parecem evidenciar:

i. agregação da lógica gestonária com a lógica burocrática

“Portanto se por modelo empresarial serve-nos que queremos rigor, na questão de colocar rigor em tudo, o rigor na política orçamental, rigor na execução de outras políticas, no ensino, nos sistemas de qualidade, na relação com o exterior, eu acho que essas coisas que tem chegado à Universidade, são altamente positivas. Se por modelo empresarial entendermos por a eficiência antes do sentido, matamos a universidade, como se compreende”. (RT X)

ii. uma lógica tradicional de governação pelo corpo docente

“Nós hoje não temos um modelo de governação assente em académicos. Aliás, temos um modelo de funcionamento assente numa gestão profissional, claro que, com os académicos a decidir nas áreas.

---

<sup>57</sup> A metodologia *Balanced Scorecard* foi desenvolvida por Robert Kaplan e David Norton num artigo publicado na *Harvard Business Review* em 1992, intitulado “*The Balanced Scorecard – measures that drive performance*”, em resposta a constrangimentos identificados nas organizações motivado pela gestão assentar quase exclusivamente em indicadores financeiros de curto prazo ignorando a *performance* a médio e longo prazo. Esta metodologia que operacionaliza a gestão estratégica das organizações combina perspetivas externas (financeira e clientes) com as perspetivas internas (processo e aprendizagem), os indicadores de médio e longo prazo com indicadores de curto prazo e os indicadores de resultado com indicadores de ação, donde resulta o termo “*Balanced*” (equilibrado) (Kaplan & Norton, 1997, p. 8).

Poderiam ser dados mais passos? Poderiam e poderão certamente. Contudo eu acho que as universidades públicas em Portugal e em grande parte na Europa (em Inglaterra é um pouco diferente) são na minha perspetiva algo que não é uma empresa pública. Mesmo pensado em termos públicos, porque de facto no dia em que se matar a questão da colegialidade (referência a *Burton Clark*) (...). No dia em que as universidades públicas portuguesas perderem a sua capacidade de análise, reflexão e discussão académica e portanto tiveram apenas professores contratados para prestar tarefas (...). Essa parte é um pilar importante e isso não é uma empresa. Eu diria nem pode ser empresariável. Nós podemos ter nos académicos perspetivas muito empresariais. Temos muitos felizmente! Isso sim do ponto de vista de prestação de contas mas tem de haver capacidade de reflexão e de criação de conhecimento que não passa pelo modelo empresarial, mas passa pelo modelo colegial”. (RT Y)

“É claro que o facto de o reitor ser o órgão máximo da universidade geralmente é isso que acontece desde sempre e de facto é o órgão que estabelece hierarquia a nível pedagógico, a nível científico, a nível administrativo coadjuvado devidamente por uma equipa que ajuda nisso”. (RT Z)

Embora as alterações resultantes do RJES ao consagrem a possibilidade de elementos externos e a criação do conselho de curadores, que participam na gestão e organização interna das universidades, através do poder fortalecido, enfatizado na *accountability*, ameaçando desta forma o poder académico, e o *status* social percebido pela sociedade Carvalho (2012, p. 345), parece resultar que o poder hegemónico dos académicos se mantém como referência nos discursos acerca do modelo de organização da universidade.

### 5.1.2.2 Categoria | Transparência e Responsabilização

#### *Planeamento Estratégico*

---

Um dos traços marcantes da *NPM* assenta, exatamente, nos discursos que pretendem promover a eficiência dos recursos e a eficácia para os resultados. Adicionalmente, procura-se reforçar a implementação de gestão por processos de decisão, com recurso a instrumentos de gestão característicos do setor privado. Um dos instrumentos de referência para a gestão das organizações é o planeamento estratégico<sup>58</sup>. Também nas IES a importância do planeamento estratégico passou a assumir especial importância. Desde logo, o reitor é o responsável por apresentar ao CG o seu plano estratégico e plano de ação, assim como as linhas de orientação da instituição relativos ao seu mandato. Por outro lado, o CG, no uso das suas competências, é responsável pela monitorização da estratégia.

---

<sup>58</sup> Convém ter presente que as IES, para além da prestação de contas ao Tribunal de Contas, DGO e outras instituições são obrigadas a publicar relatório anual consolidado sobre as suas atividades, do grau de cumprimento do plano estratégico e do plano anual, do grau de realização dos objetivos, da eficiência da gestão administrativa financeira e patrimonial e sustentabilidade da instituição (artigo 159º RJES).

“Portanto outras pessoas externas tiveram contributos importantes. Como é que se materializaram na prática esses contributos? Desde logo pelo plano estratégico que é uma prerrogativa do CG que tem de ser aprovado. Foi desenhado entre a reitoria e o CG com participação extensa, informada e empenhada dos membros externos. (...) Para dar uma achega eu digo que foram importantes no planeamento estratégico, ao nível da execução orçamental, do empenho e também no acompanhamento do plano de atividades. (...) O CG tem de escolher. Tem de aprovar o plano estratégico e depois tem de ir acompanhando o que está a acontecer”. (RT X)

“Eu tenho acompanhado basicamente aquilo que são as deliberações do CG e acho que o CG em relação ao governo e gestão das universidades, tem manifestado interesse (...). Primeiro e obviamente a eleição do reitor é uma questão essencial, a definição e a aprovação do plano estratégico é outro aspeto muito essencial. E depois aquilo que o CG tem basicamente é manifestado a preocupação de ir acompanhando aquilo que é a sua área de competências, monitorizando o plano estratégico, analisando os indicadores de desempenho etc”. (RT Y)

Esta nova padronização do sistema de governação assente numa lógica gestionária, para além de ter transformado o reitor em executivo<sup>59</sup> (Lima, 2012, p. 303), reforça a concentração do poder estratégico e político na figura do reitor e do CG, numa arquitetura organizativa com superestruturas centrais administrativas, suportada em sistemas de informação que medem desempenhos e monitorizam o plano estratégico (Santiago & Ferreira, 2012, pp. 8-9). Aliás, a esta nova forma de atuação não será, certamente, alheia por exemplo, a criação da figura do diretor de unidade orgânica, substituindo a figura, anterior, de presidente do conselho diretivo. Ou seja, de um órgão de tipo colegial, antes preenchido por eleição, tornou-se num órgão passível de ser nomeado pelo reitor.

A adoção destes mecanismos de hegemonia e centralização de poder, no entendimento Santiago e Ferreira (2012, p. 11), não são desprovidos da “intencionalidade ideológica e institucional”. É bom ter presente que a relevância atribuída ao planeamento estratégico está, por um lado, especialmente relacionado com a tendência para a autorregulação dos sistemas de ensino superior, servindo, ainda, como instrumento de auxílio aos desafios políticos e económicos, que o ensino superior enfrenta, e, por outro lado, à ênfase dada às questões do controlo da qualidade, responsabilidade e prestação de contas (Seixas, 2001, p. 220).

Durante a fase das entrevistas e a pesquisa no terreno, constatamos a perceção que a centralização das estruturas, e a conseqüente perda de autonomia de faculdades, com autonomia administrativa e financeira, diminuiu o poder dos diretores de faculdades, assim como outras estruturas de nível intermédio.

---

<sup>59</sup> Numa linguagem empresarial ainda que utilizando um estrangeirismo podemos fazer uma analogia ao *CEO – Chief Executive Officer*.

### *Controlo Interno*

---

Por força da lei, as IES são obrigadas a dispor de um sistema de controlo interno<sup>60</sup> que, no limite, deverá, entre outros, garantir um plano de organização interno, com recurso a técnicas e procedimentos de controlo tendentes a garantir a eficácia da sua gestão, a legalidade e conformidade legal das operações desenvolvidas, minimizando o risco. Conforme argumenta Marques (2000, p. 6), existe a necessidade de serem adotados instrumentos de controlo, por forma a garantir que as diversas áreas operacionais atuem de acordo com os objetivos estratégicos, operacionais e missão que a organização prossegue. No entendimento de Reed (Reed, 1997, p. 36) o processo de controlo traduz uma forma de adaptação organizacional às ameaças e condicionantes da envolvente, interna e externa, face às quais a adoção de mecanismos ou procedimentos pelos órgãos decisores podem satisfazer, com maior grau de eficácia, minimizando o risco e as ameaças do seu meio envolvente.

Das posições assumidas pelos administradores das IES, realça-se o papel e a importância do controlo interno, como medida de fortalecimento na minimização do risco e de prevenção de possíveis infrações. Aliás, no entendimento de um dos administradores, registamos uma posição que se diferencia das restantes, no sentido de que o controlo interno já não deve ser visto na sua forma originária, clássica. Esta posição, aliás acompanha a recomendação n.º 1/2009 de 01 de julho, do Conselho da Prevenção e Corrupção, sobre planos de gestão do risco de corrupção e infrações conexas, que as IES, foram obrigadas a criar, monitorizar e reportar, em relatório anual a enviar àquele Conselho, assim como à respetiva tutela.

Não obstante o reforço destas medidas se inserirem num âmbito vasto de recomendações de organizações internacionais, para a adesão a práticas da boa governança (implementação do planeamento estratégico, comité de auditoria, avaliação da gestão do risco, monitorização de desempenho), o discurso dos atores parece ele próprio, alinhado, com estas recomendações. Esta adesão traduz-se na alteração de práticas organizacionais, no sentido de uma maior preocupação com processos, habitualmente característicos da gestão privada:

#### i. na gestão da qualidade

“Introduziram-se os manuais de qualidade, definiu-se os momentos do controlo e a revisão dos processos. Desde aí foi-se nas várias áreas instituindo os seus mecanismos internos com um conjunto de pessoas que está adstrito a este controlo interno. (...) Depois de um planeamento estratégico ao nível macro, porque o gabinete de controlo interno, no fundo tem este papel de ir assegurando e de ir monitorizando e comunicando as divergências, no fundo digamos assim”. (ADM X)

---

<sup>60</sup> Como decorre da Portaria n.º 794/2000, de 20 de setembro.

## ii. na minimização do risco alterando processos

“Eu tenho andado a discutir com algumas pessoas a necessidade de fundir o sistema de gestão de qualidade com o sistema de controlo interno (...). A perspectiva do controlo interno que nós antigamente tínhamos, eu parece-me que ele está em falência. Naturalmente que aqueles princípios clássicos da segregação de funções já não devem estar naquilo que é controlo interno mas devem estar naquilo que o outro tipo de controlo nas organizações que tem a ver com o risco da corrupção e da tal transparência. (...) Hoje os processos são todos desenhados e têm regras e são ponderados também na perspectiva daquilo que é o controlo interno de maneira a que haja transparência dos processos e até na própria desmaterialização dos processos”. (ADM Y)

## iii. no refinamento e permanente revisão

“O controlo interno tem de ser claro e inequívoco e afinado periodicamente. Como sabe as realidades são mutáveis e nós temos de as ajustar. (...) Entendi que os procedimentos de controlo interno deviam ser revistos e adequados e é isso que estamos a fazer neste momento”. (ADM Z)

Parece, ainda, resultar claro, na opinião dos administradores, que, sendo as organizações realidades dinâmicas e mutáveis, a ênfase dada ao controlo interno, como um instrumento de salvaguarda de ativos e minimização do risco, é sinónimo de constante reavaliação e afinamento nas suas organizações.

### *Prestação de Contas*

---

No decurso da nossa investigação, procurámos aferir a perceção dos entrevistados quanto à ênfase dos aspetos que se prendem com a prestação de contas. Embora seja partilhado por todos os intervenientes, a preocupação quanto à necessidade de dar cumprimento não só às entidades oficiais, que tutelam e fiscalizam as contas públicas, mas também, a perceção do dever de prestação de contas à sociedade dos recursos afetos. A este propósito, não pode deixar de merecer destaque o entendimento de Pinto e Santos (2005), no âmbito das reformas do setor público e da influência da *NPM*, quanto à preponderância do desempenho, em detrimento da conformidade legal. De facto, Pinto & Santos (2005, p. 295) notam que a influência da *NPM* tem dado ênfase no aumento da *accountability*, foco na obtenção de resultados dando maior responsabilidade aos gestores públicos na tomada de decisão, face aos recursos que lhe são distribuídos (Pinto & Santos, 2005, p. 295). No caso das IES, o artigo 95º do RJIES determina que “compete ao conselho de gestão conduzir a gestão administrativa, patrimonial e financeira da instituição, bem como a gestão dos recursos humanos, sendo-lhe aplicável a legislação em vigor para os organismos públicos dotados de autonomia administrativa”.

“Uma *accountability* de prestação de contas à sociedade. Sem dúvida!” (RT Y)

“Bom como sabe o reitor de facto tem todo o poder na universidade. Não só o reitor, toda a equipa que trabalha com ele e com o Conselho de Gestão. O Conselho de Gestão tem de assumir a responsabilidade plena de todas as despesas que faz a universidade. (...) As relações da universidade com o Tribunal de Contas passam por esta equipa. Daí que todas as decisões que estão ou não na universidade, (são autónomas nas faculdades) têm de obedecer às regras do Tribunal de Contas e quando as regras não obedecem a equipa que está na reitoria tem de tomar as decisões no sentido de estas decisões caberem dentro dos limites que são estabelecidos pelo Tribunal de Contas. Obviamente, que quem responde perante o Estado e Tribunal de Contas é a equipa de gestão desta universidade”. (RT Z)

“Claro que agora com a delegação de competências eles já poderão ser responsabilizados. Com a lei dos compromissos já há um outro nível de responsabilização mas mesmo assim a última palavra é do Conselho de Gestão. Mas até aí era mínima. Nós tivemos cá o Tribunal de Contas e a responsabilidade é do Conselho de Gestão. Os diretores de departamento respondem muito pouco, mesmo com a delegação de competências. Isso só lhe dá legitimidade para autorizar despesas que às vezes podiam fazer menos bem, porque há aquela assunção de que eu sou o presidente do conselho diretivo, sou eu que autorizo. Formalmente não era ele. Era o Conselho de Gestão”. (ADM X)

“Aqui existe um órgão que é o Conselho de Gestão que responde perante a responsabilidade financeira e de gestão da universidade. Esse órgão é o responsável máximo, mas isso não retira daqui as responsabilidades de gestão do dia-a-dia das unidades orgânicas e dos seus diretores”. (ADM Y)

De facto, tanto reitores como administradores partilham o entendimento óbvio, quanto à responsabilidade administrativa e financeira, da gestão das IES recair sob o Conselho de Gestão. Na realidade, embora aos responsáveis das unidades orgânicas tenham sido delegadas competências para autorização de realização de despesa, como medida de descentralização de competências e agilidade de procedimentos, ainda, assim, julgamos pertinente o entendimento de Simão *et al.*, (2002, pp. 14-15) ao argumentar, que, no geral a autonomia não criou “um sistema de responsabilidade pelo mau uso e abuso da autonomia”. E este entendimento é, ainda, crítico quando alargado a dirigentes, que, por força do princípio da renovação periódica dos titulares dos órgãos, (ainda que resultante de sufrágio eleitoral), ou da componente da colegialidade na tomada de decisão, também não o são.

Da análise à prestação de contas e aos relatórios de gestão das IES, sinalizamos um profundo avanço quer ao nível da qualidade da informação e a sua materialidade, quer quanto à quantificação, expressa em unidade de medida dos *outputs* produzidos, como prova da monitorização do plano estratégico.

### ***Plano de Atividades e Orçamento***

---

Por força de recomendações da OCDE, tem existido, claramente uma profunda reestruturação orçamental na forma como é delineado o processo de elaboração dos orçamentos. De facto, os

serviços e fundos autónomos, onde se incluem as IES, contrariamente ao que vinha acontecendo anteriormente, por força da alteração à lei de enquadramento orçamental, “abandonaram” um sistema tradicional de base incremental para um sistema de desempenho<sup>61</sup>.

Não sendo, certamente, por falta de produção legislativa ou de orientação neste campo, que, há muito tempo, os indicadores de gestão orçamental e outros instrumentos para avaliar o grau de realização das atividades definidas ou programadas em função dos meios utilizados, estão previstos e delimitados<sup>62</sup>. Desde 2006, que a lei do OE estabelece a apresentação do orçamento por programas<sup>63</sup>. Neste contexto, não será de estranhar que nas recomendações da OCDE sobre a avaliação do processo orçamental em Portugal, sejam encorajadas medidas que, por um lado, melhorem a gestão da despesa pública e a transparência, com a consequente transferência de responsabilidade primária<sup>64</sup> pela execução orçamental para os organismos que executam a despesa, a responsabilização dos ministérios setoriais, a simplificação do processo orçamental, e, por outro, a necessidade de uma ampla participação dos intervenientes no processo orçamental. Com efeito, naquelas recomendações, é expressamente referido que: “A proposta de adotar um modelo de orçamentação por programas aumentará a transparência. Focar em programas, ao invés de em 5 000 linhas do orçamento, aumentará a perceção dos cidadãos relativamente à forma como estão a ser utilizados os dinheiros públicos. Reduzir o detalhe excessivo do orçamento não implica um menor controlo orçamental. Pelo contrário, um orçamento por programas tornará mais fácil compreender o orçamento, discutir as propostas orçamentais e gerar consenso sobre a política orçamental” (OCDE, 2008a, pp. 12-13).

“Como disse os graus de liberdade, são muito pequenos. Nós fizemos no orçamento da parte do pessoal um algoritmo baseado em rácios e depois mitigado por fatores de conhecimento ficaria sem condições para funcionar. Nem sequer podíamos contratar pessoas. Há uma lógica que foi consensualizada com os diversos diretores das unidades orgânicas. Os diretores das unidades orgânicas têm uma participação direta na forma como distribuímos o orçamento”. (RT X)

<sup>61</sup> Convém ressaltar que embora não seja uma novidade a CRP, no n.º 3 do artigo 105º, consagra a possibilidade do OE ser estruturado em programas, ou ainda a própria lei de enquadramento orçamental (lei n.º 91/2001, de 20 de agosto), refere que o orçamento “deve” ser estruturado por programas.

<sup>62</sup> A este propósito, não podemos deixar de referir expressamente a seguinte legislação:

- Artigo 5º DL n.º 155/92, de 28 de julho;
- Artigo 1º DL n.º 183/96, de 27 de setembro;
- Circular 1275/2001, de 31 de julho da DGO.

<sup>63</sup> Lei n.º 60-A/2005, de 30 de dezembro.

<sup>64</sup> A este propósito visitámos a Circular 1374/2013, de 09 de agosto da DGO relativo à preparação do OE para 2014 – Ponto 73 - “Nos termos da lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro, na sua redação atual, os institutos públicos dotados de autonomia administrativa e financeira devem dispor obrigatoriamente de um fiscal único, sendo este responsável pelo controlo da legalidade, da regularidade e da boa gestão financeira e patrimonial do instituto, tendo, designadamente, como competência, legalmente prevista, a de dar parecer sobre o orçamento e suas revisões e alterações, bem como, sobre o plano de atividades na perspetiva da sua cobertura orçamental.

Nestes termos, as unidades orçamentais enquadradas no âmbito subjetivo da lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro, devem submeter com a proposta de orçamento para 2014 o respetivo parecer do seu fiscal único o qual deverá incidir sobre os pontos constantes da presente circular, incluindo as entidades abrangidas pelo Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro)”.



“De facto, os diretores das faculdades obviamente que têm um papel muito significativo. Até porque, nós temos um modelo de distribuição que fez uma grande reviravolta nos últimos dois anos, depois dos últimos cortes. Mas os diretores das faculdades são chamados a aprovar esse modelo, portanto participam”. (RT Y)

“Em termos de orçamento criou-se uma coisa que responde dentro da responsabilidade de cada um deles, porque cada um tem a sua responsabilidade. Criou-se os centros de responsabilidade que no fundo agregam o que são centros de custos daquele departamento, daquelas unidades de investigação que estão todas associadas e que aquele diretor é responsável por isso. A reitoria definiu o orçamento para cada uma delas entrando aí já com outras variáveis: os rácios do corpo docente e não docente, os alunos que atrai, a procura dos cursos, isto é, uma série de critérios racionais, tendo em conta as várias áreas científicas e as diversas fragilidades. (...) De facto foi-nos dado um orçamento e foi negociado com cada uma dessas unidades orgânicas o seu contributo para por um lado garantir o seu equilíbrio orçamental. Agora eles têm este centro de responsabilidade, têm que garantir o equilíbrio do seu centro de responsabilidade e portanto contribuem para o equilíbrio geral. Por outro lado têm também metas com valores máximos para pessoal, recursos humanos, tendo em conta a sua atividade e o orçamento que cada unidade orgânica pode ter”. (ADM X)

Há, contudo, opiniões dissonantes, relativamente ao envolvimento no processo de elaboração do orçamento:

i. em matéria de estruturação dos respetivos orçamentos:

“Olhe isto seria interessante se todos participarem, mas como sabe os nossos orçamentos em vez de serem *bottom-up* são *top-down*<sup>65</sup>. O Ministério estabelece um *plafond*. Nós temos de pegar no *plafond* e depois verificar qual é a maneira de distribuir pelas faculdades e conseguir atender às necessidades das faculdades. Enquanto o governo não mudar esta metodologia não é possível fazer orçamentos participativos. Olhe posso dizer que o Estado gere mal esse aspeto. Porque é assim (...). Como sabe, as instituições que têm saldo o Estado diz “gastem os saldos”, quem não tem saldos o Estado diz “tomem lá” e coloca nas instituições dinheiro para resolver a situação problemática. Quem gere bem acaba por ser penalizado face a quem gere mal. Esta questão é muito complicada de responder por isto: enquanto o governo não mudar a política de elaboração de orçamentos de *top-down* para *bottom-up* e verificar do que as instituições precisam (...). Neste momento o governo anda um pouco *ad hoc*, na atribuição dos orçamentos. Não tem a ver com nada. Nem com a eficiência, nem com a boa gestão nem às boas práticas, nem de facto à igualdade entre instituições ao nível do ensino superior público. Se você olhar para os orçamentos das universidades desde 2004 e 2005 e dentro do OE as universidades são o único setor onde

<sup>65</sup> A este propósito e como forma de ilustrar a complexidade dos desafios das abordagens *top-down* e *bottom-up*, socorremo-nos do relatório OCDE (OCDE, Avaliação do Processo Orçamental em Portugal, 2008a, pp. 38-97): “O processo de elaboração do Orçamento do Estado obedece a uma sequência interativa do geral para o particular (*top-down*), que parte de uma definição genérica da política baseada nas perspetivas e metas orçamentais, para o desenvolvimento de orçamentos detalhados que obedecem aos limites daí decorrentes. (...) O SIADAP foi concebido para integrar o sistema de planeamento e o ciclo de gestão de cada ministério e avaliar a conformidade com os objetivos estratégicos plurianuais. Na prática, não é muito claro como é que isso será alcançado. Teoricamente, deveria ser um processo “do geral para o particular” (*top-down*), que inclui a missão do ministério, os seus objetivos estratégicos e o respetivo planeamento, os quais sirvam de base à definição dos objetivos dos organismos. Contudo, o SIADAP é um processo em que os serviços definem os seus próprios objetivos e metas (ou seja, é um processo *bottom-up*). Embora seja importante que os serviços sintam os objetivos e metas como seus, também é necessário que estes objetivos se relacionem claramente com os objetivos do ministério e dos seus programas”.

não aumentou a despesa. Perderam. Como vê não há setor mais eficiente de que as universidades dentro do próprio Estado”. (RT Z)

ii. ou, inclusivamente, em matéria de diferenciação positiva:

“Desde logo a elaboração do OE pela DGO que nos diz quanto vamos receber. E aqui há logo um comentário: o *plafond* podemos não aceitar mas tem de haver um *plafond*. Podemos não aceitar o *plafond* atual, mas o que me parece menos interessante é que a tutela não tem feito nada para diferenciar a dotação das universidades de acordo com o mérito da sua atuação. Portanto não há uma diferenciação positiva. Há anos que predomina o orçamento histórico. (Este ano o que foi feito mais valia não ter sido feito. Foi feito da forma mais errada possível (...)). (RT X)

Do que transparece, existe a sensação que há uma participação ativa dos diretores de faculdades e do próprio CG. Contudo, a realidade patenteada por um dos atores parece indiciar que a desejada participação no processo de elaboração do orçamento e planeamento das atividades da comunidade universitária deixa antever algumas dificuldades na sua concretização, isto até, se levamos em linha de conta os sucessivos cortes e cativações impostas pelo governo, derrogando assim as recomendações de organizações internacionais.

Um outro aspeto importante relaciona-se com o facto do *plafond*, atribuído às IES, se basear em critérios que não estimulam e premeiam o desempenho da gestão das IES.

### 5.1.3 Dimensão | Abertura ao Exterior

A inclusão, no nosso estudo, desta dimensão visa, objetivamente, avaliar de que forma a adaptação das IES à envolvente externa, como forma de legitimação social das necessidades da comunidade, se tem vindo a operar.

#### 5.1.3.1 Categoria | Sensibilidade ao Exterior

Uma das inovações patenteadas pelo RJIES, aliás, também, patrocinada por organismos internacionais decorre das externalidades positivas que o ensino superior deve transportar para a sociedade e economia. No entendimento de Santiago *et al.*, (2005, p. 51), esta relevância do ensino superior e a importância das IES é alinhada por três orientações: ênfase e incremento na promoção de atividades de consultoria, com recurso à *expertise*<sup>66</sup> dos profissionais das IES, substituindo a normal prestação de serviços à comunidade (entenda-se aqui a oferta tradicional de ensino); a orientação de novos processos formativos para as necessidades do mercado de trabalho; e finalmente, a orientação da investigação para a produção e transferência de conhecimento, em articulação com as empresas, por forma a proporcionar inovação tecnológica e aumento da competitividade.

<sup>66</sup> Referimo-nos à competência e ao conhecimento técnico especializado.

### *Abertura das Instituições à Sociedade e Economia*

---

Da análise dos respectivos discursos, manifestamente, perpassa uma amplo consenso sobre o facto das IES assumirem uma postura de abertura à sociedade, sendo certo que tal abertura não pode ser dissociado dos sucessivos cortes no financiamento do ensino superior. Estas alterações configuram:

i. a nível organizacional interno, uma estratégia de aproximação às empresas

“Em termos de estratégia de diversificação criámos o gabinete Universidade Empresa. Temos um portfólio de relações com empresas. Temos conseguido qualquer coisa como 10% do nosso orçamento à custa da relação com empresas”. (RT X)

ii. uma mudança no *core business* na oferta tradicional de ensino para a consultadoria suportada no *expertise* dos profissionais

“Tem havido uma grande aposta e uma grande procura nos contratos ao exterior na prestação de serviços ao exterior. Apesar de tudo e do momento crítico e de dificuldade que estamos a passar, temos conseguido. (...) Estamos a falar de contratos com empresas.

Prestamos um serviço aproveitando o nosso saber, a nossa capacidade que temos.

iii. a visão da tendência na redução do financiamento estatal e a procura de alternativas

“O modelo de financiamento público através do OE acabou ou digamos tende a acabar. (...) Estamos, por um lado, a falar de arranjar contratos, seja com públicos ou não. Neste caso os públicos ainda têm muita importância: contratos de investigação, outros contrato-programas que nos ajudem a financiar a atividade de investigação, atividade de ensino quer na transferência de conhecimento que nos permita receita própria”. (RT Y)

“Já percebemos uma coisa muito clara: o ensino superior mais cedo ou mais tarde (não sei quanto tempo vai durar) vai ter de se bastar a si próprio. Isso é o *target*”. (ADM Z)

iv. a intensificação na arrecadação de receita resultante dos projetos de investigação

“A ideia é levar a universidade a aumentar significativamente o financiamento quer em número de projetos de financiamento externo ou de prestação de serviços. Nós temos vindo a aumentar a componente de financiamento dos projetos”. (ADM Y)

Esta nova orientação das IES, traduzida numa aproximação às necessidades da sociedade civil, parece projetar as IES para uma nova identidade organizacional, com responsabilidade social. Ou, noutro sentido, poderá traduzir uma desinstitucionalização da ideia de universidade como parte integrante das funções sociais do estado podendo, potencialmente, colocar em causa a própria objetividade do conhecimento produzido.

### *Intervenção no Âmbito Local e Regional*

---

A redução do financiamento do ensino superior tem encorajado as IES numa nova dinâmica na obtenção de receitas<sup>67</sup> e, obviamente a articulação com o tecido empresarial em novas áreas do saber, como sejam as telecomunicações, a biotecnologia, a saúde, a energia e o ambiente têm no entendimento de Seixas (2001, p. 213), aprofundado, de uma forma célere, “a mercadorização do conhecimento”.

Simão e os seus colegas argumentam que a importância do conhecimento como marca de uma região, deve contribuir, de forma pragmática, a par da criação de centros de investigação de excelência, para acelerar novas dinâmicas na economia que permitam criar valor acrescentado, fixar pessoas e criar postos de trabalho (Simão *et al.*, p. 54).

Esta aproximação ao setor privado não será, certamente, alheia, à ideia de uma governação empresarial (*corporate governance*), com responsabilidade social, que a universidade pública transporta para a sociedade:

i. na correção de assimetrias regionais e competitividade do tecido empresarial

“Devemos ir em conjunto em parcerias com empresas e outros agentes económicos, outros agentes sociais da cultura, por exemplo. Vemos essa possibilidade! Estamos a trabalhar nessa possibilidade com os vice-reitores e vemos também esse trabalho entre nós e em conjunto com outras entidades como uma oportunidade para reduzir assimetrias regionais e melhorar a competitividade do tecido empresarial.

É fundamental capacitar as universidades para que possam fazer isso. (...) Duvido que possam ser reduzidas as assimetrias regionais (norte/sul, mas principalmente no interior litoral) que não passe por termos universidades mais potentes e politécnicos, com certeza”. (RT X)

ii. numa gestão racional na partilha de recursos

“Eu acho que no mundo de hoje a colaboração é uma palavra-chave. Então quando estamos falar de instituições públicas eu diria que tem de ser a palavra-chave. Colaboração, compromisso, envolvimento. Ou seja: nós estamos todos a ser pagos por todos para prestar um bom serviço público. Portanto, independentemente das especializações, da competitividade que possa existir, nós não podemos desperdiçar recursos, combatermo-nos. Temos que gastar todos os recursos para encontrar formas de conseguir ganharmos todos. (...) Eu acredito muito na questão da colaboração e nas estratégias colaborativas. Eu acho e tirando algumas situações de contexto competitivo (e existem manifestamente) em alguns setores do privado. Eu acho que quando falamos em quota sem conceitos como esses nós estamos a falar duma estratégia colaborativa”. (RT Y)

---

<sup>67</sup> Esta dinâmica na obtenção de receitas pelas IES é confirmada pela notícia publicada no jornal Público na sua edição de 20 de outubro de 2013. De acordo com aquela edição “nas principais instituições, as verbas geradas autonomamente valem já cerca de metade dos seus proveitos anuais, compensando a diminuição do financiamento público (...) sendo que o peso das receitas próprias quase duplicou em pouco mais de uma década” (Silva, 2013, pp. 22-23).

iii. na transferência de conhecimento para o exterior e na própria criação de emprego qualificado:

“A universidade desde cedo criou estruturas e eu ajudei a criar isso: o de transferir conhecimento daqui para o exterior. (...) Tudo isto foi uma transformação da zona que tem atraído empresas dotadas de conhecimento: *software*, *design*, investigação de ponta na área da robótica e inovação. Tudo isto vem atraído pelo conhecimento e não só!

Há uma grande inter-relação económica e social e é muito perto. O facto de se virem instalar aqui estão a pensar que a universidade é um parceiro privilegiado e a universidade tem contribuído para isso. A universidade tem atuado como um verdadeiro motor de desenvolvimento regional.

(...) Se houver um desenvolvimento económico através da criação de emprego qualificado a universidade acaba por ser um ponto de fixação de jovens. Obviamente que isto não pode ser só política da universidade, tem que ser política dos governos”. (RT Z)

Durante a fase de investigação, constatamos que as três universidades, sem exceção, encetaram uma estratégia de valorização do conhecimento produzido, assente na criação de empresas de base tecnológica, através da participação em instituições sem fins lucrativos ou através de apoio na criação de *Start-ups*. Paralelamente, as três instituições têm participações nos parques tecnológicos na sua área envolvente<sup>68</sup> e, a nível nacional, sendo que, no caso da Universidade de Coimbra (indiretamente) e da Universidade de Aveiro, em simultâneo detêm uma participação no mesmo parque tecnológico<sup>69</sup>.

Assumimos que os parques de ciência e tecnologia e as incubadoras<sup>70</sup> de empresas, de base tecnológica, constituem, justamente, uma das formas de visibilidade de partilha de conhecimento tecnológico onde as IES tem obrigatoriamente presença<sup>71</sup> como beneficiárias. Se bem que impulsionados pelos fundos comunitários provenientes da UE, para atenuar regiões menos desenvolvidas, sem perder de vista a importância da Estratégia 2020 no plano tecnológico e inovação, os diversos programas específicos, que tem financiado a investigação e o desenvolvimento, parecem inserir-se numa programação estratégica de cumplicidade e de cooperação entre universidades, empresas e centros de investigação, cujo objetivo é o desenvolvimento social, económico e cultural do país e das regiões. Esta visão, na utilização e partilha do conhecimento científico, parece constituir, aliás, uma das formas para melhorar a competitividade das regiões e reduzir assimetrias, por via da inclusão dos últimos desenvolvimentos tecnológicos na organização e refinamento da capacidade dos sistemas

<sup>68</sup> Nomeadamente no Parque de Ciência e Inovação (Aveiro), no CoimbraParque (Coimbra) e Parkurbis (Covilhã).

<sup>69</sup> Referimo-nos aqui ao Biocant – Centro de Inovação em Biotecnologia, em Cantanhede.

<sup>70</sup> “As incubadoras asseguram que os projetos empresariais nascentes possam contar com condições de suporte à sobrevivência, numa fase em que se encontram ainda especialmente vulneráveis (...) através de um leque de serviços/apoios especializados, que são facultados a preços reduzidos, englobando aluguer de espaços, disponibilidade de salas de reunião, formação, suporte em diversas áreas” (Saraiva, 2011, p. 76).

<sup>71</sup> Conforme decorre do n.º 6 do regulamento específico do Sistema de Apoio a Parques de Ciência e Tecnologia e Incubadoras de Empresas de Base Tecnológica, aprovado pelo Quadro de Referência Estratégica Nacional.

produtivos das economias locais (Ferreira, Leitão, & Raposo, 2008). A este propósito, Saraiva propõe como estratégia e um “verdadeiro desígnio nacional”, para ultrapassar uma economia em debilidade contínua, a aposta no empreendedorismo, nomeadamente o que resulta de base tecnológica, contribuindo assim para melhorar os índices da competitividade e desenvolvimento económico de Portugal (Saraiva, 2011, p. 84).

Do que resulta exposto, o papel das IES emerge como entidade charneira para a concretização deste desiderato.

### ***Formação***

---

Para além de ser a missão das IES aumentar a produção do conhecimento, qualificando os jovens para as exigências do mercado de trabalho, as IES parecem perceber que a mutação acelerada da sociedade, a evolução da tecnologia e a descoberta de plataformas de conhecimento integrado têm conduzido a um imperativo, cada vez mais abrangente, em diversificar a forma e o acesso ao conhecimento ou, no limite, visionar até aspetos lúdicos:

i. na atualização de estruturas curriculares dos diferentes cursos dos ciclos de ensino

“Conseguir não diminuir muito o número de alunos em que cada ano entram cá, e aperfeiçoar os cursos e adaptá-los são outras preocupações. Por exemplo, internamente, houve a necessidade de apostar em novos cursos de línguas aos tradicionais cursos de ensino de línguas (francês, português, inglês) que já estavam saturados e portanto a aposta em novas línguas, cursos livres como forma de se abrir ao exterior”. (ADM X)

ii. na formação profissional a novos públicos em áreas de investigação aplicada

“Mas portanto eu acho que de facto, embora as universidades pudessem estar nalgumas áreas próximas do mundo exterior em mais áreas de investigação aplicada, é claro que as universidades estão muito próximas do mundo exterior em áreas de formação profissional”. (RT Y)

iii. na oferta de serviços de consultadoria a empresas e na promoção de iniciativas lúdicas

“Temos que promover um conjunto de serviços, dos nossos produtos oferecendo-os às empresas, oferecendo-os à cidadania no sentido de obter receitas próprias que possam equilibrar o orçamento já de si deficitário à cabeça. (...) Exemplos concretos do que estamos a fazer? Bom, olhe posso dizer-lhe que estamos a vender serviços de consultadoria às empresas. Temos cursos de pós graduações. São fontes de receita importantes. As próprias propinas e ainda há um conjunto de receitas colaterais ao OE. (...) O que nós pensamos fazer? Incrementar este tipo de angariação de receitas próprias. Temos algumas ideias (...). Inclusive estamos a pensar fazer a universidade de verão. Estamos a pensar fazer um conjunto de iniciativas que nos possam trazer mais gente para a formação e para os aspetos lúdicos”. (ADM Z)

Da análise aos discursos dos entrevistados esta percepção e alteração das dinâmicas, que se vivem atualmente nas universidades parecem imbricar no entendimento de Santiago, Rosa e Amaral (2002), ao considerarem que as IES têm criado novas dinâmicas, atraindo novos públicos, diversificando a oferta em novos programas de estudo, alterações nos programas curriculares e estruturas organizacionais, como forma de responder, por um lado aos desafios dos cidadãos, das próprias comunidades, e, por outro, favorecer a inclusão dos que são afastados no acesso tradicional (Santiago, Rosa, & Amaral, 2002, p. 2).

Durante a nossa pesquisa no terreno, foi possível observar que as IES, sem exceção, tem vindo a aumentar o número de cursos nas mais diversas áreas, a autonomização dos ramos dos saberes, a lecionação de cursos não conferentes de grau, cursos de especialização tecnológica<sup>72</sup>, o incremento do ensino à distância, a criação de unidades de investigação e unidades transversais de ensino, a criação do programa doutoral, etc. Contudo, devemos relevar que não dispomos de informação que autentique a relação direta entre a oferta e a procura, mas sim o facto de constatarmos a diversificação que se tem vindo a operar nas IES, quanto à formação ministrada, tendo em conta também a rede de oferta existente. No caso de uma IES, por integrar escolas superiores do ensino politécnico, regista-se mesmo o facto de ministrar cursos em regime pós-laboral. Neste último caso, se bem que isto possa ser explicado, em parte, por uma estratégia de diversificação geográfica, sustentada no desenvolvimento privilegiado com os atores nos meios políticos e económicos locais, por outro lado, não pode ser ignorado o próprio contexto socioeconómico e a especificidade da própria região<sup>73</sup>, assim como as pretensões dos indivíduos poderem mais rapidamente ingressar no mercado de trabalho.

Há, contudo, um aspeto importante, na opinião de um entrevistado, que aponta razões políticas para que a criação da rede de oferta do ensino superior não tenha sido a mais racional:

“(…) a rede não se criou não foi por culpa da universidade. Foi por culpa do governo que desde o início “matou” a situação à partida porque criou diferenças entre as instituições. (...) O que aconteceu no passado foi isso e é por isso que não existe aqui uma rede. Pelos governos que não o permitiram. É claro que depois nessa situação todos os nossos autarcas acabam por ter uma culpa muito grande, porque cada presidente de câmara puxa para si e as suas influências no governo quando estão no partido A, B, ou C, puxam mais para um lado consoante a cor partidária, aliado às distritais que fazem pressão no sentido de que “nós temos de ter este tipo de valência. (...) Também aquela perspectiva de que sempre existiu mas que está a mudar que de facto o “ensino superior era a garantia de desenvolvimento de uma cidade”. (RT Z)

<sup>72</sup> Constatamos, sem exceção, que, as três universidades ministram cursos de especialização tecnológica não conferindo este tipo de formação grau de qualificação superior, o que, julgamos para além do substantivo enriquecimento profissional, um mero expediente numa tentativa de obter financiamento e simultaneamente poder constituir um expediente para o ingresso no ensino superior.

<sup>73</sup> Isto não retira a que possa apontar-se algumas irracionalidades e desperdícios que se verificam na oferta da rede de IES, como sejam uma panóplia diversificada de cursos ministrados sem alunos implantados em área geográficas muito próximas para o qual não existe uma política concertada que compatibilize a cobertura geográfica e outras ofertas existentes complementares (Simão *et al.*, 2002, p. 183).

Na linha de raciocínio defendida por Amaral e seus colegas (Amaral *et al.*, 2002, p. 25), se o ensino politécnico tem encarado a formação contínua como uma janela de oportunidades, propícia a criar um perfil de competências distinto, que se julgam existir a partir de ambientes industriais, algumas universidades têm direcionado a sua formação para as necessidades do mercado de trabalho, reforçando os seus cursos de formação inicial e de pós-graduação, com um enfoque de cariz mais vocacional, roubando assim espaço ao ensino politécnico. É, por este motivo, que Amaral *et al.*, (2002, p. 25), creem que a aproximação das IES ao mundo exterior, no estabelecimento e desenvolvimento de parcerias e estratégias com as empresas, consubstanciado na troca, partilha de conhecimento e tecnologia, criaram um envolvimento de alavancagem e dinamização nas próprias IES, o que tem conduzido à própria rivalidade entre IES.

### *Internacionalização*

---

Como temos vindo a notar a crescente contração do financiamento por parte do Estado tem motivado a procura de financiamento alternativo para a sobrevivência das IES. Para além da diversificação da formação, a que já tivemos a oportunidade de nos referir, as IES tem incrementado a sua participação quer em projetos internacionais, quer na própria prestação de serviços. Este processo de opção estratégica de internacionalização é, em parte, explicado pela relevância da globalização económica, da competitividade internacional, da própria competitividade entre IES e da redução do financiamento do OE. Não tendo sido propósito do estudo analisar o *marketing* das IES, devemos, contudo, assinalar que, no que toca a estratégias de internacionalização e de afirmação, num mercado concorrencial, existem já IES que parecem ter importado táticas do setor empresarial a que designamos de *branding*<sup>74</sup>.

Seixas dá conta que a combinação entre a procura interessada por empresas multinacionais no desenvolvimento de novos produtos e inovação, e as IES, por alternativas aos seletivos cortes no financiamento do Estado, tem propiciado o desenvolvimento da “indústria do ensino superior, ou do “capitalismo académico”, ou da expansão das universidades empresariais, pelo que a aposta tem sido a internacionalização (Seixas, 2001, p. 213).

No nosso estudo, a partir da informação recolhida dos *sites* da *internet* das respetivas instituições (Quadro 17), foi possível evidenciar diferentes modalidades de diversificação na vertente da internacionalização.

---

<sup>74</sup> Com o termo *branding* pretendemos referir-nos às estratégias desenvolvidas através do *marketing* na criação, alteração no logotipo de instituições universitárias como forma distintiva e atrativa de posicionamento concorrencial com outras IES. No caso em apreço poderemos constatar que no ensino superior as modalidades apresentadas vão desde a nomeação da instituição utilizando expressões na língua inglesa, alteração do logotipo original identitário das instituições, etc. Por exemplo: “Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Coimbra – Coimbra *Business School*; Faculdade de Economia da Universidade Nova de Lisboa – *School of Business & Economics* | *Shaping powerful minds*”.

Refira-se contudo que de acordo com os artigos 10º e 13º do RJIES as IES, devem ter denominação própria em língua portuguesa sem prejuízo de utilização na sua identificação em línguas estrangeiras, sendo que a sua utilização depende de registo junto do ministério da tutela, sendo extensível ainda às suas unidades orgânicas.



Quadro 17 | Internacionalização: modalidades de diversificação

MODALIDADES DE DIVERSIFICAÇÃO
Atividades de cooperação com países de língua oficial portuguesa
Candidaturas a organismos internacionais através de iniciativas no âmbito da atividade científica cultural e valorização do património
Colaboração, recrutamento e integração de docentes e investigadores estrangeiros de especial mérito por área estratégica
Desenvolvimento de programas de formação em parcerias com universidades de renome internacional
Disponibilização de conteúdos em língua inglesa e espanhola no <i>site</i> das IES
Estabelecimento de parcerias com empresas multinacionais no âmbito do ensino e investigação
Estabelecimento de parcerias com IES estrangeiras na organização dos 2º e 3º ciclos de ensino
Inserção em redes nacionais e internacionais de inovação e transferência do conhecimento
Mobilidade de alunos (Programa ERASMUS) docentes e investigadores no âmbito de programas de cooperação internacional
Organização de congressos e fóruns internacionais de ensino e investigação
Participação em redes internacionais de acreditação de IES
Publicações científicas

Também o discurso dos administradores demonstra que a estratégia de afirmação, encetada pelas IES, passou, à semelhança com o que aconteceu com o setor privado, pelo desenvolvimento de um processo de internacionalização. É que a competição económica internacional também tem intensificado crescentes pressões no ensino superior. O facto dos ativos intangíveis, como seja o capital humano, conferirem à educação um elemento chave no desenvolvimento económico transfronteiriço, conducentes à criação de riqueza, explica a centralidade do ensino superior e a aposta na internacionalização (Seixas, 2001, p. 212).

Da análise do conteúdo dos discursos parece perspetivar-se algumas janelas de oportunidade:

- i. no que resulta da comunidade dos países de língua portuguesa e respetivas administrações públicas

“Temos vários tipos de contratos desses quer nacionais com empresas quer internacionais com organismos públicos (Cabo Verde e Moçambique). Além de ser a missão da Universidade ensinar procuramos fontes alternativas de financiamento. (...) Ao nível do ensino temos já a internacionalização. Existe essa aposta, quer na própria prestação de serviços aos ministérios”. (ADM X)

- ii. no próprio espaço da UE

“Pois, como lhe estava a dizer anteriormente, a universidade e isto já vem do passado, nós sempre tivemos uma estratégia de poder encontrar na ligação com o exterior com as empresas, com a CE e com os projetos europeus, maneiras de encontrar financiamentos alternativos e portanto a universidade felizmente tem conseguido isso”. (RT Z)

“Além dos projetos de investigação, além de candidaturas que fazemos ao Quadro Geral de Apoio Europeu. São tudo formas de financiar também a universidade”. (ADM Z)

A importância da internacionalização, nas três universidades, assume-se, claramente, como elemento preponderante comum ao seu processo de afirmação. A visão assumida pelos reitores das três universidades corporizada nos respetivos planos estratégicos secundadas pela recomendação n.º 5/2013, de 26 de junho da CNE, parece não deixar dúvidas:

“Universidade abrangente, de proximidade, inclusiva e atrativa, dinamizada por referenciais de excelência internacional”. (Plano Estratégico da Universidade de Aveiro, pp. 11)

“Em 2020 a Universidade da Beira Interior ambiciona ser reconhecida como uma Universidade que se distingue pela excelência dos resultados da investigação, reconhecidos internacionalmente e colocados ao serviço do desenvolvimento sustentável”. (Plano Estratégico 2020 da Universidade da Beira Interior)

“A afirmação da Universidade de Coimbra como instituição europeia de referência, sendo reconhecida como a universidade portuguesa de maior qualidade”. (Plano Estratégico da Universidade de Coimbra 2011-2015)

De facto, podemos compreender que a resposta aos desafios do processo de internacionalização do ensino superior, motivado pelo processo de globalização, já não é compatível com abordagens simplistas e anacrónicas. Muito pelo contrário. A definição de políticas institucionais, a partir da formulação estratégica analisando a sua envolvente externa e interna, encarnando a missão e a visão das próprias instituições, priorizando objetivos, metas e indicadores associados, constituem os traços marcantes de uma nova cultura de gestão das IES. Apesar das diferenças evidentes, que caracterizam cada uma das IES, não pode ser ignorado, no nosso estudo que, individualmente, embora partilhando um conjunto de valores comuns, existem de facto estratégias e objetivos diferentes, que resultam do próprio contexto onde se inserem, da relação com o meio exterior e outras variáveis.

## CONCLUSÕES

Por força da entrada em vigor do RJIES, o modelo de governação das universidades, localizadas na *NUTS II*, embora, obviamente, com as suas especificidades, decorrentes do contexto onde se inserem, representam significativas mudanças. Podemos falar mesmo em rutura face ao anterior modelo de governação. Em todo o caso, devemos assinalar, como referencial geral da nossa investigação, a existência de um denominador comum: a adesão a um modelo híbrido entre uma governação de partes interessadas (*stakeholder governance*) e uma governação empresarial (*corporate governance*), próxima das práticas organizacionais características da gestão privada, em sintonia com recomendações de organizações internacionais.

Em resposta às perguntas formuladas na razão que motivou o nosso estudo, podemos assinalar que:

1. Em matéria de autonomia, embora com uma aceitação favorável, o RJIES evidencia resquícios de uma forte regulação estatal, suportada, por um lado, pelas sucessivas restrições orçamentais, e outras disposições jurídicas, mormente no que se refere ao cumprimento da legislação sobre contratação pública e à que resulta das imposições da DGO e da lei de OE. Paralelamente, é difícil ver reconhecido instrumentos que estimulem e premeiem o desempenho da gestão das IES. Estes são, aliás, aspetos importantes que os entrevistados referem como necessidade absoluta em ver o reforço da autonomia mais clarificado e otimizado, para impulsionar um novo rumo às IES, por forma a poderem cumprir as estratégias delineadas pelos reitores e aprovadas pelos respetivos conselhos gerais.
2. A segunda conclusão, que enunciamos a seguir, é que a criação dos conselhos gerais e a participação dos membros externos na governação das universidades assumem-se, claramente, como um aspeto central e positivo no atual RJIES, transplantando para estas universidades uma nova dinâmica e olhares diferentes sobre a sociedade. Há, contudo, a necessidade de aperfeiçoamento das competências e responsabilidade deste órgão de governo, quer ao nível dos próprios estatutos de cada uma das instituições, quer em sede de apreciação legislativa. De facto, a perceção retida da nossa investigação é que, globalmente, o desempenho do CG, enquanto órgão de governo, é merecedor de algumas críticas, estando aquém das expetativas inicialmente criadas. O legislador, é neste caso, acusado de não ter previsto a criação de condições para uma atuação eficaz e responsabilizante dos seus membros. Diga-se, contudo, que, no geral, o desempenho dos membros externos é considerado positivo.

3. A terceira conclusão evidencia a heterogeneidade na dimensão e composição dos diferentes elementos que integram o CG nas três universidades, (conferido justamente pela possibilidade dessa “liberdade” de organização institucional), permitindo afirmar o seguinte:
- a colegialidade na comunidade de professores e de investigação ficou assegurada, também esta por força da lei, com representação em mais de 50% do total do CG;
  - a participação dos elementos externos, nos diferentes conselhos gerais, não cumpre o valor mínimo de 30%;
  - A percentagem de estudantes que integram o CG é díspar, sendo que numa universidade não respeita o valor de 15%.

Refira-se, também, que o grau de participação dos estudantes no CG é questionável uma vez que foram notadas as constantes entradas e saídas dos seus membros em despachos proferidos pelos presidentes dos Conselhos Gerais, sendo que, na maior parte dos casos, é justificada pelo facto dos alunos concluírem o seu ciclo de estudos e abandonarem a instituição.

4. É conhecido, dada a sua especificidade, que a organização e governação interna das universidades denota, ainda, aspetos que envolvem burocracia e poder hegemónico dos profissionais académicos. Desde logo, se nos lembramos da tipificação dos processos eleitorais, está nela expresso o poder colegial das diversas instituições, associado a interesses corporativos, a criação de normas que delimitam o campo de atuação dos seus profissionais, o *status* adquirido pelo prestígio e influência na sociedade, etc. Há, contudo, sinais de uma mudança de paradigma também a este nível, que indiciam que, nas três universidades, se vêm a intensificar, desde a entrada em vigor do RJIES:
- em termos de organização interna, assiste-se a uma redução das estruturas, centrando toda a decisão na esfera do reitor, ainda que, não obstante haja a necessária descentralização através da delegação de competências. A nossa investigação regista que a reconfiguração das autonomias das unidades orgânicas (num passado recente criando serviços e fundos autónomos, dotados de autonomia e administrativa e financeira), ao contrário do que vinha acontecendo com o anterior modelo de governação tradicional, indicia tentativas para limitar a intervenção dos académicos e aumentar a concentração do poder estratégico na cúpula dos órgãos de direção, afastando a possibilidade de novas autonomias. Em reforço desta nova reconfiguração verificámos que também durante a vigência do RJIES, um serviço e fundo autónomo do ensino politécnico (Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Aveiro) foi integrado na Universidade de Aveiro, perdendo, desta forma, a sua personalidade jurídica, sendo que também a Faculdade de Ciências e Tecnologia e a

Faculdade de Medicina da Universidade de Coimbra perderam a sua autonomia administrativa e financeira. A opção pela centralização de serviços de suporte especializados, através da criação de acordos de nível de serviço na área académica, financeira de recursos humanos, confirma uma das formas de concentração do poder – a tecnoestrutura, a qual, de acordo com o pensamento de Santiago *et al.*, (2005, p. 63), insere-se no “âmbito da profissionalização do governo e gestão” das IES.

- no plano da gestão, notámos sem exceção, a configuração de novos métodos orientados para a eficácia nos resultados e eficiência nos processos. Desde logo, a importância atribuída ao plano estratégico, alinhado com a missão e a visão de cada instituição, suportado em metodologias de operacionalização e monitorização da gestão, e, dessa mesma estratégia, medida através de indicadores de qualidade, eficácia e eficiência. Por outro lado, é cada vez mais percecionada a ênfase atribuída à *accountability* não só pelos próprios atores, enquanto responsáveis pela gestão da sua instituição, mas pela necessidade de demonstrar, aos diversos destinatários a importância do desempenho das instituições e as externalidades que impelem para a sociedade.

5. A quinta conclusão, remete-nos para a consciência que o tradicional financiamento do OE, em tendência decrescente, nomeadamente a que resulta da contrapartida do esforço financeiro nacional, tem encorajado as instituições, localizadas nesta *NUTS II*, a criarem dinâmicas distintas na obtenção de receitas próprias. E, aqui, ressalta, desde logo, um aspeto importante, que permitiu evidenciar a separação entre a investigação e o ensino, no que se refere a estratégias encetadas. Internamente, a própria política de diferenciação positiva, estimulando o mérito através do *expertise* dos profissionais académicos, através da ênfase na consultadoria, a criação de centros de responsabilidade para execução de orçamentos autonomizados, deduzidos dos correspondentes *overheads*<sup>75</sup> para as reitorias ou faculdades e, em última análise, para benefício pessoal do profissional (remuneração adicional) ou da equipa (acréscimo de dotação orçamental), constituem fundamentos de transformações que se têm vindo a intensificar na captação de financiamento alternativo assim como na própria competição entre os profissionais. Outro dos aspetos importantes é a priorização do aprofundamento da excelência, criada a partir de centros de investigação, permitindo a geração de receitas, em termos de prestação de serviços ao exterior, e a obtenção de *overheads* como compensação de gastos gerais.

---

<sup>75</sup> Genericamente esta expressão é utilizada e refere-se à compensação de gastos gerais em resultado das despesas suportadas pelas IES na investigação negociado com agências financeiras portuguesas financiadores da investigação. Contudo, a CNE, no parecer n.º 2/2007, de 06 de junho, reconhece que “as receitas próprias em *overheads* são um “prémio” direto à capacidade das instituições de angariação de fundos para a investigação, mas não se podem substituir às funções do financiamento programático e de base. Os *overheads* também não são os gastos gerais atribuídos aos projetos, e que devem ser gastos em despesas relacionadas com a execução dos projetos”.

Externamente, as IES têm intensificado a sua atuação no âmbito dos diversos programas, apoiados pela Fundação da Ciência e Tecnologia, impulsionadas a partir de candidaturas a projetos de investigação e desenvolvimento que resultam do financiamento da UE no âmbito de candidaturas efetuadas através do Quadro de Referência Estratégica Nacional, constituindo, desta forma, também um dos modos alternativos ao seu financiamento.

6. A sexta conclusão, evidencia que as instituições, partindo da sua formulação estratégica e da visão que perspetivam ser no futuro, o posicionamento que pretendem ocupar na sociedade e no mundo, desencadearam uma estratégia de alinhamento com a sua própria missão de serviço público, a aposta na ligação das atividades do ensino superior com o meio exterior, às necessidades das famílias e das empresas. Esta situação não é indissociável de uma governação híbrida, entre uma governança de partes interessadas (*stakeholder governance*) e uma governação tipo empresarial (*corporate governance*) com responsabilidade social, a que nos temos vindo a referir, e que tem vindo a ser posta em prática mormente desde a entrada em vigor do RJIES. Neste domínio, registamos, sem exceção, a intensificação de estratégias que visam a valorização do conhecimento produzido, sendo, posteriormente, transferido para empresas de base tecnológica, aprofundado, também, em instituições sem fins lucrativos ou através de apoio na criação de *Start-ups* e, ainda, na participação em parques tecnológicos, ainda que neste caso último seja de participação obrigatória.

Na formação há, claramente a intenção de procurar ir ao encontro das necessidades das empresas e das famílias. É certo que Bolonha alterou o paradigma do ensino e as estruturas curriculares dos diferentes cursos e graus de ensino. Mas, também, não pode ser ignorado que o processo de globalização, a descoberta de novas plataformas de ensino, a educação e formação ao longo da vida, as exigências do mercado de trabalho, a cultura e o lazer originaram não só preocupações, mas, também, em simultâneo, janelas de oportunidades, para as quais as IES, desta *NUTS II*, se têm vindo a adaptar de forma sustentada, diversificando e atraindo novos públicos.

7. Finalmente, importa refletir sobre o processo de internacionalização do ensino superior destas instituições, como forma de afirmação num mercado concorrencial. Este surge referido numa perspetiva muito distante de abordagens simplistas e anacrónicas, sustentadas em políticas institucionais, inserindo-se como orientação estratégica comum, conforme denotam os planos estratégicos.

No quadro de prossecução da internacionalização, as iniciativas levadas a cabo têm, obviamente, em conta, as especificidades do próprio contexto em que se inserem, mas, ainda assim, encontramos particularidades comuns neste âmbito de atuação:

- as que emergem das potencialidades existentes na comunidade dos países de língua oficial portuguesa e respetivas administrações públicas;
- as potencialidades decorrentes de se inserirem num espaço comum da UE, onde existe a livre circulação de pessoas, bens e serviços.

Pensamos, ainda, que as modalidades de diversificação, encetadas no processo de internacionalização para além de sugerirem melhorar a competitividade e a subida nos *rankings* internacionais, podem ter, também, como desiderato final, contribuir para o desenvolvimento equilibrado desta região afirmando-a, de forma sustentável e inclusiva, criando riqueza, fomentando a coesão social e territorial e diminuindo as assimetrias.

### **Importância do Estudo**

Não obstante reconhecermos que foram já publicados diversos trabalhos meritórios, enquadrados quer em estudos técnicos, quer em trabalhos científicos e outra literatura, sobre a apreciação da governação do ensino superior, achamos pertinente o desafio de buscar algumas preocupações com que se debate o ensino superior na atualidade.

No momento em que decorre a primeira avaliação da implementação do RJIES nas IES, e simultaneamente, se encontrar na assembleia da república a primeira proposta de alteração ao mesmo, seria uma motivação adicional, ainda que, com um contributo humilde, quiçá poder ajudar a melhorar e aperfeiçoar a nova lei, a partir do testemunho de atores diretamente envolvidos, e das práticas de governação de três universidades localizadas na *NUTS II*.

Ao concluirmos este processo de investigação, julgamos, mesmo assim ter enfatizado a preocupação de alguns aspetos que, na perspetiva de reitores e administradores, necessitam da atenção do poder político para eventuais alterações, que se identificam como necessárias. Aliás, é com base no fundamento da observação no terreno, a partir do testemunho dos atores e da informação recolhida, que identificámos aspetos positivos e negativos da atual lei.

### **Constrangimentos**

No decorrer do nosso processo de investigação fomos confrontados com alguns constrangimentos. Desde logo, o hiato que se verifica entre a eleição do CG e a tomada de posse do reitor teve, no caso particular, consequências ao nível do adiamento sucessivo de entrevistas e calendarização das atividades inicialmente delineadas. Não obstante termos oficializado, com alguma antecipação o agendamento de entrevista, não nos foi possível obter resposta, em tempo útil, às nossas

solicitações numa universidade, sendo que, por via disso, a questão do tratamento e análise dos dados condicionou substancialmente a evolução da tese.

Aliás, diga-se que, em resultado dos processos eleitorais ocorridos, fomos, também, confrontados com alterações dos atores chaves, sendo que, este facto por si só, está na origem da condicionalidade referida anteriormente.

Por outro lado, constatamos que, embora as IES sejam por força dos artigos 161º e 162º do RJIES, entidades vinculadas a disponibilizarem informação, ainda assim constatamos a manifesta impossibilidade no acesso às deliberações do CG. De facto, não obstante a nossa insistência em tentar aceder às deliberações do CG, foi-nos recusado o envio de documentação que pudesse enriquecer o nosso estudo. Julgamos, por isso, e no âmbito de que se pretende tanto quanto possível uma AP aberta, transparente, de acesso fácil ao cidadão, que existe, ainda, um longo caminho a percorrer e uma mudança de mentalidades a desenvolver.

Durante o nosso processo de investigação, se bem que, previamente conhecedores dessa possibilidade vir a verificar-se, fomos confrontados com a discussão pública de alterações ao RJIES. Ainda sem estar inscrita em lei, este facto, por um lado, impediu-nos de sistematizar e analisar com detalhe as alterações que novamente as IES vão enfrentar e, por outro, a possibilidade de reorientarmos o nosso trabalho de investigação em função das alterações previsíveis.

### **Sugestões**

Sendo certo que o RJIES permitiu a heterogeneidade na liberdade das instituições se organizarem, a partir de uma realidade, confirmámos que existem aspetos positivos que derivam da sua aplicação. Contudo, estamos aptos a sinalizar oportunidades de melhoria e aperfeiçoamento, que, de acordo com os entrevistados, se devia verificar em sede legislativa:

- O reforço da autonomia das universidades com enfoque na área orçamental e patrimonial;
- A clarificação das atribuições do CG e a responsabilização dos seus membros;
- A valorização e motivação dos membros externos;
- O refinamento dos critérios na forma como são cooptados os membros externos evitando a potencial consolidação de interesses;
- A representatividade dos membros do corpo de estudantes no CG;
- Uma atenção para a uniformização da composição do CG;



- O hiato que se verifica entre a eleição do CG e a eleição do reitor sob pena de constituir um obstáculo à implementação e consolidação da estratégia;
- Uma atenção na divulgação das deliberações do CG nos *sites* institucionais;
- Aprofundamento da escolha dos diretores de faculdade/escolas a partir da nomeação do reitor;
- Adoção pelo Estado de políticas de médio e longo prazo (contratos programa e contratos de desenvolvimento) antecipando o conhecimento dos orçamentos;
- Aprofundamento da lei do financiamento do ensino superior e reavaliação dos princípios de diferenciação previstos na distribuição de orçamento de acordo com o desempenho das universidades;
- Uma cuidada atenção na revisão da rede do ensino superior público capaz de possibilitar equilibrar de forma racional e sustentada a oferta de formação de acordo com as especificidades de cada região.

### **Propostas de Investigação Futuras**

Baseando-nos no entendimento de Quivy & Campenhoudt, (1998, p. 244), ao considerar que “um trabalho de investigação social produz dois tipos de conhecimentos: novos conhecimentos relativo ao objeto de análise e novos conhecimentos teóricos”, pensamos que a experiência retirada de uma realidade, como o ensino superior, pode e deve originar novos contributos para conhecimentos futuros.

Neste sentido, conhecendo-se o atual momento de dificuldades com que se debate o ensino superior, nomeadamente aquele que resulta das fortes reduções de financiamento, e considerando que: o poder do mercado é limitado, o Estado assume ainda uma posição de coordenação e controlo do ensino superior, as universidades têm vindo a desenvolver uma governação, embora partilhada, adotando uma gestão de tipo empresarial, deixamos como propósito de investigação futura esta encruzilhada. Dito de outro modo: de que forma o desenvolvimento de um modelo economicista e empresarial emergente (submetido a uma lógica de mercado) será compatível com um modelo político, corporativo e colegial do ensino superior?



## Referências Bibliográficas

- Ackroyd, S. (1995). From Public Administration to Public Sector Management: Understanding Contemporary Change in British Public Services. *International Journal of Public Sector Management*, 19-32.
- Ackroyd, S., Kirkpatrick, I., & Walker, M. (2007). *Public Management Reform in the UK and its Consequences for Professional Organization: A Comparative Analysis*, *Public Administration* (Vol. 85).
- Aires, L. (2011). *Paradigma Qualitativo e Práticas de Investigação Educacional* (1.ª ed.). Lisboa: Universidade Aberta.
- Alexandrino, J. (2011). Escritos sobre a Universidade e sobre a Faculdade. Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.
- Alfred, R. (1998). *Shared Governance in Community Colleges*. Education Commission of the States.
- Almeida, J., & Marques, M. (2003). A Contabilidade Pública e o Setor da Educação em Portugal. *Education Policy Studies Laboratory*, 11.
- Altbach, P. (1999). The Logic of Mass Higher Education. In T. E. Society, *Tertiary Education and Management* (pp. 107-124). Netherlands: Kluwer Academic Publishers.
- Altbach, P. (2000). *Academic Freedom in Hong Kong – Threats Inside and Out*. International Higher Education.
- Amaral, A. (2003). *Avaliação, Revisão e Consolidação da Legislação do Ensino Superior*. Porto: Fundação das Universidades Portuguesas.
- Amaral, A. (maio/agosto de 2010). Tendências Recentes dos Sistemas de Avaliação do Ensino Superior na Europa. *Sísifo - Revista de Ciências da Educação*, pp. 51-62.
- Amaral, A., & Magalhães, A. (2000). O Conceito de Stakeholder e o Novo Paradigma do Ensino Superior. *Revista Portuguesa de Educação*, 13, pp. 7-28.
- Amaral, A., Correia, F., Magalhães, A., Rosa, M., Santiago, R., & Teixeira, P. (2002). *O Ensino Superior Pela Mão da Economia*. Matosinhos: CIPES. Fundação das Universidades Portuguesas.
- Amaral, A., Meek, V., & Larsen, M. (2003). *The Higher Education Managerial Revolution*. London: kluwer Academic Publishers.
- Antunes, E. (2012). *Ética e Administração Pública*. Textos de Apoio. Lisboa: Instituto Nacional de Administração.
- Araújo, J. (2002). *Gestão Pública em Portugal: Mudança e Persistência Institucional*. Coimbra: Quarteto Editora.
- Araújo, J. (2005). *Reflexións sobre a Política e a Administración na Eurorexión Galicia-Norte de Portugal*. (S. Impresión Gráficas Planeta, Ed.) pp. 139-140.

- Araújo, J. (2007). *Avaliação da Gestão Pública: A Administração Pós Burocrática*. Universidade do Minho.
- Araújo, J. (2008). *A Implementação da Gestão Orientada Para os Resultados em Portugal : A Experiência Recente*. Universidade do Minho.
- Assunção, M. (20 de janeiro de 2010). Impacto de las Reformas en la Enseñanza Superior en Portugal. *Informe CYM 2010*, pp. 78-80.
- Bardin, L. (1997). *A Análise de Conteúdo*. (L. A. Reto, & A. Pinheiro, Trans.) Lisboa: Edições 70.
- Bassey, M. (1981). Pedagogic Research: On the Relative Merits of Search for Generalization and Study of Single Events. *Oxford Review of Education*, 7, 73-93.
- Behn, R. (1995). The Big Questions of Public Management and a New Accountability. (P. A. Review, Ed.) 76, pp. 451-470.
- Bell, J. (2010). *Como Realizar um Projeto de Investigação. Um Guia Para a Pesquisa em Ciências Sociais e da Educação*. (5.ª ed.). (G. Valente, Ed., & M. J. Cordeiro, Trad.) Lisboa: Gradiva.
- Bilhim, J. (2006). *Ciência da Administração*. Lisboa: Universidade Aberta.
- Bilhim, J. (2011). *Gestão por Objetivos - Lei 66-B/07 - Powerpoint*. Curso de Alta Direção em Administração Pública (Edição 2257/30 - 13 de setembro de 2011 a 30 de maio de 2012. Aveiro). Instituto Nacional de Administração.
- Bogdan, R., & Biklen, S. (1994). *Investigação Qualitativa em Educação. Uma Introdução à Teoria e aos Métodos*. Porto: Porto Editora.
- Burgess, R. (2001). *A Pesquisa de Terreno: Uma Introdução*. (E. Freitas, & M. I. Mansinho, Trans.) Oeiras: Celta Editora.
- Caiden, G. (1991). *Administrative Reform Comes of Age*. New York.
- Carapeto, C., & Fonseca, F. (2006). *Administração Pública - Modernização, Qualidade e Inovação* (2.ª ed.). Lisboa: Edições Sílabo Lda.
- Cardoso, T. (setembro de 2013). Austeridade e Alternativas. *Conselho Nacional das Finanças Públicas*, pp. 1-8.
- Cardoso, C., & Marques, M. (01 de agosto de 2013). Os Recursos Humanos na Administração Pública Portuguesa: Um Estudo Empírico (I). *Revista Ordem Técnicos Oficiais de Contas* - n.º 161, pp. 53-58.
- Carvalho, T. (2009). *Nova Gestão Pública e Reformas da Saúde - O Profissionalismo Numa Encruzilhada*. Lisboa: Edições Sílabo.
- Carvalho, T. (2012). Shaping the "New" Academic Profession. In G. Neave, & A. Amaral, *Higher Education in Portugal 1974-2009. A Nation, a Generation*. Matosinhos: Springer Science+Business Media B.V. 2012.

- Carvalho, T., & Santiago, R. (2010). New Public Management and "Middle Management": How do Deans Influence Institutional Policies? In V. Meek, L. Goedebuure, R. Santiago, & T. Carvalho, *The Changing Dynamics of Higher Education Middle Management* (pp. 165-196). London: Springer Science+Business Media B.V..
- Casaca, S. (2005). *Flexibilidade de Emprego, Novas Temporalidades de Trabalho e Relações de Género. A Reconfiguração da Desigualdade dos Novos Setores dos Serviços*. Dissertação para a Obtenção do Grau de Doutora em Sociologia Económica das Organizações, Instituto Superior de Economia e Gestão, Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa.
- Caupers, J. (2002). *Introdução à Ciência da Administração Pública*. Lisboa: Âncora.
- Chait, R., Holland, T., & Taylor, B. (1991). *The Effective Board of Trustees*. New York: American Council on Education.
- Clark, B. (1983). *The Higher Education System: Academic Organisation in Cross-National Perspective*. Berkeley/Los Angeles: University of California Press.
- Clarke, J., & Newman, J. (1997). *The Managerial State*. London: Sage.
- Commission of the European Communities (COM) 615. (2003). *Governance and Development*. Bruxelas: Comissão das Comunidades Europeias - 615.
- Conselho das Finanças Públicas. (2013a). *Análise do Documento de Estratégia Orçamental 2013-2017. Relatório Conselho das Finanças Públicas N.º 3/2013*. Lisboa.
- Conselho das Finanças Públicas. (2013b). *Análise da Proposta de Orçamento de Estado Para 2014. Relatório do Conselho Nacional de Finanças Públicas N.º 7/2013*. Lisboa: Conselho Nacional das Finanças Públicas.
- Corte-Real, I. (1991). *Cidadão, Administração e Poder*. Lisboa: Editorial do Ministério da Educação.
- Costa, J. (2003). Equívocos e Propostas Sobre Modelos de Governação. Obtido em 28 de janeiro de 2013 de, <http://jvcosta.net/artigos/governacao2.html>.
- De Vries, M. (2001). The Attack on the State: A Comparison of the Arguments. *International Review of Administrative Sciences*, 67, 389-414.
- Dearlove, J. (1997). *The Academic Labor Process: From Collegiality and Professionalism to Managerialism and Proletarianisation?* (1.<sup>a</sup> ed., Vol. 30). Higher Education Review.
- Denhardt, R., & Denhardt, J. (2000). The New Public Service: Serving Rather Than Steering. 60, pp. 549-559.
- Elcock, H. (1995). The Fallacies of Management. *Public Administration Committee*, 10, pp. 34-38. Obtido em 11 de novembro de 2012, de <http://ppa.sagepub.com/content/10/1/34.full.pdf>.
- Estanque, E. (2012). O Estado Social em Causa: Instituições, Políticas Sociais e Movimentos Sociolaborais no Contexto Europeu. In F. Silva, *Os Portugueses e o Estado Providência* (Vol. 73, pp. 39-80). Lisboa: ICS.

- Eurodyce. (2008). *A Governança do Ensino Superior na Europa*. Ministério da Educação. Brussels: Gabinete de Estatística e Planeamento da Educação.
- Ferlie, E., Ashburner, L., Fitzgerald, L., et al., (1996). *The New Public Management in Action*. Oxford: Oxford University Press.
- Ferraz, J., & Alexandre, H. (2008). Que Espaço para uma Cidadania Ativa e Participativa no Contexto das Reformas da Administração Pública em Portugal? (pp. 7-12). Lisboa: Instituto Nacional de Administração.
- Ferreira, J., Leitão, J., & Raposo, M. (abril/junho de 2008). The Role of Entrepreneurial Universities in Interfacing Competitive Advantages: The Case of Beira Interior. *GITAM - Journal of Management*, pp. 6-33.
- Fielden, J. (March de 2008). *Global Trends in University Governance*. Washington, D.C. – U.S.A.
- Figueiredo, J. (2009). *Desempenho dos Serviços Públicos e sua Avaliação: Adaptação a Novos Desafios in Colóquio Internacional A Moderna Gestão Financeira Pública: Uma Resposta à Crise Económica?* Lisboa: Tribunal de Contas.
- Gago, M. (2007). *Orientações para a Reforma do Sistema de Ensino Superior em Portugal. Intervenção do Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior*. Lisboa: Conselho Nacional de Educação em 13 de fevereiro de 2007. Obtido em 20 de dezembro de 2012, de [http://www.mctes.pt/archive/doc/MCTES\\_CNE13Fev07.pdf](http://www.mctes.pt/archive/doc/MCTES_CNE13Fev07.pdf).
- Ghiglione, R., & Matalon, B. (2001). *O Inquérito. Teoria e Prática* (4.<sup>a</sup> ed.). (C. Pires, Trad.) Oeiras: Celta Editora.
- Gonçalves, M. (2012). Changing Legal Regimes and the Fate of Autonomy in Portuguese Universities. In G. Neave, & A. Amaral, *Higher Education in Portugal 1974-2009. A Nation, a Generation*. (pp. 161-177). Matosinhos: Springer Science+Business Media B.V. 2012.
- Gore, A. (1996). *Reinventar a Administração Pública. Relatório Sobre o Estado da Administração Americana e as Opções Fundamentais Para a Sua Reforma. Introdução à Edição Portuguesa* (3.<sup>a</sup> ed.) (J. Magalhães, Trad.) Lisboa: Quetzal.
- Green, D. (1994). *What Is Quality in Higher Education?* London: Society for Research into Higher Education.
- Hiernaux, J. (2011). Análise Estrutural de Conteúdos e Modelos Culturais: Aplicação a Materiais Volumosos. In L. Albarello, F. Digneffe, J. Hiernaux, C. Maroy, D. Ruquoy, & P. Saint-Georges, *Práticas e Métodos de Investigação em Ciências Sociais* (pp. 156-202). Lisboa: Gradiva.
- Hood, C. (1991). *A Public Management For All Seasons?* Public Administration 69: Spring.
- Hood, C. & Jones, D. (1996). *Accident and Design Contemporary Debates on Risk Management*. Abingdon: Routledge.
- International Monetary Fund. (1997). *Good Governance: The IMF's Role*. International Monetary Fund. Washington: International Monetary Fund.

- International Monetary Fund. (2013). *Rethinking the State - Selected Expenditure Reform Options*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Jesuíno, J. (1986). O Método Experimental nas Ciências Sociais. In A. Silva, & J. Pinto, *Metodologia das Ciências Sociais* (9.ª ed., pp. 215-249). Porto: Edições Afrontamento.
- Kaplan, R., & Norton, D. (1997). *A Estratégia em Ação: Balanced Scorecard*. Rio de Janeiro: Campus.
- Kohler, J., & Huber, J. (2006). *Higher Education Governance Between Democratic Culture, Academic Aspirations and Market Forces*. (S. Bergan, Ed.) Strasbourg: Council of Europe Publishing.
- Kooiman, J. (1993). Social-Political Governance : Introduction. In J. Kooiman, & J. Kooiman (Ed.), *Modern Governance. New Government - Society Interactions* (pp. 3-4). London: SAGE Publications Ltd.
- Leftwich, A. (1993). *Governance, Democracy and Development in the Third World*. Third World Quarterly.
- Lima, L. (2012). Patterns of Institutional Management: Democratisation, Autonomy and the Managerialist Canon. In G. Neave, & A. Amaral, *Higher Education in Portugal 1974-2009. A Nation, A Generation* (pp. 287-306). Matosinhos: Springer Sciencebusiness Media B.V. 2012. doi:10.1007/978-94-007-2135-7\_12.
- Lofland, J. (15 de janeiro de 1974). Styles of Reporting Qualitative Field Research. *The American Sociologist*, 9, pp. 101-111.
- Madureira, C. (2004). Do Welfare State ao Conceito de Governance: Que Futuro para as Administrações Públicas no Início do Século XXI? *Comunicação apresentada no 2.º Congresso Nacional de Administração Pública "Projetos de mudança"* em Lisboa, de 3 a 4 de novembro de 2004. Lisboa. Instituto Nacional de Administração, pp 1-8.
- Madureira, C., Rodrigues, M., & Asensio, M. (2013). *Análise da Evolução das Estruturas da Administração Pública Central Portuguesa Decorrente do PRACE e do PREMAC*. Lisboa: Direção Geral da Administração e do Emprego Público.
- Magalhães, A. (2004). *A Identidade do Ensino Superior, Conhecimento e Educação Numa Época de Transição*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Magalhães, A. (2006). A Identidade do Ensino Superior: a Educação Superior e a Universidade. *Revista Lusófona de Educação*, pp. 13-40.
- Magalhães, A., & Santiago, R. (2012). Governance, Public Management and Administration of Higher Education in Portugal. In G. Neave, & A. Amaral, *Higher Education in Portugal 1974-2009. A Nation, a Generation* (pp. 227-247). Matosinhos: Springer Science+Business Media B.V. 2012.
- Magone, J. (2006). The Europeanization of Portugal (1986-2006). A Critical View. (I. N. Defesa, Ed.) *Nação e Defesa*, pp. 9-28.
- Manning, N. (2001). The Legacy of the New Public Management in Developing Countries. (I. R. Sciences, Ed.).

- Mano, M., & Marques, M. (maio/junho de 2012). Novos Modelos de Governo na Universidade Pública em Portugal e Competitividade. *Revista de Administração Pública* (46), pp. 721-736.
- Mano, M., Almeida, F., Ramos, L., Marques, M., & Nolan, S. (2009). *Governance and Management. Models in Higher Education. A Global Perspective*. Porto: Grupo Editorial Vida Económica.
- Marconi, M., & Lakatos, E. (2003). *Fundamentos de Metodologia Científica* (5.<sup>a</sup> ed.). São Paulo: Editora Atlas S.A.
- Marques, M. (2000). Alguns Aspetos da Gestão Pública na Administração Central em Portugal. *Comunicación Presentada en el I Encuentro Iberoamericano de Contabilidad de Gestión*, (p. 7). Valencia.
- Marques, M. (2007). Aplicação dos Princípios da Governança Corporativa ao Setor Público. *Revista Auditoria e Contabilidade*, 11, pp. 11-26.
- Marques, M. (dezembro de 2008). Novos Desafios da Gestão Universitária em Portugal. O Papel da Contabilidade Analítica. *Economia Global e Gestão*, pp. 119-136.
- Marques, M. (02 de maio de 2011). A Universidade Pública e os Modelos de Governo: Uma Visão Sobre o Contexto Atual Português. (S. Ginocar Produções, Ed.) *Revista Portuguesa de Contabilidade*, Vol. 1, pp. 105-128.
- Marques, M., & Almeida, J. (2004). Auditoria no Setor Público: Um Instrumento para a Melhoria da Gestão Pública. *Revista de Contabilidade e Finanças*, 15 (35), pp. 84-95.
- Mason, J. (1998). *Qualitative Researching*. London: SAGE Publications Ltd.
- McMillan. (1996). *Educational Research: Fundamentals for the Consumer* (2.<sup>a</sup> ed.). New York: HarperCollins.
- Miller, H. (1995). *The Management of Change in Universities*. London: SHRE/Open University.
- Ministério das Finanças. (2013a). *Documento de Estratégia Orçamental 2013-2017*. Lisboa: Ministério das Finanças.
- Ministério das Finanças. (2013b). *Reforma do Estado. Medidas a Implementar*. Lisboa: Ministério das Finanças.
- Ministério das Finanças. (2013c). *Alteração ao Orçamento de Estado para 2013*. Lisboa: Ministério das Finanças.
- Moodie, G., & Eustace, C. (1974). *Power and Authority in English Universities*. London: Allen and Unwin.
- Moura, P., & Arrimar, C. (2008). *Os Novos Regimes de Vinculação de Carreiras e de Remunerações dos Trabalhadores da Administração Pública*. Coimbra: Coimbra Editora Lda.
- Mozzicafreddo, J. (2001). *Modernização da Administração Pública e Poder Político*. Oeiras: Celta.



- Neave, G. (2009). The Bologna Process as Alpha Or Omega, or, on Interpreting History and Context as Inputs to Bologna, Prague, Berlin and Beyond. In A. Amaral, G. Neave, C. Musselin, & P. Maassen, *European Integration and the Governance of Higher Education and Research* (pp. 17-58). London: Springer.
- Neave, G., & Vugt, F. (1991). *Prometheus Bound: The Changing Relationship Between Government and Higher Education in Western Europe Relationships*. Pergamon Press.
- Niklasson, L. (1995). *State, Market and Oligarchy in Higher Education. A Typology and an Outline of the Debate* (3.<sup>a</sup> ed., Vol. 7). Higher Education Management.
- OCDE. (2003). *Changing Patterns of Governance in Higher Education*. In OCDE. Education Policy Analysis. Paris: OCDE Publishing.
- OCDE. (2004). *On the Edge: Securing a Sustainable Future for Higher Education*. Paris: OCDE Publishing.
- OCDE. (2006). *Reviews of National Policies for Education - Tertiary Education in Portugal* Paris: OCDE Publishing.
- OCDE. (2008a). *Avaliação do Processo Orçamental em Portugal*. Portugal: Direção Geral do Orçamento, Ministério das Finanças e da Administração Pública.
- OCDE. (2008b). *Tertiary Education for the Knowledge Society - Special Features : Governance, Funding, Quality*. Paris: OCDE Publishing.
- OCDE. (2012). *Education at a Glance: OECD Indicators 2012 Portugal*. Paris: OCDE Publishing.
- OCDE. (2013). *Education at a Glance 2013: OECD Indicators*. Paris: OCDE Publishing.
- Osborne, S., & Mclaughlin, K. (2002). *The New Public Management in Context. New Public Management Current Trends and Future Prospects*. (S. O. In k. McLaughlin, Ed.) London and New York: Routledge.
- Patton, M. (1986). *How to Use Qualitative Methods in Evaluation* (2.<sup>a</sup> ed., Vol. 4). California: SAGE Publications Ltd.
- Pedrosa, J., Santos, H., 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*. Universidade de Aveiro.
- Pereira, A., & Lains, P. (2012). From an Agrarian Society to a knowledge Economy? The Rising Importance of Education to the Portuguese Economy, 1950-2009. In G. Neave, & A. Amaral, *Higher Education in Portugal 1974-2009. A Nation, a Generation* (pp. 109-134). Matosinhos: Springer Science+Business Media B.V. 2012.
- Pereira, P. (1997). A Teoria da Escolha Pública (Public Choice): Uma Abordagem Neoliberal? In P. Pereira, *Análise Social* (Vol. 32, pp. 419-442). Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.
- Pinto, A., & Santos, P. (2005). *Gestão Orçamental Pública*. Lisboa: Publisher Team.
- Pires, M. (2007). *Ensino Superior: Da rutura à inovação*. Lisboa: Universidade Católica Editora.

- Pollitt, C. (1998). Managerialism Revisited. In G. Peters, & D. Savoie, *Taking Stock: Assessing Public Sector Reforms* (pp. 45-77). Canada: Canadian Centre for Management Development.
- Pollitt, C. (2003). *The Essential Public Manager*. Maidenhead/Philadelphia: Open University Press.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2000). *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Portugal, G., & Troika. (2011). *Memorando de Entendimento Sobre as Condicionalidades de Política Económica*. Lisboa.
- Quivy, R., & Campenhoudt, L. (1998). *Manual de Investigação em Ciências Sociais: Trajectos* (2.<sup>a</sup> ed.). (J. M. Marques, M. A. Mendes, & M. Carvalho, Trans.) Lisboa: Gradiva.
- Reed, M. (1997). *Sociologia da Gestão*. (M. Reis, Trad.) Oeiras: Celta.
- Reed, M. (2002). New Managerialism, Professional Power and Organisational Governance in UK Universities: a review and assessment. In A. Amaral, G. A., & B. Karseth, *Governing Higher Education: National Perspectives On Institutional Governance* (pp. 163-186). Dordrecht: kluwer Academic Publishers.
- Reis, J. (1986). A Recolha de Informação Não Estatística em Economia. In A. Silva, & J. Pinto, *Metodologia das Ciências Sociais* (9.<sup>a</sup> ed., pp. 197-213). Porto: Edições Afrontamento.
- Richards, D., & Smith, J. (2002). *Governance and Public Policy in the United Kingdom*. New York: Oxford University Press.
- Ritchie, J. (2003). The Applications of Qualitative Methods to Social Research. In J. Ritchie, & J. Lewis, *Qualitative Research Practice* (pp. 24-46). London: SAGE Publications.
- Rocha, J. (1991). *Princípios de Gestão Pública* (1.<sup>a</sup> ed.). Lisboa: Editorial Presença.
- Rocha, J. (2006). *Gestão Pública e Modernização Administrativa*. Oeiras: Instituto Nacional de Administração.
- Rocha, J. (2007). *Gestão Pública e Modernização Administrativa*. Oeiras Instituto Nacional de Administração.
- Ruquoy, D. (2011). Situação da Entrevista e Estratégia do Entrevistador. In L. Albarello, F. Digneffe, J. Hiernaux, C. Maroy, D. Ruquoy, & P. Saint-Georges, *Práticas e Métodos de Investigação em Ciências Sociais* (3.<sup>a</sup> ed., pp. 84-116). Lisboa: Gradiva.
- Saint - Georges, P. (2011). Pesquisa e Crítica das Fontes de Documentação nos Domínios Económico, Social e Político. In L. Albarello, F. Digneffe, J. Hiernaux, C. Maroy, D. Ruquoy, & P. Saint - Georges, *Práticas e Métodos de Investigação em Ciências Sociais. Trajetos* (L. Baptista, Trad., 3.<sup>a</sup> ed., pp. 15-47). Lisboa: Gradiva.
- Santiago, R. (1998). O Conceito de Qualidade no Ensino Superior. In *Avaliação na Administração Pública - Ata Geral do 1º Encontro do Instituto Nacional de Administração* (pp. 355-376). Lisboa. Instituto Nacional de Administração.

- Santiago, R. (2005). Uma Reflexão Panorâmica. In R. Santiago, A. Magalhães, & T. Carvalho, *O Surgimento do Managerialismo no Sistema de Ensino Português* (pp. 1-33). Porto: Fundação das Universidades Portuguesas.
- Santiago, R., & Ferreira, A. (2012). Entre a "Gaiola de Ferro" e a "Gaiola de Cristal" : Perceções dos Académicos Portugueses Sobre o Controlo e Regulação Política e Institucional do Trabalho Académico. *VII Congresso Português de Sociologia* (pp. 1-18). Universidade do Porto. Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação: CIPES.
- Santiago, R., Carvalho, T., Amaral, A., & Meek, V. (2006). Changing Patterns in the Middle Management of Higher Education Institutions: The Case of Portugal. In *The International Journal of Higher Education Research* (Vol. 52, pp. 215-250). Springer.
- Santiago, R., Magalhães, A., & Carvalho, T. (2005). A Emergência do Managerialismo no Sistema e nas Instituições de Ensino Superior. In R. Santiago, A. Magalhães, & T. Carvalho, *O Surgimento do Managerialismo no Sistema de Ensino Superior Português* (Fundação das Universidades Portuguesas, pp. 35-91). CIPES.
- Santiago, R., Rosa, M., & Amaral, A. (2002). *O Ensino Superior Aberto a Novos Públicos*. Matosinhos: CIPES. Fundação das Universidades Portuguesas.
- Santos, B. (1996). *Pela Mão de Alice. O Social e o Político na Pós-Modernidade* (5.<sup>a</sup> ed.). Porto: Edições Afrontamento.
- Santos, B. (2002). *Pela Mão de Alice. O Social e o Político na Pós Maternidade* (8.<sup>a</sup> ed.). Porto: Edições Afrontamento.
- Santos, B. (2008). A Universidade no Século XXI: Para uma Reforma Democrática e Emancipatória da Universidade. In B. Santos, N. Filho, & S. Edições Almedina (Ed.), *A Universidade no Século XXI: Para uma Universidade Nova* (pp. 17-78). Coimbra: Almedina.
- Saraiva, P. (2011). *Empreendedorismo* (2.<sup>a</sup> ed.). Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra.
- Savoie, D. (1995). What is Wrong With the New Public Management? (C. P. Administration, Ed.) 38, pp. 112-121.
- Secretaria de Estado do Tesouro e das Finanças. (2002). *Setor Empresarial do Estado: Evolução no Período 1996-2001*. Ministério das Finanças. Lisboa: Direção Geral de Estudos e Previsão do Ministério das Finanças.
- Seixas, A. (2001). Políticas Educativas Para o Ensino Superior. In S. Stoer, L. Cortesão, & J. Correia, *Transnacionalização da Educação. Da Crise da Educação à "Educação" da Crise*. (769.<sup>a</sup> ed., Vol. 6, pp. 209-235). Porto: Edições Afrontamento.
- Seixas, A. (2003). *Políticas Educativas e Ensino Superior em Portugal*. Coimbra: Quarteto Editora.
- Shattock, M. (2002). *Re-balancing Modern Concepts of University Governance* (3<sup>a</sup> ed.). Higher Education Quarterly.
- Silva, S. (20 de outubro de 2013). Peso das Receitas Próprias no Superior Quase Duplicou na Última Década. *Público*, 22-23.

- Simão, J. (2003). *Modernização do Ensino Superior. Da Rutura à Excelência*. Coimbra: Fundação das Universidades Portuguesas - Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas.
- Simão, J., Santos, S., & Costa, A. (2002). *Ensino Superior: Uma Visão para a Próxima Década* (1.ª ed.). Lisboa: Gradiva.
- Simão, J., Santos, S., & Costa, A. (2005). *Ambição para a Excelência - A Oportunidade de Bolonha* (1.ª ed.). (G. Valente, Ed.) Lisboa: Gradiva - Publicações, Lda.
- Sindicato dos Quadros Técnicos do Estado. (maio de 2013). *Infoquadros n.º 05/2013*.
- Tarschys, D. (2002). *Riqueza, Valores, Instituições: As Tendências dos Governos e da Governança. A Governança no Século XXI*. Lisboa: Gabinete de Estudos e Prospetiva Económica do Ministério da Economia in Organisation for Economic Co-Operation and Development.
- Tavares, A. (1997). *Aplicação do Modelo Matricial de Organização à Administração Universitária. Dissertação submetida à Universidade do Minho Para Obtenção do Grau de Mestre*. Braga: Universidade do Minho.
- Taylor, F. (1911). *The Principles of Scientific Management*. New York: Harper.
- Trakman, L. (January/April de 2008). Modelling University Governance. 62, pp. 63-83.
- Tribunal de Contas. (2013). *Relatório de Auditoria n.º 28 /2013 - 2.ª Secção. Acompanhamento dos Mecanismos de Assistência Financeira a Portugal*. Lisboa: Tribunal de Contas.
- UNDP. (1997). *Governance for Sustainable Human Development - A UNDP Policy Document*. New York: United Nations Development Programme.
- Weber, M. (2003). *Économie et Societé. Les Catégories de la Sociologie* (3.ª ed.). Paris: Plon.
- Wilson, W. (1887). *The Study of Administration. Political Science Quartely*.
- World Bank. (1992). *Governance and Development*. Washington D.C.
- Yin, R. (1994). *Case Study Research: Design and Methods* (2.ª ed., Vol. 5). London: SAGE Publications.
- Zelditch, M. (1962). Some Methodological Problems of Field Studies. *American Journal of Sociology*, 67, pp. 566-576.

**Legislação Consultada**

Anúncio n.º 18420/2011. *Estatutos do Centro de Recursos Comuns e Serviços Partilhados da Universidade de Lisboa*. Conselho Geral da Universidade de Lisboa. Diário da República — 2.ª série — N.º 236 — 12 de dezembro de 2011.

Circular 1275/2000, de 31 de julho. *Abordagem Subjacente à Elaboração do Orçamento do Estado de 2001*. Ministério das Finanças. Direção Geral do Orçamento — 31 de julho de 2000.

Circular 1374/2013, de 09 de agosto. *Instruções para preparação do Orçamento do Estado para 2014*. Ministério das Finanças. Direção Geral do Orçamento. Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento — 09 de agosto de 2013.

*Constituição da República Portuguesa (Atualizada de acordo com a Lei Constitucional n.º1/97), de 20 de setembro*. Livraria Almedina.

Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho. *Aprova a Regulamentação da Lei Relativa à Assunção de Compromissos e dos Pagamentos em Atraso*. Ministério das Finanças. Diário da República — 1.ª série — N.º 119 — 21 de junho de 2012.

Decreto-Lei n.º 155/1992, de 28 de julho. *Regime da Administração Financeira do Estado*. Governo. Diário da República — 1.ª série — N.º 172 — 28 de julho de 1992.

Decreto-Lei n.º 166-A/1999, de 13 de maio. *Institui o Sistema de Qualidade em Serviços Públicos*. Conselho de Ministros. Diário da República — 1.ª série A — N.º 111 — 13 de maio de 1999.

Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro. *Aprova o Código dos Contratos Públicos*. Ministério das Obras Públicas Transportes e Comunicações. Governo. Diário da República — 1.ª série — N.º 20 — 29 de janeiro de 2008.

Decreto-Lei n.º 183/1996, de 27 de setembro. *Aprova a Obrigatoriedade do Plano e Relatório de Atividades na Administração Pública*. Conselho de Ministros. Diário da República — 1.ª série — N.º 225 — 27 de setembro de 1996.

Decreto-Lei n.º 32/2012, de 13 de fevereiro. *Estabelece as Disposições Necessárias à Execução do Orçamento de Estado para 2012*. Governo. Diário da República — 1.ª série — N.º 31 — 13 de fevereiro de 2012.

Decreto-Lei n.º 369/2007, de 5 de novembro. *Cria a Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior*. Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior. Diário da República — 1.ª série — N.º 212 — 5 de novembro de 2007.

Decreto-Lei n.º 42/2005, de 22 de fevereiro. *Aprova os Princípios Reguladores de Instrumentos Para a Criação do Espaço Europeu de Ensino Superior*. Ministério da Ciência, Inovação e Ensino Superior. Diário da República — 1.ª série — N.º 37 — 22 de fevereiro de 2005.

Decreto-Lei n.º 95/2009, de 27 de abril. *Aprova a passagem do ISCTE a Fundação*. Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior. Diário da República — 1.ª série — N.º 81 — 27 de abril de 2009.

- Decreto-Lei n.º 96/2009, de 27 de abril. *Aprova a passagem da Universidade do Porto a Fundação*. Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior. Diário da República — 1.ª série — N.º 81 — 27 de abril de 2009.
- Decreto-Lei n.º 97/2009, de 27 de abril. *Aprova a passagem da Universidade de Aveiro a Fundação*. Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior. Diário da República, — 1.ª série — N.º 81 — 27 de abril de 2009.
- Decreto-Lei n.º 135/1999, de 22 de abril. *Estabelece Medidas de Modernização Administrativa*. Conselho de Ministros. Diário da República — 1.ª série — N.º 94 — 22 de abril de 2009.
- Decreto-Lei n.º 36/2013, de 11 de março. *Aprova as Normas de Execução do Orçamento Estado de 2013*. Ministério das Finanças. Diário da República — 1.ª série — N.º 49 — 11 de março de 2013.
- Despacho n.º 10170/2012, de 17 de julho. *Delegação de Competências Para Assunção de Compromissos Plurianuais das Instituições sem Pagamentos em Atraso*. Ministérios das Finanças e da Educação e Ciência. Diário da República — 2.ª série — N.º 146 — 30 de julho de 2012.
- Despacho n.º 12015/2013, de 09 de setembro. *Delegação de Competências nos Reitores das Universidades Portuguesas*. Secretário de Estado do Ensino Superior. Diário da República — 2.ª série — N.º 180 — 18 de setembro de 2013.
- Despacho n.º 3364/2012, de 28 de fevereiro. *Autoriza a Utilização de Saldos Transitados pelos Serviços e Organismos que não Tenham Pagamentos em Atraso*. Ministério das Finanças. Diário da República — 2.ª série — N.º 48 — 7 de março de 2012.
- Despacho n.º 8491/2010, de 12 de abril. *Regimento do Conselho Geral da Universidade de Aveiro*. Presidente do Conselho Geral da Universidade de Aveiro. Diário da República — 2.ª série — N.º 97 — 19 de maio de 2010.
- Despacho Normativo n.º 18-A/2009, de 30 de abril. *Homologação dos Estatutos da Universidade de Aveiro*. Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior — Diário da República — 2.ª série — N.º 93 — 14 de maio de 2009.
- Despacho Normativo n.º 43/2008, 21 de agosto. *Homologação dos Estatutos da Universidade de Coimbra*. Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior. Diário da República — 2.ª série — N.º 168 — 1 de setembro de 2008.
- Despacho Normativo n.º 45/2008, 21 de agosto. *Homologação dos Estatutos da Universidade da Beira Interior*. Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior. Diário da República — 2.ª série — N.º 168 — 1 de setembro de 2008.
- Diretiva 2004/18/CE, de 31 de março. *Relativa à Coordenação dos Processos de Adjudicação dos Contratos de Empreitada de Obras públicas, dos Contratos Públicos de Fornecimento e dos Contratos Públicos de Serviços*. Jornal Oficial da União Europeia — L 134/114 — 30 de abril de 2004.
- Lei n.º 108/88, de 24 de setembro. *Aprova a Lei de Autonomia Universitária (Revogado pelo RJIES)*. Assembleia da República. Diário da República — 1.ª série — N.º 222 — 24 de setembro de 1988.

- Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro. *Estabelece os Regimes de Vinculação, de Carreiras e de Remunerações dos Trabalhadores que Exercem Funções Públicas*. Assembleia da República. Diário da República — 1.ª série — N.º 41 — 27 de fevereiro de 2008.
- Lei n.º 37/2003, de 22 de agosto. *Estabelece as Bases do Financiamento do Ensino Superior*. Assembleia da República. Diário da República — 1.ª série — N.º 193 — 22 de agosto de 2003.
- Lei n.º 38/2007, de 16 de agosto. *Aprova o Regime Jurídico da Avaliação do Ensino Superior*. Assembleia da República. Diário da República — 1.ª série — N.º 157 — 16 de agosto de 2007.
- Lei n.º 49/2005, de 30 de agosto. *Altera a Lei de Bases do Sistema Educativo e Lei de Bases do Financiamento do Ensino Superior*. Assembleia da República. Diário da República — 1.ª série — N.º 166 — 30 de agosto de 2005.
- Lei n.º 52/2011, de 13 de outubro. *Procede à Sexta Alteração à Lei de Enquadramento Orçamental e Determina a Apresentação da Estratégia e dos Procedimentos a Adotar até 2015 em Matéria de Enquadramento Orçamental*. Assembleia da República. Diário da República, 1.ª série — N.º 197 — 13 de outubro de 2011.
- Lei n.º 60-A/2005, de 30 de dezembro. *Orçamento do Estado para 2006*. Assembleia da República. Diário da República — 1.ª série A — N.º 250 — 30 de dezembro de 2005.
- Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro. *Aprova o Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior*. Assembleia da República. Diário da República — 1.ª série — N.º 174 — 10 de setembro de 2007.
- Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro. *Aprova o Orçamento de Estado para 2012*. Assembleia da República. Diário da República — 1.ª série — N.º 250 — 30 de dezembro de 2011.
- Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro. *Estabelece o Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública*. Assembleia da República. Diário da República — 1.ª série — N.º 250 — 28 de dezembro de 2007.
- Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro. *Aprova o Orçamento de Estado para 2013*. Assembleia da República. Diário da República — 1.ª série — N.º 252 — 31 de dezembro de 2012.
- Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro. *Aprova as Regras Aplicáveis à Assunção de Compromissos e aos Pagamentos em Atraso das Entidades Públicas*. Assembleia da República. Diário da República — 1.ª série — N.º 37 — 21 de fevereiro de 2012.
- Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto. *Lei de Enquadramento Orçamental*. Assembleia da República. Diário da República — 1.ª série — N.º 192 — 20 de agosto de 2001.
- Parecer n.º 2/2007, de 06 de junho. *Parecer Sobre o Documento «Orientações para a Reforma do Sistema de Ensino Superior em Portugal»*. Conselho Nacional de Educação. Diário da República — 2.ª série — N.º 132 — 11 de julho de 2007.
- Parecer n.º 6/2007, de 18 de setembro. *Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior*. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Diário da República — 2.ª série — N.º 188 — 28 de setembro de 2007.

- Portaria n.º 485/2008, de 24 de abril. *Fixa os Critérios de Fixação de Autonomia Financeira de Unidades Orgânicas*. Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior. Governo. Diário da República — 2.ª série — N.º 81 — 24 de abril de 2008.
- Portaria n.º 794/2000, de 20 de setembro. *Aprova o Plano Oficial de Contabilidade Pública para o Sector da Educação (POC - Educação)*. Ministério das Finanças e da Educação. Diário da República — 1.ª série B — N.º 218 — 20 de setembro de 2000.
- Proposta de lei n.º 178/2013. Obtido em 23 de outubro de 2013, de <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleIniciativa.aspx?BID=37987>.
- Proposta de lei n.º 275/2013, de 03 de julho (*Alteração à lei n.º 62/2007, de 10 de setembro*). Obtido em 23 de outubro de 2013, de [http://www.snesup.pt/htmls/dlds/Proposta de Alteracao Lei62\\_2007.pdf](http://www.snesup.pt: http://www.snesup.pt/htmls/dlds/Proposta_de_Alteracao_Lei62_2007.pdf).
- Recomendação n.º 1/2009, de 01 de julho. *Planos de Gestão de Riscos de Corrupção e Infracções Conexas*. Conselho de Prevenção da Corrupção. Diário da República — 2.ª série — N.º 140 — 22 de julho de 2009.
- Recomendação n.º 4/2012, de 22 de outubro. *Recomendação sobre Autonomia Institucional do Ensino Superior*. Conselho Nacional de Educação. Diário da República, 2.ª série — N.º 215 — 7 de novembro de 2012.
- Recomendação n.º 5/2013, de 26 de junho. *Recomendação Sobre Grandes Linhas de Orientação na Área da Educação e do Ensino Superior Contributos para a Reforma do Estado*. Conselho Nacional de Educação. Diário da República — 2.ª série — N.º 134 — 12 de julho de 2013.
- Regulamento (CE) n.º 1059/2003, de 26 de maio. *Regulamento Relativo à Instituição de uma Nomenclatura Comum das Unidades Territoriais Estatísticas (NUTS)*. Parlamento Europeu e Conselho. Jornal Oficial da União Europeia — L 154/1 — 21 de junho de 2003.
- Regulamento (UE) n.º 31/2011, de 17 de janeiro. *Altera os Anexos do Regulamento (CE) n.º 1059/2003 do Parlamento Europeu e do Conselho Relativo à Instituição de Uma Nomenclatura Comum das Unidades Territoriais Estatísticas (NUTS)*. Jornal Oficial da União Europeia — L 13/3 — 18 de janeiro de 2011.
- Regulamento n.º 4/2011, de 05 de janeiro de 2011. *Regulamento do Centro de Serviços Comuns da Administração da Universidade de Coimbra*. Universidade de Coimbra. Reitor. Diário da República — 2.ª série — N.º 3 — 5 de janeiro de 2011.
- Regulamento n.º 466/2010, de 31 de março. *Regimento do Conselho Geral da Universidade de Aveiro*. Presidente do Conselho Geral da Universidade de Aveiro. Diário da República — 2.ª série — N.º 97 — 19 de maio de 2010.
- Resolução n.º 53/2004, de 21 de abril. *Aprova a Operacionalização da Reforma da Administração Pública*. Conselho de Ministros. Diário da República — 1.ª série B — N.º 94 — 21 de abril de 2004.
- Resolução n.º 95/2003, de 30 de julho. *Aprova as Linhas de Orientação da Reforma da Administração Pública*. Conselho de Ministros. Diário da República — 1.ª série B — N.º 174 — 30 de julho de 2003.



Resolução n.º 124/2005, de 04 de agosto. *Estabelece o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado*. Conselho de Ministros. Diário da República — 1.ª série B — N.º 149 — 04 de agosto de 2005.

### **Outra Informação Consultada**

Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas. (22 de janeiro de 2013). *Evolução Orçamental das Universidades Públicas 2005 - 2011*. (CRUP, Ed.) Lisboa. Obtido em 22 de janeiro de 2013, de <http://www.crup.pt/pt/ensino-universitario/financiamento>.

Conselho Geral da Universidade da Beira Interior. *Aprova o Regimento do Conselho Geral da Universidade da Beira Interior*. Obtido em 20 de setembro de 2013, de [http://www.ubi.pt/Ficheiros/PDF/Conteudos/Regimento\\_final.pdf](http://www.ubi.pt/Ficheiros/PDF/Conteudos/Regimento_final.pdf).

*Dearing Report*. (1997). Obtido em 15 de dezembro de 2012, de <http://www.leeds.ac.uk/educol/ncihe/>.

Declaração de Bolonha. (1999). *Declaração Conjunta dos Ministros da Educação Europeus Reunidos em Bolonha a 19 de junho de 1999*. Bolonha. Obtido de [http://paco.ua.pt/common/bin/Bolonha/Bolonha\\_Declaracao%20de%20Bolonha.pdf](http://paco.ua.pt/common/bin/Bolonha/Bolonha_Declaracao%20de%20Bolonha.pdf).

ENQA. (2005). <http://www.enqa.eu/pubs.lasso>. Obtido em 15 de fevereiro de 2013, de [http://www.enqa.eu/files/ESG\\_3edition%20%282%29.pdf](http://www.enqa.eu/files/ESG_3edition%20%282%29.pdf).

Europa (2020). *Estratégia Europa 2020*. Obtido em 13 de janeiro de 2013, de [http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-your-country/portugal/index\\_en.htm#content\\_4](http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-your-country/portugal/index_en.htm#content_4).

*Exposição de motivos RJIES* (Proposta de lei n.º 62/2007, de 10 de setembro). Obtido em 11 de abril de 2013, de [http://jpn.c2com.up.pt/documentos/educacao/RJIES\\_proposta\\_de\\_lei.pdf](http://jpn.c2com.up.pt/documentos/educacao/RJIES_proposta_de_lei.pdf).

*Magna Charta Universitatum*. (1988). Obtido em 20 de janeiro de 2013, de [http://www.magna-charta.org/library/userfiles/file/mc\\_portuguese.pdf](http://www.magna-charta.org/library/userfiles/file/mc_portuguese.pdf).

Plano Estratégico 2020 da Universidade da Beira Interior. Obtido em 18 de agosto de 2013, de [https://www.ubi.pt/Pagina.aspx?p=plano\\_estrategico](https://www.ubi.pt/Pagina.aspx?p=plano_estrategico).

Plano Estratégico da Universidade de Aveiro. Obtido em 15 de agosto de 2013, de <http://www.ua.pt/conselhogeral/PageText.aspx?id=15481>.

Plano Estratégico da Universidade de Coimbra 2011-2015. *Obtido em 24 de agosto de 2013, de* <http://www.uc.pt/planeamento>.

*Sistema de Apoio a Parques de Ciência e Tecnologia e Incubadoras de Empresas de Base Tecnológica*. Obtido em 15 de outubro de 2013, de [http://www.ifdr.pt/ResourcesUser/FEDER%20e%20FC%202007-2013/Regulamentacao/Documentos/3\\_Reg\\_Esp\\_Redes\\_e\\_infra\\_estruturas/2013/03\\_RE\\_S\\_A\\_P\\_C\\_T\\_Incubadoras\\_Empresas\\_2013.pdf](http://www.ifdr.pt/ResourcesUser/FEDER%20e%20FC%202007-2013/Regulamentacao/Documentos/3_Reg_Esp_Redes_e_infra_estruturas/2013/03_RE_S_A_P_C_T_Incubadoras_Empresas_2013.pdf).

XIII Governo Constitucional. (1995). *Programa do XIII Governo Constitucional*. Obtido em 20 de novembro de 2012, de <http://www.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo->

[historico/governos-constitucionais/gc13/programa-do-governo/programa-do-xiii-governo-constitucional.aspx](http://www.portugal.gov.pt/pt/o-governo/historico/governos-constitucionais/gc13/programa-do-governo/programa-do-xiii-governo-constitucional.aspx).

XVII Governo Constitucional. (2005). *Programa do XVII Governo Constitucional*. Obtido em 11 de janeiro de 2013, de Governo de Portugal: <http://www.portugal.gov.pt/media/464060/GC17.pdf>.

XIX Governo Constitucional. (2011). *Programa do XIX Governo Constitucional*. Obtido em 29 de dezembro de 2012, de <http://www.portugal.gov.pt/pt/o-governo/programa-governo/programa-governo.aspx>.

XIX Governo Constitucional. (2013). *Um Estado Melhor*. Obtido em 02 de dezembro de 2013, de <http://www.portugal.gov.pt/media/1228115/20131030%20gui%20reforma%20estado.pdf>.

# ANEXOS



---

**Anexo 1 | Guião | Entrevista | Reitores**

---

01. | Em Portugal o governo das IES, é regulado pelo RJIES, contudo há quem lhe aponte algumas vulnerabilidades e constrangimentos. Qual é a sua opinião geral acerca desta lei? E, especificamente, em relação à autonomia das IES, em que sentido (maior ou menor) considera que este novo regime jurídico veio provocar alterações?
02. | Considera que o atual RJIES é restritivo ao modelo de organização e gestão interna das universidades?
03. | Que alterações proporia para uma futura proposta em sede de revisão do RJIES?
04. | A ideia de uma maior proximidade ao mundo exterior, consagrou a participação de entidades externas de reconhecido mérito na governação das universidades. Como avalia os contributos da participação dos membros externos no CG na governação desta universidade? Como se materializam na prática esses contributos?
05. | Embora não seja responsável pela escolha dos elementos externos para integrarem o CG, que critérios entende que devem estar subjacentes à escolha das personalidades externas para integrarem o CG?
06. | A escolha dos membros internos é feita através de eleição por lista e portanto a possibilidade de diretores de faculdade ou titulares de outros órgãos de decisão poderem ser eleitos, e fazerem parte do CG. Considera que este facto é suscetível de gerar conflito de interesses e de potenciar atos que sob qualquer forma tenham um interesse ainda que induzidos através de terceiros?
07. | De acordo com o RJIES, os membros do CG não representam grupos nem interesses setoriais e são independentes no exercício das suas funções. Paralelamente os membros do CG não recebem retribuição pecuniária pela sua participação neste órgão de governo. Na sua opinião como é que se compatibiliza, na prática, uma governação exigente do Reitor, quando não existem mecanismos de responsabilização individual para os diferentes membros que integram o CG?
08. | Na sua opinião quais as maiores preocupações que o CG tem manifestado em relação ao governo e gestão da Universidade?

09. | Que iniciativas concretas foram propostas pelo CG, para aumentar os níveis de eficácia e eficiência da Universidade?
10. | Considera que os diferentes elementos que constituem o CG partilham a mesma visão estratégica do Reitor, validando a execução das políticas, estratégias e planos de ação?
11. | Não assumindo relevância na execução da política estratégia da universidade que papel têm assumido na governação os órgãos consultivos?
12. | O CG embora considerado órgão de governo da universidade, na prática tem poderes de fiscalização ou de supervisão ainda com alguma limitação. A realidade mostra que se os estatutos não forem além do estabelecido pelo RJIES, este órgão só dispõe de informação que lhe seja fornecida pelo Reitor. Considera que os poderes do CG estão limitados num quadro de atuação de supervisão e controlo da atividade do reitor e conselho de gestão?
13. | O RJIES estabelece que o número de reuniões ordinárias do CG seja de quatro, para além de reuniões extraordinárias. Da sua experiência considera este número de reuniões adequadas à missão das atividades do CG?
14. | Como sabe, existe um hiato no tempo entre o espaço que medeia as eleições do reitor, CG e diretores das unidades orgânicas. Na sua opinião esta diferença temporal traduz algum problema para a instituição? Qual seria a situação mais adequada neste caso e porquê?
15. | Podemos dizer que à semelhança de outros setores da administração pública, o modelo empresarial também chegou às universidades. Que modelo de governação é assumido pelo Reitor? À semelhança do que acontece com as empresas públicas vê um conselho de administração numa universidade, com uma gestão profissionalizada?
16. | Considerando as crescentes reduções do financiamento do governo às IES, quais as estratégias de diversificação que têm sido encetadas nesta universidade para mitigar o impacto deste decréscimo de financiamento do Estado?
17. | Como sabe, a elaboração do orçamento da Universidade, tem em consideração aspetos muito diversificados pois resulta de orientações da tutela e da DGO. Qual a participação da comunidade universitária e dos diretores de faculdade na proposta de elaboração do orçamento desta universidade?
18. | Considerando que o RJIES, concentra no Reitor todo o poder da universidade, como interpreta o papel desempenhado pelos diretores de departamentos/unidades orgânicas no

contributo para a gestão da universidade, uma vez que a ação destes envolve também liderança, probidade, alocação de responsabilidades, recursos e monitorização da sua eficácia e eficiência?

- 19.** | As IES públicas podem igualmente acordar entre si formas de articulação das suas atividades a nível regional que se podem traduzir na criação de consórcios com instituições públicas ou privadas de investigação e desenvolvimento e outras entidades de direito privado. Partilha a opinião de que as famílias, as empresas, o Estado e outros agentes económicos vêem esta forma de intervenção como uma oportunidade para reduzir assimetrias regionais e melhorar a competitividade do tecido empresarial? Esta atuação pode cimentar a liderança da universidade no âmbito regional?





---

**Anexo 2 | Guião | Entrevista | Administradores**

---

01. | Em Portugal o governo das IES, é regulado pelo RJIES, contudo há quem lhe aponte algumas vulnerabilidades e constrangimentos. Qual é a sua opinião geral acerca desta lei? E, especificamente, em relação à autonomia das IES, em que sentido (maior ou menor) considera que este novo regime jurídico veio provocar alterações?
02. | Considera que o atual RJIES é restritivo ao modelo de organização e gestão interna das universidades?
03. | Que alterações proporia para uma futura proposta em sede de revisão do RJIES?
04. | As universidades cada vez mais estão a sentir a pressão *managerialista* e a adoção de mecanismos de monitorização do seu desempenho próximo das práticas levadas a cabo no setor privado. Como vê na administração desta universidade a adoção destas práticas do setor privado? Que mudanças concretas têm sido introduzidas a este nível?
05. | A atual gestão pública está orientada para resultados e eficiência dos recursos utilizados. Que instrumentos dispõe para avaliar o grau de execução dos objetivos estratégicos e operacionais? Considera-os suficientes?
06. | As faculdades e demais unidades orgânicas embora com autonomia científica e pedagógica não são dotadas de autonomia financeira e patrimonial. De que forma é avaliada a responsabilidade pela gestão tendo em conta que são alocados recursos humanos e financeiros aos responsáveis das unidades orgânicas?
07. | Os procedimentos de controlo interno assentam na ideia de minimizar o risco nos seus mais diversos aspetos (financeiros, jurídicos, patrimoniais, académicos), garantindo por outro lado a qualidade da informação e um meio privilegiado para assegurar a transparência. Qual tem sido o papel da administração na produção de regras de controlo interno por forma a assegurar a transparência de processos?
08. | De acordo com o RJIES o conselho de gestão poderá delegar nos órgãos próprios das unidades orgânicas e nos dirigentes dos serviços competências para que a gestão se torne mais eficiente. O mesmo diploma consagra às IES “o modelo de organização institucional e gestão que considerem mais adequado à concretização da de sua missão, bem como à especificidade do contexto em que se inserem”. Como encara a possibilidade das unidades orgânicas solicitarem a autonomia financeira e patrimonial?

09. | Considera oportuno no momento atual dotar as faculdades de autonomia financeira com tudo que isso implica em termos de gestão pública e organização administrativa da universidade?
10. | Considera necessário que os membros do Conselho de Gestão subscrevam um código de conduta onde conste um regime de incompatibilidades que lhe dê credibilidade dentro e fora da instituição?
11. | No atual contexto de redução de financiamento do ensino superior, que estratégias têm sido encetadas pela Universidade na busca de financiamentos alternativos ao tradicional financiamento do OE? Dê exemplos concretos.

---

**Anexo 3 | Respostas | Reitores**


---

**01. | Em Portugal o governo das IES, é regulado pelo RJIES, contudo há quem lhe aponte algumas vulnerabilidades e constrangimentos. Qual é a sua opinião geral acerca desta lei? E, especificamente, em relação à autonomia das IES, em que sentido (maior ou menor) considera que este novo regime jurídico veio provocar alterações?**

(Não respondido). (RT X)

“Eu penso que o RJIES tem uma mudança muito profunda sobre a governação das universidades. Muito profunda e eu diria muito inovadora.

É claro que quando o RJIES foi portanto publicado em 2008, quando surgiu existiram profundas alterações noutros países nomeadamente em França. Em agosto surge uma lei também com um modelo de mudança profunda também na governação em França. Em Espanha menos.

Basicamente é um modelo que aproxima muito a governação daquilo que é a governação anglo-saxónica. Portanto já têm as universidades há muito tempo. E não só. A universidade anglo-saxónica, portanto já tem um *board* e portanto um CG com membros externos. No caso de lá, há mais membros externos de que aqui.

Eu acho que esta lei foi uma lei muito positiva. Acho que é uma lei que provocou alterações profundas. Desde logo, a forma de escolha do reitor que acaba por ser um elemento essencial de decisão. Mas em muito mais do que isso (...). (RT Y)

“Bom, o RJIES é o regulamento que agora superintende todas as instituições de ensino superior. É uma lei como outra qualquer. Tem virtudes e tem defeitos. Veio portanto introduzir alterações relativamente ao que existia antes no ensino superior. Veio permitir às instituições maior autonomia na medida em que algumas instituições podem transformar-se em fundações. Mas essa autonomia tem de ter algumas regras que têm de ser cumpridas. Não estão ao alcance de todas as instituições.

Relativamente às outras instituições eu acho que continuamos a ter a mesmo modelo de gestão: prestação de contas públicas, parte científica, parte pedagógica e portanto é uma lei em relação à qual nos adaptámos. E portanto na minha opinião não trouxe grandes alterações. São adaptações, relativamente a algumas situações. Provavelmente o maior defeito do RJIES, tem a ver com a quebra que existiu a nível de hierarquia. Portanto eu acho que a nível científico havia determinadas situações que antes obedeciam à carreira universitária, nomeadamente catedráticos, associados e auxiliares e o RJIES veio permitir uma certa mistura dessas situações permitindo que nalgumas situações professores auxiliares desempenhem cargos que entram em choque com as categorias superiores. Este para mim é um dos maiores defeitos do RJIES. Foi a quebra da hierarquia que existia na universidade. O objetivo disto foi o de permitir que jovens investigadores com capacidade, com muitos artigos pudessem ter alguma possibilidade de virem a assumir perante as instituições determinada projeção, cargos, etc. Mas eu acho que isto é contra precedente e causa problemas por vezes por esta situação alterar a hierarquia dentro da universidade, por lei quando de facto não deveria ser assim”. (RT Z)

**02. | Considera que o atual RJIES é restritivo ao modelo de organização e gestão?**

(Não respondido). (RT X)

“Eu penso que o RJIES, neste momento não é ainda um modelo restritivo ao modelo de organização e gestão interna das universidades, porque eu acho que o RJIES deu total, enfim muita liberdade para as universidades se organizarem.

O RJIES enquanto lei aquilo que me parece, é que as universidades acabaram por escolher todas elas modelos muito parecidos, tirando as fundações. Aliás umas optaram pelo modelo fundacional, mas independente disso em relação às outras pareceu-me que as universidades acabaram todas por escolher modelos muito parecidos, mas tinham liberdade e têm para alterar (e algumas alterações vêm-se mais tarde estou a pensar na Universidade do Porto em que agora o regulamento acaba por o reitor escolher os diretores. Era uma possibilidade que existia que nenhuma escolheu nos seus estatutos, mas agora (...). Eu penso que de facto o RJIES dá um enquadramento muito abrangente”. (RT Y)

“Obviamente que as instituições têm sempre de se reger por algum modelo jurídico e portanto este modelo jurídico que impõe um determinado modelo de organização, as universidades têm de se organizar. Mas não houve muitas alterações.

As universidades continuam a ter um conselho de gestão, tal como antigamente tinham um conselho administrativo, continuam a ter a reitoria e a equipa reitoral, continuam a ter as faculdades eleitas pelos regulamentos internos. A única diferença que veio foi o CG. Foi a criação de um novo órgão que veio trazer à universidade um pouco da sociedade civil para dentro da universidade na medida em que como se sabe, o CG é constituído por pessoas internas e externas à instituição. Quanto ao resto não considero grandes alterações ao nível de organização e gestão interna das universidades”. (RT Z)

**03. | Que alterações proporia para uma futura proposta em sede de revisão do RJIES?**

“Neste momento não proporia nenhuma alteração. Eu tenho defendido que temos de ter estabilidade na legislação em Portugal, em geral e nesta que governa as nossas casas. Ou seja, não podemos estar sempre a alterar. É preciso estabilidade porque as universidades em particular têm uma responsabilidade acrescida que se chama monitorizar e avaliar. E a gente não pode monitorizar e avaliar uma coisa que está sempre a alterar. Portanto, um ciclo mínimo de cinco anos parece-me fundamental. E um ciclo de cinco anos com velocidade de cruzeiro.

Ora há aqui um período inicial que é a criação dos estatutos e depois a implementação do modelo de governo e gestão global, nomeadamente levando até à nomeação e designação dos diretores das unidades orgânicas.

Portanto houve aqui um período extenso nesta universidade, onde o modelo está em funcionamento há dois anos, grosso modo. No total dos departamentos, está até há menos de dois anos.

Portanto eu acho que era fundamental conservarmos isto e quando chegar o tempo próprio, daqui a três anos, aí saber-lhe-ei responder certamente à pergunta.

Isto até se prende um pouco com a questão da autonomia da pergunta um. Que é assim. Eu acho que há aí muito ruído à volta da questão da autonomia. A autonomia está bastante consagrada na legislação portuguesa (lei 108/88). O que é preciso é convencer o ministério das finanças que tenha uma interpretação do quadro legal e que seja coincidente com outras pessoas que o interpretam.

E isto eu acho que não vai lá com uma legislação. Vai lá por um quadro concetual de cultura que eu não sei bem qual é.

O problema tem estado aqui. Antes do RJIES. Depois do RJIES.

Há uma interpretação na prática não é?

O Ministério das Finanças nem discute connosco! A DGO não discute connosco! Dão-nos este dinheiro. Vocês têm de obedecer a isto, etc.

Claro que estamos num quadro transitório especial que todos conhecemos por causa dos constrangimentos financeiros e portanto, isto ainda prejudica mais a análise da coisa.

Também reporta à pergunta. Como é que a gente pode avaliar, uma coisa que não está a acontecer neste quadro. Portanto esse é o grande pecado.

Portanto respondendo concretamente vamos esperar cinco anos vamos altera. Aliás houve um grande debate com o Conselho Nacional de Educação. Depois há um parecer que foi publicado e tirando um professor que toda a gente sabe quem é (...). Um reitor defendeu o estatuto de autonomia reforçada, mas ninguém aparentemente ninguém sabe o que é.

Repito: eu sempre fui contra isso, porque a autonomia está bem reforçada na lei. Cumpra-se a lei! Cumpra-se a lei!

Agora o resto das pessoas foi manifestamente a favor de não se mexer. Em tempos houve até uma intervenção do Reitor (...), no fim a dizer “Eu fui contra o RJIES, mas agora (...)”. Foi fantástico! “Mas agora temos o RJIES, fiquemos quietos!” Foi um pouco neste estilo do Professor (...), que conhece.

Acho que o ministério também de alguma maneira tem compreendido e disse que deveria vir agora as alterações ao estatuto fundacional, mas dizendo que tudo ia ficar na mesma. E não sabemos como se altera o estatuto! Não sei como é que se pode ter um estatuto de regime fundacional com o nome que não seja de fundação! Ou seja: como é que se pode ter as prerrogativas inerentes associadas ao quadro legal de uma fundação pública de direito privado, com outro nome. Não sei o que isso é!” (RT X)

“Portanto as alterações, eu acho, considero que seriam importantes, eu diria alterações significativas seriam por um lado a alguns níveis. Eu acho que seriam fundamentalmente de algum reforço de autonomia em termos nomeadamente patrimoniais.

Claro que neste momento o contexto não é um contexto muito propício para isso, mas falando em termos abstratos, em termos de legislação, em termos de enquadramento geral das universidades, eu acho que portanto as alterações do meu ponto de vista fariam sentido em sede de RJIES seria claramente no sentido do reforço da autonomia das universidades em algumas áreas onde não têm.

As questões factuais que são menos relevantes, por exemplo a questão (...). Às vezes alguns artigos ou estarem formulados da forma que estão condicionam um pouco e portanto são um pouco restritivos. Embora ache não seja essa a intenção dos legisladores e estou a pensar por exemplo a ação social ter autonomia

administrativa e financeira que é algo que não deveria estar. É uma opção! Não me parece que devesse ter. Penso que há ali algumas pontes, mas são questões menores.

Eu diria que a questão principal é o reforço da autonomia em algumas áreas, embora me pareça que as universidades e IES em algumas áreas não estão a usar o RJIES. Não estão a usar as possibilidades que o RJIES lhes consagra”. (RT Y)

“Bom, em sede de revisão do RJIES a questão tem a ver com (...) começava por introduzir a hierarquia novamente. Portanto a hierarquia de facto seria fundamental novamente, começar pelos catedráticos. Impor de facto uma certa regulamentação nesse aspeto. Por exemplo provavelmente em futura revisão eu acho que seria de estabelecer na minha opinião que tem a ver com a composição dos órgãos que integram o CG: não haver variações no CG., um tem x elementos, outro tem mais elementos, outro tem mais alunos, outro tem menos alunos. Eu acho que deveria haver uma uniformização deste tipo de órgão para todas as universidades. Quanto ao resto não vejo grandes situações de alterações da lei em sede de revisão”. (RT Z)

**04. | A ideia de uma maior proximidade ao mundo exterior, consagrou a participação de entidades externas de reconhecido mérito na governação das universidades. Como avalia os contributos da participação dos membros externos no CG na governação desta universidade? Como se materializam na prática esses contributos?**

“Eu avalio os contributos muito positivamente. Digamos que alguns têm mais sorte do que outros. Mas eu acho que tivemos um bom Presidente do CG. Está a chegar ao fim.

Se este processo eleitoral correr normalmente o CG entra em funções em (...). Mas tivemos uma boa participação. Não igual para todos, mas digamos, começando pelo Presidente. Desde logo, a sua condição de membro da universidade a também a sua condição de facilitador e qualificador e não de alternativa de governo, digamos, ou contraponto de poder...

Portanto outras pessoas externas tiveram contributos importantes. Como é que se materializaram na prática esses contributos? Desde logo pelo plano estratégico que é uma prerrogativa do Conselho Geral que tem de ser aprovado. Foi desenhado entre a reitoria e o CG com participação extensa, informada e empenhada dos membros externos.

Mas eu diria talvez que o contributo maior é um contributo que põe a pressão corrente no sentido do rigor, do cumprimento das regras e portando todo esse quadro (digamos que não digo que as universidades antes não tinham), mas essa chegada de membros externos ajudou principalmente a isso. Ajudou como disse a garantir esse quadro de rigor, também nas contas e ao mesmo tempo ajudou pela sua experiência (até com surpresa) que trouxeram do exterior passando para dentro uma mensagem que as questões de contenção orçamental, o nível da execução orçamental e do empenho.

Para dar uma achega eu digo que foram importantes no planeamento estratégico, ao nível da execução orçamental, do empenho e também no acompanhamento do plano de atividades”. (RT X)

“Acho que uma das vantagens tem a ver exatamente com as questões que coloca e que foi (...) não foi só uma questão de proximidade. Foi uma questão de envolvimento, de parceiros externos, de partes interessadas

na governação. E isso é um princípio muito caro dos modelos. A questão do envolvimento das partes interessadas, dos *stakeholders* (...). Também tem a ver no fundo com a questão dos *stakeholders* acabou por ter um impacto muito grande em termos da própria responsabilidade social que nas próprias universidades é uma questão presente e sempre foi presente.

Mas portanto eu acho que de facto, embora as universidades pudessem estar nalgumas áreas próximas do mundo exterior em mais áreas de investigação aplicada, é claro que as universidades estão muito próximas do mundo exterior em áreas de formação profissional. Aqui a questão é um pouco diferente. É implicar as partes interessadas na governação e esse parece-me ser um aspeto muito importante onde o CG tem o papel fundamental pelo bom desenvolvimento dos membros externos”. (RT Y)

“Bom, a ideia da lei era boa. De facto a ideia já existe noutros países! Era a ideia do Conselho de Curadores que ajudasse a universidade a uma ligação à sociedade civil. Portanto na minha opinião o que se tem passado nas universidades não é bem isso. Até porque os membros do CG externos à universidade não sendo ligados à universidade e não sendo remunerados não lhes implica, não lhes cria a obrigação de dar mais contribuição às universidades. Portanto não é reunindo periodicamente duas a três vezes por ano e de facto sem esta ligação à universidade que não seja o facto de eles participarem por vontade própria, por convite, acho que cria aqui problemas. Por outro lado trouxe também como positivo às universidades uma certa visão do exterior, porque são pessoas ligadas ao exterior, pessoas com experiência noutros órgãos e noutras instituições, que trazem para a universidade, para o CG a sua experiência e os seus contributos que podem melhorar a gestão e a vida das universidades. Mas como digo, os próprios presidentes dos Conselhos Gerais queixam-se muitas vezes (e isso vem nos jornais e nas notícias) a falta de proatividade, protagonismo, uma ligação efetiva às universidades. As pessoas participando graciosamente (...). A ideia é boa mas na prática não funciona. E portanto o que tem acontecido algumas vezes é que em certas situações ajuda nalgumas instituições a criar focos de protagonismo de determinados grupos dentro da universidade que depois eventualmente se refletem através do CG. Ou seja: o órgão do CG era pressuposto que faria a política geral da universidade, faria a sua superintendência relativamente a questões gerais da universidade, o plano estratégico, a criação de cursos e a estratégia para o futuro. Tem sido aproveitado nalgumas instituições para guerras de eleições e de candidatos que pretendem obviamente chegar a reitor e aproveitam o CG para um meio de. Isto desvirtua o CG!” (RT Z)

**05. | Embora não seja responsável pela escolha dos elementos externos para integrarem o CG, que critérios entende que devem estar subjacentes à escolha das personalidades externas para integrarem o CG?**

“Acho que há vários critérios e pode haver um conjunto alargado de critérios. Primeiro devem ser pessoas independentes com um nível de sonoridade e posição na vida e na sociedade.

Portanto, em relação à eleição do reitor devem ser de facto pessoas que pensem pela sua cabeça.

Eu já falei. A questão de vestir a camisola, de se empenhar. Que não vejam o lugar/cargo como decorativo, como sucedeu aqui e ali (no caso da Universidade em Portugal, isso não se verificou, mas que de facto se

empenhem. Que se apliquem, que estejam dentro da coisa que se envolvem! Que tenham uma percepção de que trazendo o *apport* do mundo externo (o mundo externo é diferente do mundo universitário) e que portanto também tenham a faculdade de perceber o mundo onde está! A atitude trazer uma visão diferente mas tentar perceber a vivência universitária. E portanto ajudar a catar as duas coisas.

Portanto com certeza, penso que é bom termos pessoas que permitam a extensão da universidade para várias áreas exteriores à universidade, ou seja, que sejam elementos que façam a ponte entre a universidade e outros setores: entre as empresas e da universidade com a região. Nós tivemos um pouco disso. Tivemos um professor que foi presidente do Conselho de Reitores (...) no CG.

Portanto, acho que temos essa capacidade de termos elementos que façam a ponte entre a universidade e outros setores que com ela se tem crescentemente relacionado: os meios de comunicação e os meios culturais.

Eu diria que seriam os critérios principais”. (RT X)

“Acho que obviamente os membros externos e da sua perspectiva sobre os membros da universidade. Acho que na avaliação que eu faço relativamente a este período acho que houve vantagens claras para as universidades, no fundo na partilha de contributos que se substanciam a várias formas. Por um lado em alguns *dossiers* enfim, mais complexos onde beneficiaram de olhares profundos mais estruturantes onde naturalmente a reflexão beneficiou olhares externos que de outra maneira não iriam acontecer. Eu acho que isso é fundamental! Mas também na própria gestão administrativa e financeira, porque de facto muitas vezes aquilo que é as exigências, as perspectivas externas, até a própria análise financeira que é algo muito objetivo trouxe digamos uma atenção (eu diria que a atenção não existisse) mas sim um reforço de relato, um certo tipo de análises que antes não havia (...).

Mesmo assim a verdade é que um certo tipo de análise e nomeadamente em termos de consolidação foi bastante importante”. (RT Y)

“Eu entendo que as personalidades externas para integrarem o CG devem ser personalidades que têm na sociedade civil impacto considerável na sua atividade profissional, ou já tiveram no passado.

Estas pessoas devem ter um curriculum que permita ao serem eleitos que tragam contribuições positivas para a universidade. Pela sua experiência, pela sua capacidade de intervenção na sociedade. Eu julgo que a capacidade de transmitir ideias às universidades permitem um melhor desenvolvimento.

Esses critérios devem ser tidos em conta, o que se calhar muitas vezes não são. Mas enfim esta é a minha opinião. É que depois também temos um problema bastante complicado que é: as instituições estão muito dispersas pelo país e é mais fácil as instituições que estão em sítios mais populosos e mais próximos do poder atrair pessoas que tenham mais protagonismo.

O facto de se deslocar para outro sítio é um transtorno para a sua vida, mas tem de haver critérios, penso acima de qualquer suspeita e depois isso tem impacto na sociedade. Não só na sociedade. Pessoa que tenham tido um contributo no desenvolvimento da região para o desenvolvimento da própria instituição. Acho que são critérios de relevo e de mérito da pessoa e portanto cada instituição terá as suas balizas”. (RT Z)



**06. | A escolha dos membros internos é feita através de eleição por lista e portanto a possibilidade de diretores de faculdade ou titulares de outros órgãos de decisão poderem ser eleitos, e fazerem parte do CG. Considera que este facto é suscetível de gerar conflito de interesses e de potenciar atos que sob qualquer forma tenham um interesse ainda que induzidos através de terceiros?**

“É suscetível. Tanto que é suscetível que nos nossos estatutos isso não é possível. Ou seja, os diretores de faculdade e ou titulares de outros órgãos de decisão (por exemplo os diretores de unidades de investigação), não podem ser membros do CG. Têm que optar! Portanto uma coisa ou outra.

Já tivemos casos desses. Eu enquanto era vice-reitor, optei por sair. Era membro do CG

Nos nossos estatutos isso é incompatível. A sua pergunta faz todo o sentido.

O CG é um órgão para além da questão de eleger o reitor e da questão do plano estratégico, são digamos atributos específicos. Tem um atributo geral que é o acompanhamento e supervisão, se quiserem da ação do reitor. Portanto quem é supervisionado, não pode estar também a supervisionar”. (RT X)

“É claro que os elementos externos que integram o CG e falando em abstrato, eu acho que há um ou dois critérios que fariam muito sentido que existissem. Por um lado, parece-me muito importante que estes membros externos tenham sensibilidades distintas e portanto cubram áreas distintas. Desde a área mais tecnocrata, à área empresarial às áreas da cultura e das artes. E portanto eu acho, obviamente que deverá haver um equilíbrio com os membros internos. Isso é algo importante! Por outro lado, também me parece que estes membros externos tendo de alguma forma alguma ligação com as IES, ou tenham tido, porque assim serão partes interessadas de uma forma mais materializada e sobretudo tendo em conta que pertencem ao CG, por parte de um membro externo é basicamente um contributo social que está a dar!

Todos aqueles membros externos que são bem pagos na sua vida empresarial e que naturalmente para virem a uma reunião a uma instituição sobretudo à universidade (...) tem uma marca muito importante.

De facto se os membros externos não tiverem uma ligação à instituição pode ser mais difícil manter ao longo de quatro anos o interesse na participação (...). Pensando nas IES, em geral e nas IES fora dos grandes centros e pensando no interior, penso que é difícil de facto manter um interesse claro para fazer deslocar as pessoas e esse interesse tem que ser a instituição”. (RT Y)

“Os estatutos aprovados na nossa universidade não permitem que diretores de faculdade façam parte do CG. Portanto no fundo os elementos do CG são independentes dos órgãos da universidade. Portanto quem for do CG para ir para outro órgão tem que se demitir do CG. Nesse sentido eu acho que o regulamento elimina a sobreposição do conflito de interesses, o que não significa que não haja algumas vezes, obviamente a movimentação de pessoas que saem do CG para irem para as faculdades. Aqui, lá está esta situação. As pessoas podem ser aproveitadas por vários grupos.

Os regulamentos evitam de facto (...) porque quem está, ou está num lado ou está noutra. O regulamento não permite situações deste género. (RT Z)

**07. | De acordo com o RJIES, os membros do CG não representam grupos nem interesses setoriais e são independentes no exercício das suas funções. Paralelamente os membros do CG não recebem retribuição pecuniária pela sua participação neste órgão de governo. Na sua opinião como é que se compatibiliza, na prática, uma governação exigente do Reitor, quando não existem mecanismos de responsabilização individual para os diferentes membros que integram o CG?**

“Os membros externos recebem umas senhas de presença. Se forem membros internos não recebem nada. O CG é um órgão colectivo e portanto sendo um órgão coletivo, o CG não tem funções executivas, portanto pode inibir o reitor de governar. Pode inibir. Pode influenciar fortemente. Aí é óbvio que se chegar a esse ponto, ou seja o CG meter-se nas atribuições do reitor das duas, uma: ou realmente temos um problema grave com a instituição, ou o reitor percebe a mensagem e vai-se embora!” (RT X)

“Em relação aos membros externos a questão da eleição, eu penso muito sinceramente que o conflito de interesses e para a credibilidade que é indispensável às IES, acho que é de fugir de situações dúbias. Portanto eu sou claramente da opinião que no CG devem estar membros que não representam que não têm responsabilidades outras, que não as de membro de CG. E penso que no sentido de enaltecer o CG é bom que não haja qualquer tipo de dúvidas (...).

Eu penso que claramente que os membros não representam grupos de interesses e portanto são independentes, o que reforça na minha perspectiva, não faz sentido correr riscos com conflito de interesses. Eu punha a aqui a questão um bocadinho ao contrário, ou seja: a questão é – nós temos dois órgãos, o CG e o reitor. O CG ao escolher o reitor, eu diria e de acordo com o programa e um conjunto de objetivos, cumpre as suas funções mais nobres.

Aquilo que é importante é termos os dois órgãos com um grau de exigência efetivo. E em princípio é assim que terá de ser! Eu não vejo que possa existir um reitor muito ativo e exigente e um CG mais brando, diria eu, porque praticamente vai acompanhando, monitorando.

O papel do CG é exatamente esse, acompanhando a estratégia e a gestão orçamental. Nós não temos dois órgãos executivos. Temos o reitor que é um órgão executivo e o CG que basicamente tem que acompanhar. Aquilo que me parece que é complicado e que volta à mesma questão é de facto se os membros do CG não assumirem. Ou seja, senão forem efetivamente partes interessadas, enfim, o CG acaba por ter um papel menos relevante daquele que deve ser. Pelo menos a experiência que tenho nesta universidade (...).

Não vejo no modelo atual que nós temos, como é que se pode responsabilizar o CG. Nós não podemos querer ter as partes interessadas externas efetivamente envolvidas e que no fundo vêm dar o seu contributo e querer responsabilizá-los financeiramente ou algo assim, quer dizer. Não no modelo que temos. Isso é noutro modelo, mais tecnocrata, mais anglo-saxónico. Nós passamos duma realidade de governação dos países do sul para uma governação muito diferente. Acho que neste momento um pouco difícil, as coisas têm que ter o seu caminho”. (RT Y)

“Isto tem a ver com o que lhe disse há pouco anteriormente.

De facto não havendo esta responsabilização é difícil nestas instituições, como é óbvio haver um pedido de responsabilização também das ações.

O CG sendo um órgão que superintende uma universidade, é um órgão de suprapoder. Mas de facto não havendo essa retribuição pecuniária pela participação no órgão é muito difícil estar a exigir-se determinadas obrigações.

O número de reuniões que se fazem por ano acaba por ser reduzido porque as pessoas não têm possibilidade. Ou aumentam as ajudas de custo para as pessoas se deslocarem (...).

Mas exige um bocado de trabalho por parte das pessoas e por outro lado os diferentes membros que fazem o órgão fazem um órgão bastante heterogéneo. Desde alunos que não chegam ao fim do mandato, acabam o curso e saem da universidade e são substituídos por novos membros. Esta dinâmica própria dificulta de facto que o órgão em si, enfim tenha uma consistência que permaneça ao longo do tempo.

Provavelmente uma alteração no RJIES seria reduzir a participação dos estudantes, ou criar-se a participação dos antigos alunos. Talvez essa fosse uma situação que permitisse uma ligação mais efetiva, mais representativa da parte académica, dos antigos alunos. Esses até já saíram e até têm uma visão melhor do que foi a universidade no passado e a ligação à vida profissional atual evitava esta situação de entrada e saída de alunos. Quando acabam o curso têm que ir embora e cria aqui uma quebra. Eu acho que é um constrangimento”. (RT Z)

#### **08. | Na sua opinião quais as maiores preocupações que o CG tem manifestado em relação ao governo e gestão da Universidade?**

“A primeira preocupação extensiva neste quadro é inevitável. Tem sido a contenção orçamental. A contenção dos gastos e portanto o controlo da despesa têm sido as maiores preocupações (a par do que já referi há pouco) e do plano de atividades. Tem sido um bom contributo, realmente.

Havia (sempre houve) um plano de atividades, mas com este rigor que fazemos hoje com metas, com indicadores definidos e que consideramos de estabilidade, lá está para podermos comparar anos subsequentes, não é?

Com o contributo para indicadores e para a definição das metas, dos contributos dos diretores das unidades orgânicas, foi também preocupações do CG conjuntamente com o reitor e a dinâmica do Conselho Geral, (porque depois há a criação de dinâmicas próprias do CG). Penso que foram as preocupações maiores.

E houve muito e aí tenho de dizer, houve muito mais perspetivas de “explique lá como é que fez”, controle da ação, monitorização da ação, do que propriamente iniciativas de índole estratégica e discussão de políticas. Houve mais uma coisa do que outra.

Houve um empenho de construção da estratégia, mas digamos que houve discussões estratégicas mais em detrimento de controle. Acompanhamento é mentira! Houve muito mais interpelação ao reitor, digamos assim do que propriamente propostas de participação no sentido de propor novas iniciativas, algo que o reitor não se tivesse lembrado”. (RT X)

“Eu tenho acompanhado basicamente aquilo que são as deliberações do CG e acho que o CG em relação ao governo e gestão das universidades tem manifestado interesse. Primeiro e obviamente a eleição do reitor é uma questão essencial, a definição e a aprovação do plano estratégico é outro aspeto muito essencial. E depois aquilo que o CG tem basicamente é manifestado a preocupação de ir acompanhando aquilo que é a sua área de competências, monitorizando o plano estratégico, analisando os indicadores de desempenho, etc”. (RT Y)

“Pois como sabe nós tomámos posse há um mês (...).

A minha relação com o CG até agora tem sido muito reduzida. Não houve reunião nenhuma, exceto a reunião de eleição que elegeu o reitor.

A ideia de que eu tinha no passado do CG tinha a ver com a aprovação das grandes linhas de orientação da universidade e a discussão de planos para o futuro. Fundamentalmente foi isso que o anterior CG fez”. (RT Z)

#### **09. | Que iniciativas concretas foram propostas pelo CG, para aumentar os níveis de eficácia e eficiência da Universidade?**

“Desse ponto de vista as iniciativas foram muito no sentido da contenção do orçamento, plano de atividade. Foi aqui que foram as iniciativas.

Eu aqui nas iniciativas concretas (...). Houve na questão do plano estratégico a iniciativa do presidente que foi a constituição de grupos de trabalho que ele quis muito que fossem constituídos e que funcionassem à volta dos vice-reitores com membros conselheiros e tivessem também a representação da reitoria. Portanto, esta foi uma iniciativa concreta. Não sei se tem muito a ver com o nível de eficiência e eficácia, mas tem certamente a ver, em iniciativas concretas da parte do CG”. (RT X)

“Eu diria que em termos de iniciativas concretas o CG no plano estratégico tem muitas ações para aumentar a eficácia e eficiência da universidade. Posso dizer que uma das ações foi logo o facto de no primeiro CG que houve foi incentivar e assumir até algum protagonismo no sentido de criar um sistema que permitisse a criação de um *tableau au board* em termos de sistema de informação que permitisse no fundo aos membros do CG (que não têm de ser especialistas em detalhes) fazer esse acompanhamento. Esse foi um aspeto fundamental. O CG tem nesta universidade (...) um papel fundamental naquilo que é essencial”. (RT Y)

“Estamos na mesma situação. Não lhe posso responder muito bem a isso”. (RT Z)

#### **10. | Considera que os diferentes elementos que constituem o CG partilham a mesma visão estratégica do Reitor, validando a execução das políticas, estratégias e planos de ação?**

“Não! Eu fui eleito num quadro em que tive dez votos a favor e oito contra. Portanto isto diz logo (...). Houve um défice de discussão estratégica! Houve um défice de iniciativa!

Eu aliás fui muito criticado pelo próprio presidente no balanço final e ao longo da sua ação. Ele foi muito crítico e essa falta de iniciativa dos membros do CG, falta de proatividade!

Mais do que tentar criticar e tentar encontrar defeito, digamos ter iniciativa, ter imaginação e trazer inclusivamente novas ideias!” (RT X)

“O reitor tem a visão estratégica que foi aprovada pelo CG. Se foram todos os elementos ou não foram (...). A ideia do CG é suposto existirem ideias diferentes. Mas a verdade é que ao escolher o reitor que tem um determinado programa aquilo que o CG têm e ao aprovar o plano estratégico que o reitor deve cumprir, aquilo que o CG deve fazer é se a visão estratégica que está aprovada e que é válida está a ser seguida.

Surgem sempre questões novas. Há sempre imprevistos. Há sempre aquilo que nós chamamos estratégia emergente, que não estava prevista, que acontece e que tem de se agarrar. Acontece e portanto numa perspetiva mais quotidiana cabe ao reitor (e não podia ser de outra forma) e sempre que tiver a relevância que se justifique irá ao CG. Mas aqui eu penso que não me parece (...) que isto seja um problema”. (RT Y)

“É assim. Eu acho que não devem. Os elementos do CG devem ter uma visão alinhada com a universidade mas devem ter ideias próprias que venham contribuir para melhorar a gestão da universidade. Esta questão de partilhar a mesma visão estratégica é importante porque a universidade tem uma política, não é? E a universidade deve ter uma política de médio e longo prazo. Esta universidade sempre teve essa política de médio e longo prazo e sempre funcionou ao longo dos anos que se consubstanciou ao longo dos anos pelo desenvolvimento da própria universidade, com a criação de faculdades.

Sempre houve uma estratégia da universidade. E claro que a estratégia é um plano. E um plano é adaptável. E claro que o plano existindo sendo aprovado pelo CG a visão do CG e do reitor é a mesma (ou deve ser a mesma porque o plano é aprovado). Todavia, não significa que de facto este não venha a dar contributos à medida que as coisas se desenvolvem porque tudo isto é dinâmico e estamos numa sociedade em que tudo evolui muito rapidamente.

O CG deve ter uma participação ativa e dinâmica nos destinos da universidade, ajudando a universidade a encontrar as soluções para os desafios que se colocam (que não são pequenos como sabe, alterações de regras de financiamento e de regras, digamos assim) que continuamente os governos impõem às universidades. De facto isto implica opções e o CG está lá para validar essas opções e para ajudar a universidade a tomar as melhores decisões”. (RT Z)

## **11. | Não assumindo relevância na execução da política estratégica da universidade que papel têm assumido na governação os órgãos consultivos?**

“Nós não temos muitos órgãos consultivos. Nós temos um estatuto extremamente magro, escoreito, porque nós não temos senado, não temos nenhuns órgãos desse tipo.

Nós no estatuto temos apenas o CG, o Reitor e o Conselho de Gestão. E portanto, não temos órgãos consultivos. O único órgão consultivo, podemos dizer, é um órgão que eu criei *ad doc*, que é óbvio e que não é obrigatório perante os estatutos, que é o conselho de diretores. Eu reúno periodicamente com o conselho de diretores. E portanto, assumindo que esse é um órgão consultivo, de consultas eu trabalho com ele e consulto. Tem um papel enorme porque é aí que se discutem algumas políticas. Com certeza discute-se muito execução orçamental.

Andamos todos nesta síndrome das folhas de *excel* (...) atualmente portanto é inevitável fazer isso. Mas isso contende, liga-se diretamente a questões políticas. Ou seja: a gestão é a maneira como usamos o dinheiro para fazer política. Políticas de universidades no sentido de cumprir a missão da universidade.

Esse órgão consultivo tem tido um papel muito grande. Trata-se de quatro a cinco horas de reunião, com todos os membros.

Depois há outros órgãos consultivos nos departamentos, a que eu não sei responder bem! São o conselho do departamento, que é um pouco um órgão consultivo, mais consultivo. Tem algumas decisões. Haverá comissões científicas, são obrigatórias.

Nos departamentos, aí haverá vária “geometria variável”. Não sei responder!” (RT X)

“Eu penso que os órgãos consultivos e concretamente o senado são muito importantes. O senado é um órgão que tem uma tradição executiva. No caso desta universidade não foi propriamente um órgão criado (...). Se fosse um órgão criado poderia ter um papel menos importante. Mas o senado é um órgão nobre da universidade. E é um órgão solene da universidade enquanto órgão colegial, não só de académicos.

Eu portanto diria que na minha perspetiva e ele esta consagrado no nosso regulamento no sentido em que é consultado.

Eu diria que não me recordo de uma situação em que uma vez consultado e emitida uma opinião que algum reitor fosse tomar uma decisão contrária. Eu acho que de facto têm um papel muito importante!” (RT Y)

“Os órgãos consultivos têm isso mesmo. Aliás a universidade (...) tem o senado que funciona como órgão consultivo. Digamos o RJIES acabou com o senado e como sabe anteriormente o senado era o órgão máximo da universidade e era através do órgão máximo da universidade e era através do senado e da assembleia da universidade que se procedia à eleição do reitor e discussão dos grandes planos. Hoje em dia, o senado funciona como um órgão de consulta e nesse aspeto o senado da universidade tem no seu seio portanto um conjunto de membros que representam a instituição no global (corpo docente das faculdades, alunos, funcionários) e funciona de facto como um órgão de consulta e tem como objetivo dar opinião e fazer chegar à reitoria a opinião dos diferentes corpos da universidade”. (RT Z)

**12. | O CG embora considerado órgão de governo da universidade, na prática tem poderes de fiscalização ou de supervisão ainda com alguma limitação. A realidade mostra que se os estatutos não forem além do estabelecido pelo RJIES, este órgão só dispõe de informação que lhe seja fornecida pelo Reitor. Considera que os poderes do CG estão limitados num quadro de atuação de supervisão e controlo da atividade do reitor e conselho de gestão?**

“Não. Desse ponto de vista não concordo. Obviamente não discordo do que aqui diz. Hoje vivemos em sociedades mais transparentes, muito transparentes. Felizmente!

A Universidade (...) tem um auditor e um fiscal único.

Nós damos informação que o CG quer, não só como é desejável (não passaria pela cabeça não passaria era impossível). Era impossível não dar e seria um braço de ferro entre o reitor e o CG. Eu acho que o CG pode dispor de informação toda que quiser, certamente nesta universidade. É preciso é querê-la! Fazer o trabalho de casa!” (RT X)

“Eu penso que se calhar sim. Não é pelo facto de haver uma nova lei, um novo regulamento que o RJIES dá que as coisas passam a ser diferentes.

Se tivermos em conta que inclusivamente no princípio houve até uma coabitação entre reitores que não tinham sido escolhidos pelo CG (o caso desta universidade (...)).

Eu acho que há um processo de aprendizagem, quer do que é o CG, quer do que é o reitor escolhido pelo CG, etc. Eu acho que o CG naturalmente num quadro de supervisão e controlo. Eu não diria supervisão, controlo, diria mais monitorização e acompanhamento.

Eu vejo assim (...). Eu não vejo como é que o CG e o reitor podem não ser comprometidos. Pode haver diferendos. Mas esses diferendos só ocorrerão durante um determinado período e obviamente que se muda de reitor. Tem de haver compromisso! Eu não acredito que uma instituição consiga afirmar-se em termos de competitividade e sobretudo no atual contexto, um CG e um reitor em conflito.

O que eu acho não é tanto o controlo da atividade, porque eu acho que a atividade do reitor (...) vamos lá ver! A atividade do reitor é controlada a vários níveis: em termos financeiros, tudo o que é DGO e tutela.

Eu acho que o CG não controlaria melhor que o Ministério das Finanças, nem penso que lhe cabe ter informação sobre o que se está a passar. Ser informado para tomar uma posição e atuar.

Do ponto de vista daquilo que são as competências do CG (por exemplo a criação de unidades orgânicas, apropriada constituição de novas unidades orgânicas que não estão previstas) têm de ir ao CG e o CG tem de opinar.

Aquilo que eu acho que tem de haver é um afinamento, no caso, em que pareça adequado do que são os estatutos e do que são as competências do CG e do reitor. Mas fundamentalmente do CG porque as instituições têm alguma liberdade para alterar isso.

Depois o que eu acho é que o CG tem de fazer uma supervisão e tem de ter toda a informação necessária.

Nós sabemos que toda a informação pode entupir o CG. Ou seja, não é ter toda a informação que permite uma boa supervisão. Uma boa supervisão consegue-se quando se tem acesso a toda a informação, mas que se tem a informação tratada específica de que é a perspetiva do CG. Eu acho que isso deve ser claramente uma prioridade institucional e que há medida de que, o modelo funciona e que há uma maior maturidade institucional no modelo acho que o CG vai exigindo. Ou seja: o reitor seguinte dificilmente consegue reduzir o nível de informação e resposta do reitor anterior, sobretudo em modelos como o nosso, onde não há coincidência porque o CG não vai permitir. Senão vai, pressiona (...). Portanto pode ser mais? Pode. Eu advogo que o CG deve ter toda a informação necessária para fazer uma supervisão informada e clara”. (RT Y)

“Obviamente as perguntas vão sempre caindo um pouco de facto no mesmo. Mas de facto, a maioria das universidades, a autonomia que é atribuída ao CG é aquela que está no RJIES. Vai pouco além de facto,

daquilo que está no RJIES e claro sendo o CG um órgão que não está presente em determinadas situações periódicas a informação que tem é aquela que lhe é dada pela universidade. Isso é um facto e portanto não há outra maneira da informação chegar ao CG que não seja via interna.

Claro que as questões políticas da universidade podem ser sempre assumidas pelos membros do CG e transmitidas à instituição na medida em que a instituição faz parte da sociedade e os membros do CG também estão ligados à sociedade e portanto têm o modo como a sociedade encara a instituição: as notícias que saem sobre a universidade, as informações sobre a empregabilidade dos alunos, a publicações que são feitas. Tudo isso é público e portanto os membros do CG podem por aí devidamente darem as suas opiniões e o modo como se desenvolve a sociedade.

Sobre o resto interno da instituição é claro que o CG fica limitado sobre a informação que lhe é dada internamente pela universidade”. (RT Z)

### **13. | O RJIES, estabelece que o número de reuniões ordinárias do CG seja de quatro, para além de reuniões extraordinárias. Da sua experiência considera este número de reuniões adequadas à missão das atividades do CG?**

“Eu acho que o número de reuniões ordinárias não é diminuto. Não sei se é preciso mais do que estas reuniões.

Há um conjunto de atividades de iniciativa que pode acontecer fora dessas reuniões.

Eu respondi e pedi aos serviços sempre que informasse a disponibilizassem a informação que era pedida. Não nos chegou assim um número de pedidos muito grandes.

A comissão de orçamento trabalhou diretamente com os serviços financeiros e recolheu a informação e ditou e bem o formato em que essa informação deveria vir. Aí correu bem! O resto acho que reflete a maneira como o resto dos conselheiros acabou por encarar as suas funções.

Houve muito pouco trabalho, ou trabalho limitado fora do âmbito estrito das reuniões!” (RT X)

“Eu acho que quatro reuniões ordinárias em situações normais é absolutamente correto e adequado. Por vários motivos. Primeiro porque de facto se o número de reuniões se banalizasse com reuniões mensais, eu penso, que poderíamos não ter alguns elementos externos com essa regularidade. E eu acho que devem estar todos e devem ser com todas as partes interessadas. Quatro, parece-me que permite um acompanhamento trimestral. Eu diria que acompanhar um plano mais que trimestralmente não me parece que deva ser o CG.

Deve haver indicadores (...). As faculdades sim. As unidades orgânicas devem ser acompanhadas mensalmente.

Em situações críticas a eleição do reitor, por exemplo (...). (RT Y)

“Naquilo que eu sei do passado até agora tem sido adequado e não tem havido portanto necessidade de haver mais reuniões. Enfim eu também sou crítico um pouco do anterior CG. O anterior presidente era (...) e as coisas não se faziam por causa disso”. (RT Z)



**14. | Como sabe, existe um hiato no tempo entre o espaço que medeia as eleições do reitor, CG e diretores das unidades orgânicas. Na sua opinião esta diferença temporal traduz algum problema para a instituição? Qual seria a situação mais adequada neste caso e porquê?**

“O hiato é um problema sério! Existe um hiato pequeno. Isto dá para os dois lados. O que aconteceu aqui foi um hiato muito pequeno.

Em geral desde que o RJIES entrou em vigor e muitos reitores estavam a acabar o mandato e portanto como aqui se verificou a eleição para o CG foi muito condicionada, à eleição do reitor e portanto as duas listas que houve há quatro anos eram listas essencialmente onde uns apoiavam mais ou gostavam mais de outro.

Portanto, em vez de se discutir o papel do CG e em vez de particular se pudessem promover pessoas que fossem conselheiros desta maneira mais nobre possível para ajudar a qualificar a ação da universidade, as políticas, as iniciativas a ajudara a definir estratégias, verificou-se uma posição minimalista do CG.

Portanto eu diria que o ideal seria as eleições do reitor serem muito longe das eleições do CG. As eleições dos conselheiros e depois do reitor houvesse um tempo suficientemente grande tal maneira a que a relação causa-efeito não fosse facilmente estabelecida.

Sabemos que hoje concorda-se com isto, mas amanhã ou um ano depois pode-se não concordar não tanto, nem ter aquela pessoa tanto nos píncaros ou no pedestal.

Portanto acho que isso seria mais benéfico. Havia um ganho de independência em relação à condição de conselheiro.

Quando há uma relação próxima entre a eleição do CG e de reitor, é óbvio que a contagem de cabeças e as mesas de voto, é determinante. Isto leva a um apagamento dos outros papéis do Conselho com o risco de não se escolherem as melhores pessoas para virem para o Conselho, coisa que se chegou a verificar aqui.

Digamos, o papel dos conselheiros ficou imediatamente muito esvaziado. Substancialmente esvaziado, no instante em que há uma eleição do reitor.

Essa coisa polarizou o debate. Não foi tanto a discussão de projeto”. (RT X)

“Claro que nalgumas universidades há uma total coincidência no tempo entre a nomeação do CG e do reitor. Noutras não.

Do ponto de vista abstrato aquilo que me parece que faz sentido é que houvesse alguma coincidência e portanto houvesse um CG, houvesse a eleição do reitor.

Do ponto de vista prático e a olhar para outras instituições onde essa diferença não existia porque os reitores renunciaram, o que eu vejo hoje passado um ciclo é que nós continuamos a ter situações (...). Apesar de não existir no início existe na prática. E existe na prática porque nalguns casos da eleição do CG até à tomada da posse do reitor, vai um ano. Noutros vai ano e meio. E portanto o que significa que já não sei o que é melhor (...). Se é ter um CG que já sabe que vai escolher o reitor que vai permanecer (...).

No fundo na nossa situação aqui na universidade acaba por haver alguma estabilidade institucional. Há, ou pode haver um CG que não se identifica exatamente com a visão do CG anterior. Mas eu diria que aí o CG tem o poder de alterar alguma estratégia e pedir ao reitor escolhido que adegue um pouco da sua estratégia.

Parece-me que aquilo que parecia no início um hiato de tempo um pouco complicado, aquilo que eu vejo, mesmo quando ele não existia no início na prática acabam por existir e parece-me desagradável. No fundo acaba-se por estar aparentemente pelo menos um ano, um ano e meio em processo eleitorais. Portanto eu diria que neste momento, isso não é uma questão relevante!” (RT Y)

**15. | Podemos dizer que à semelhança de outros setores da administração pública, o modelo empresarial também chegou às universidades. Que modelo de governação é assumido pelo Reitor? À semelhança do que acontece com as empresas públicas vê um conselho de administração numa universidade com uma gestão profissionalizada?**

“Não! Eu sou licenciado em (...).

Empresa, gestão e modelos empresariais, eu sei pouco para ser franco! Eu acho que estamos muito longe.

As universidades são organizações muito *sui generis* e portanto têm uma enorme inércia. A inércia pode ser boa e má, como quase tudo na vida. Todas as coisas da vida têm um lado positivo e negativo ou perverso.

A gente vai levando isto bem, quando doseia o lado perverso, negativo com o lado positivo. Quando escolhe só um dos lados (...).

Portanto se por modelo empresarial serve-nos que queremos rigor, na questão de colocar rigor em tudo, o rigor na política orçamental, rigor na execução de outras políticas, no ensino, nos sistemas de qualidade, na relação com o exterior, eu acho que essas coisas que tem chegado à Universidade, são altamente positivas.

Se por modelo empresarial entendermos por a eficiência antes do sentido, matamos a universidade, como se compreende.

Acho que é preciso estar atento à eficiência, preocuparmo-nos com a questão da racionalização, e eficiência, mas não podemos esquecermo-nos da eficácia do ponto de vista do cumprimento da missão e principalmente do sentido com que fazemos isso. As universidades têm de fazer as coisas assim com sentido!

A formação tem um sentido. A investigação tem um sentido. Agora, organizarmos isso melhor para termos mais eficácia e mais eficiência, acho que é extremamente positivo.

Quer dizer, as universidades, têm um conselho de gestão, digamos que é profissionalizado, pois todos os que lá estão, somos profissionais disto. Não ganhamos é como gestores! Mas somos responsáveis pelo Tribunal de Contas, mais que os outros.

Também tenho frequentemente esse discurso que os problemas não vêm das universidades. São em geral bem geridas, o que não quer dizer que não pudemos fazer melhor. Já fizemos melhor. Agora é muito difícil fazermos melhor do que já fizemos”. (RT X)

“Eu vejo a figura do administrador (...). Nós no fundo temos o *board* (o conselho de administração será o *board*) e depois eu acho que temos um modelo de governação profissionalizado do ponto de vista técnico e temos uma estrutura técnica de apoio ao nível financeiro, pedagógico, académico, etc. Nós hoje não temos um modelo de governação assente em académicos. Aliás temos um modelo de funcionamento assente numa gestão profissional, claro que, com os académicos a decidir nas áreas.

Poderiam ser dados mais passos? Poderiam e poderão certamente. Contudo eu acho que as universidades públicas em Portugal e em grande parte na Europa (em Inglaterra é um pouco diferente) são na minha perspetiva algo que não é uma empresa pública. Mesmo pensado em termos públicos, porque de facto no dia em que se matar a questão da colegialidade (referência a *Burton Clark*). No dia em que as universidades públicas portuguesa perderem a sua capacidade de análise, reflexão e discussão académica e portanto tiveram apenas professores contratados para prestar tarefas (...). Essa parte é um pilar importante e isso não é uma empresa. Eu diria nem pode ser empresariável. Nós podemos ter nos académicos perspetivas muito empresariais e temos e devemos. Temos muitos felizmente. Mas isso é de facto uma mistura de discussão e análise às vezes sem aparente consequência mas que é importante porque ajuda a amadurecer ideias e avançar. Pergunta: uma gestão profissionalizada? Sem dúvida, no sentido rigoroso, respeitável. Uma *accountability* de prestação de contas à sociedade. Sem dúvida!

A universidade é isso. Mas não é só isso. Ou seja: isso sim do ponto de vista de prestação de contas mas tem de haver capacidade de reflexão e de criação de conhecimento que não passa pelo modelo empresarial, mas passa pelo modelo colegial”. (RT Y)

“Bom, sabe que eu sou um pouco suspeito para falar disto porque a minha formação é em (...) e portanto estando no conselho de gestão eu entendo que está profissionalizada a questão da administração da universidade com a presença de pessoas de gestão no conselho de administração. É óbvio que em universidades em que as pessoas assumem os cargos e que não tenham estas valências na área da gestão provavelmente vão ter mais dificultada essa tarefa. Como sabe, as tarefas da gestão implicam a aprendizagem de determinadas regras, de determinadas situações contabilísticas, financeiras, económicas, legais, etc. que obviamente não faz parte da formação de muitos universitários. Nesse aspeto se calhar em algumas instituições o administrador tem que assumir um pouco esse papel. Mas portanto neste momento no caso da nossa instituição o modelo de governação que é assumido é claramente de facto um modelo empresarial adaptado às universidades. Uma universidade não é nenhuma empresa, embora de facto nós entendemos que hoje em dia as universidades têm que ter missão de obter relações com a comunidade porque é uma fonte de receitas que vem colmatar as lacunas do OE. É fundamental!

Hoje não é novidade para ninguém que as receitas do Estado no caso das universidades cobrem sessenta por cento das despesas com pessoal. Os outros quarenta por cento têm que ser assumidos e portanto significa que vamos ter uma gestão empresarial no sentido da dependência do exterior: fazer projetos ao exterior e atrair serviços nas várias áreas. E portanto o conceito de administração na universidade tem de assumir todas essas responsabilidades e por isso tem de ser capaz de avaliar adequadamente a execução orçamental de acordo com as regras do Estado. Portanto é como digo: no nosso caso isto está facilitado porque temos pessoas da gestão ligadas à reitoria. Noutras universidades o processo será mais complicado. Todavia hoje em dia todas as instituições têm um revisor oficial de contas, por força da lei.

Está tudo assessorado por este tipo de profissionais e digamos hoje a gestão das universidades está a caminhar nesse sentido. É como lhe digo: eu próprio sou uma pessoa ligada à financeira da universidade, sou profissional dessa área e estamos a introduzir uma gestão ligada à *corporate governance* das instituições privadas, com as devidas especificidades do setor público.

De facto há regras do setor público que não cabem no setor privado, mas que de facto não posso fugir. Eu tenho de ir a um concurso público. Muitas vezes nem que saiba que a melhor solução está ali ao lado nós somos obrigados a assumir decisões que não são as melhores. E porquê? Porque o público implica a escolha de determinados critérios que por vezes em termos empresariais eu entendia que não eram os melhores: critérios de economia, eficiência e eficácia. Não digo que as instituições não tenham de ser controladas e avaliadas de acordo com a lei, mas nesse aspeto deveria haver uma maior autonomia das instituições para escolher o que é mais eficaz e eficiente para a nossa instituição. Muitas vezes está fora do que é a ideia dos concursos. Mas isso é um constrangimento da lei que temos de cumprir”. (RT Z)

**16. | Considerando as crescentes reduções do financiamento do governo às IES, quais as estratégias de diversificação que têm sido encetadas nesta universidade para mitigar o impacto deste decréscimo de financiamento do Estado?**

“Em termos de estratégia de diversificação criámos o gabinete Universidade Empresa. Temos um portfólio de relações com empresas. Temos conseguido qualquer coisa como 10% do nosso orçamento à custa da relação com empresas.

Fizemos também uma aposta no gabinete de apoio à investigação que nos permite ter hoje um maior número de projetos nacionais. Tem sido essa a estratégia de diversificação, como diz.

Por exemplo optámos por linhas de investigação pagos pelo Programa Operacional Mais Centro, que representa para aqui cinquenta e nove investigadores.

Neste momento a dotação orçamental do Estado representa menos de 40%, salvo erro.

Claro que uma vez mais é difícil comparar porque a maior parte dos cortes reflete-se sobre nós próprios. Preocupo-me com os cortes que afetam o funcionamento”. (RT X)

“De facto do ponto de vista do financiamento e da elaboração do orçamento pela universidade, nós sabemos que o orçamento é cada vez menos. O OE é cada vez menor. O que significa que a liberdade de elaborar orçamentos a esse nível é praticamente nula. É dado um X e temos de usar esse X, que não chega por exemplo para pagar salários. Como não chega para pagar salários eu diria que a liberdade não existe a esse ponto. Qual a liberdade que existe? É a liberdade de gerar outras receitas que permitam no fundo criar sustentabilidade financeira num modelo novo.

O modelo de financiamento público através do OE acabou ou digamos tende a acabar.

Estamos, por um lado, a falar de arranjar contratos, seja com públicos ou não. Neste caso os públicos ainda têm muita importância: contratos de investigação, outros contrato-programa que nos ajudem a financiar a atividade de investigação, atividade de ensino quer na transferência de conhecimento que nos permita receita própria”. (RT Y)

“Pois, como lhe estava a dizer anteriormente, a universidade e isto já vem do passado, nós sempre tivemos uma estratégia de poder encontrar na ligação com o exterior com as empresas, com a Comunidade Europeia e com os projetos europeus, maneiras de encontrar financiamentos alternativos e portanto a universidade felizmente tem conseguido isso. Temos vindo a aumentar a taxa de receitas próprias, o que de facto é muito

bom, o que implica trabalhar em todos os níveis. Os departamentos em todas as áreas científicas, procuram encontrar financiamento alternativo para as suas atividades, senão, obviamente que a universidade não tinha capacidade de solver os seus compromissos, se não fosse isso.

Neste momento tem essa dinâmica e isso implica ligação ao exterior. Aliás a instituição criou já instituições de interface entre a universidade e o exterior. Por exemplo em termos de formação nós temos um interface de ligação universidade-empresa onde toda a formação que não é graduada (aqueles cursos de curta duração, condição de ativos para empresas, cursos de especialização tecnológica), faz-se neste centro como um meio de obter receitas para a universidade.

Além de projetos comunitários, outros projetos de investigação para as empresas, essa foi sempre uma preocupação desta universidade e tem de ser a única maneira para o futuro garantir que a universidade consegue de facto financiamento e garantir a sua qualidade de ensino e investigação que tem tido até agora”.  
(RT Z)

**17. | Como sabe, a elaboração do orçamento da Universidade, tem em consideração aspetos muito diversificados pois resulta de orientações da tutela e da DGO. Qual a participação da comunidade universitária e dos diretores de faculdade na proposta de elaboração do orçamento desta universidade?**

“Desde logo a elaboração do OE pela DGO que nos diz quanto vamos receber. E aqui há logo um comentário: o *plafond* podemos não aceitar mas tem de haver um *plafond*. Podemos não aceitar o *plafond* atual, mas o que me parece menos interessante é que a tutela não tem feito nada para diferenciar a dotação das universidades de acordo com o mérito da sua atuação. Portanto não há uma diferenciação positiva. Há anos que predomina o orçamento histórico. Este ano o que foi feito mais valia ter sido feito. Foi feito da forma mais errada possível (...).

Como disse os graus de liberdade, são muito pequenos. Nós fizemos no orçamento da parte do pessoal um algoritmo baseado em rácios e depois mitigado por fatores de conhecimento ficaria sem condições para funcionar. Nem sequer podíamos contratar pessoas.

Há uma lógica que foi consensualizada com os diversos diretores das unidades orgânicas. (Temos conhecimento que há departamentos que precisariam de mais pessoas, mas não podemos beneficiar uns em prejuízo de outros).

Os diretores das unidades orgânicas têm uma participação direta na forma como distribuímos o orçamento”.  
(RT X)

“De facto, os diretores das faculdades obviamente que têm um papel muito significativo. Até porque, nós temos um modelo de distribuição que fez uma grande reviravolta nos últimos dois anos, depois dos últimos cortes. Mas os diretores das faculdades são chamados a aprovar esse modelo, portanto participam.

Agora eu diria que a grande questão está na capacidade de ir captar receitas novas. Obviamente que as faculdades funcionam de forma diferente em função da sua estratégia e das suas competências.

Há uma coisa muito importante e que tem sempre funcionado e que é muito importante nesta universidade (...) e que de facto há um acordo colegial sobre o que é o mínimo. E no mínimo é a solidariedade. Isso é muito importante!

Têm sido estratégias muito diversas, que vão desde aproveitar o património (...) até sobretudo à questão da investigação. A investigação é claramente a área onde estamos a apostar mais”. (RT Y)

“Olhe isto seria interessante se todos participarem, mas como sabe os nossos orçamentos em vez de serem *bottom-up* são *top-down*. O Ministério estabelece um *plafond*. Nós temos de pegar no *plafond* e depois verificar qual é a maneira de distribuir pelas faculdades e conseguir atender às necessidades das faculdades.

Enquanto o governo não mudar esta metodologia não é possível fazer orçamentos participativos. Olhe posso dizer que o Estado gere mal esse aspeto. Porque é assim (...). Como sabe, as instituições que têm saldo o Estado diz “gastem os saldos”, quem não tem saldos o Estado diz “tomem lá” e coloca nas instituições dinheiro para resolver a situação problemática. Quem gere bem acaba por ser penalizado face a quem gere mal. Esta questão é muito complicada de responder por isto: enquanto o governo não mudar a política de elaboração de orçamentos de *top-down* para *bottom-up* e verificar do que as instituições precisam ...

Além de que há outro problema das universidades: continuamente as alterações das regras de financiamento. Se você fizer uma análise ao custo de aluno irá ver que no caso da nossa universidade, o nosso custo médio por aluno custa menos seiscentos euros do que custa na Universidade de Évora, ou na Universidade de Trás os Montes e Alto Douro. E nós somos penalizados. Porquê? Porque no passado enfim as instituições têm um histórico. E o histórico tem tido em conta o nível do OE. A fórmula que foi criada não está a ser aplicada. Se a fórmula fosse aplicada nós estávamos a ser beneficiados. E não somos porque essa fórmula criou problemas noutras universidades face a problemas de gestão que tiveram.

Neste momento o governo anda um pouco *ad hoc*, na atribuição dos orçamentos. Não tem a ver com nada. Nem com a eficiência, nem com a boa gestão nem às boas práticas, nem de facto à igualdade entre instituições ao nível do ensino superior público.

Se você olhar para os orçamentos das universidades desde 2004 e 2005 e dentro do OE as universidades são o único setor onde não aumentou a despesa. Perderam. Como vê não há setor mais eficiente de que as universidades dentro do próprio Estado”. (RT Z)

**18. | Considerando que o RJIES concentra no Reitor todo o poder da universidade, como interpreta o papel desempenhado pelos diretores de departamentos/unidades orgânicas no contributo para a gestão da universidade, uma vez que a ação destes envolve também liderança, probidade, alocação de responsabilidades, recursos e monitorização da sua eficácia e eficiência?**

“O papel é muito importante! Já falei no Conselho de Diretores que não está estatuído, mas que eu criei e considero um órgão fundamental, de consensualização de políticas e de formulação de estratégias e de planos de ação. Portanto, quer a montante quer a jusante das próprias políticas. Isto eu penso que é necessário até.

Envolve-nos mais e envolve os departamentos a ter mais responsabilidades. Descentralizar mais. É nesse sentido que temos de trabalhar!

O nosso modelo de designação dos diretores devia propiciar isto: liderança, probidade, alocação de responsabilidades. Porquê? Implica um modelo *sui generis*.

Defendo-o sem ser parte interessada. Tenho uma manifestação de desinteresse.

Há um comité de escolha. Evitou-se e muito bem ir pelo modelo centralizado e de poder muito forte do reitor, pondo o reitor a nomear os diretores, portanto *top down*, sem qualquer interferência das unidades orgânicas.

Parece que seria mau, porque era sempre visto como um elemento da reitoria posto lá. Mas também evitámos o outro modelo base de que o diretor é leito por toda a gente independente contra a reitoria. Não pode funcionar uma coisa em que temos uma velocidade, um desígnio, uma estratégia (mal ou boa, mas ela tem de ser a da universidade. Evitámos estes dois termos. Como é que evitámos? Há um comité de escolha. O comité de escolha tem duas pessoas nomeadas pelo reitor, depois de ouvido o Conselho Geral. O Conselho Geral tem de ser informado. São nomeados pelo reitor ouvido o Conselho Geral.

Eu tive o cuidado de ir buscar uma pessoa que esteve contra mim, para abrir o mais possível, e portanto, coisa que se chegou a verificar aqui. Digamos, o papel dos conselheiros ficou imediatamente (...).

E depois tem duas pessoas que são nomeadas pelo departamento. O conselho de departamento nomeia duas pessoas para esse comité de escolha. São portanto essas cinco pessoas que escolhem por voto secreto.

Depois de uma apresentação pública do seu plano de ação têm uma discussão desse programa com estes cinco elementos, numa lógica de 50/50 de tempo para responder.

Este é um método que permite primeiro que se candidatem as pessoas que querem ser, em vez de se “empurrarem” para (...). As pessoas têm que ter aqui alguma iniciativa: interesse em ser líder, alguma motivação, as ideias que têm para o departamento. (mais que não seja para não terem um prestação vergonhosa).

Devo referir que a participação nas discussões públicas rondou a média de 80 pessoas. Foram coisas bastante participadas, com certeza pelas pessoas mais dos departamentos do que de outros serviços. Mas, de qualquer maneira, quando fazemos isto vezes dezanove temos sete mil e tal pessoas que passaram por lá e discutiram (...). Apesar de tudo é significativo o número de presenças!

Assim também o plano de ação escrutinado fica plasmado num instante em que o diretor apresenta um plano que é votado favoravelmente. O seu plano de ação fica imediatamente e automaticamente como plano de ação da reitoria e da universidade. Aqui, na medida em que há esse escrutínio, essa discussão pública, digamos que o plano de ação, é o plano de ação do departamento em que toda a gente ouviu em que “O sr. disse isto, (incluindo o reitor), mas o Sr. escreveu isto há três meses (...).”

Portanto, acho que isso é um modelo interessante, que repito, tenta encontrar aqui mais uma vez o equilíbrio, entre o papel de reitor, mas também uma descentralização mais efetiva de responsabilidades que são fundamentais na descentralização de políticas e na comunicação institucional. (Há contudo diretores que não passam bem a mensagem!).

Este é o melhor veículo de comunicação institucional. É óbvio! O reitor também “anda” pelos departamentos, mas não pode dirigir. Não pode andar a mandar *e-mails* para *allusers*, porque ninguém lê. O problema da

comunicação é uma coisa que é atirada para cima da mesa. É preciso querer e escolher a informação. O papel dos diretores é completamente central!” (RT X)

“Eu penso que esta questão é muito importante. Temos o reitor que é escolhido por um board e a sua articulação com aqueles que são escolhidos, eleitos pelas faculdades. Esta articulação é uma articulação fundamental e portanto o reitor tem de saber captar os diretores para a sua estratégia. E este é um exercício que não tem sido difícil, porque eu acho que as pessoas ou todos aqueles que assumem cargos de gestão e de direção, lhes interessa o bem da instituição”. (RT Y)

“Bom como sabe o reitor de facto tem todo o poder na universidade. Não só o reitor, toda a equipa que trabalha com ele e com o Conselho de Gestão. O Conselho de Gestão tem de assumir a responsabilidade plena de todas as despesas que faz a universidade.

As relações da universidade com o Tribunal de Contas passam por esta equipa. Daí que todas as decisões que estão ou não na universidade, (são autónomas nas faculdades) têm de obedecer às regras do Tribunal de Contas e quando as regras não obedecem a equipa que está na reitoria tem de tomar as decisões no sentido de estas decisões caberem dentro dos limites que são estabelecidos pelo Tribunal de Contas. Obviamente, que quem responde perante o Estado e Tribunal de Contas é a equipa de gestão desta universidade.

Independentemente das faculdades terem autonomia a faculdade autoriza a despesa mas quem se responsabiliza é o Conselho de Gestão. Daí que o Conselho de Gestão tenha um papel fiscalizador e quando as faculdades dentro da sua autonomia, o modo como fazem a aplicação dos recursos não obedece às regras do Conselho de Gestão o reitor tem de intervir.

É claro que o facto de o reitor ser o órgão máximo da universidade geralmente é isso que acontece desde sempre e de facto é o órgão que estabelece hierarquia a nível pedagógico, a nível científico, a nível administrativo coadjuvado devidamente por uma equipa que ajuda nisso. Portanto enfim, o papel que é desempenhado pelos diretores e pelas outras unidades é importante porque ajudam a aplicar a estratégia definida a nível dos órgãos máximos da universidade. Têm uma determinada autonomia mas que fica limitada pelo facto de se regerem pelas regras públicas.

As faculdades têm autonomia pedagógica, científica e administrativa para poderem propor determinadas despesas, propor atividades. Claro que as grandes obras estão sempre ao encargo da universidade e eles não têm dinheiro para assumirem este tipo de encargos. A delegação de competências é até dez mil euros”. (RT Z)

**19. | As IES públicas podem igualmente acordar entre si formas de articulação das suas atividades a nível regional que se podem traduzir na criação de consórcios com instituições públicas ou privadas de investigação e desenvolvimento e outras entidades de direito privado. Partilha a opinião de que as famílias, as empresas, o Estado e outros agentes económicos vêem esta forma de intervenção como uma oportunidade para reduzir assimetrias regionais e melhorar a competitividade do tecido empresarial? Esta atuação pode cimentar a liderança da universidade no âmbito regional?**



“Tire os pontos de interrogação e está respondido!

Temos no âmbito deste programa quadro e até fizemos um bom trabalho com a Universidade de (...) que tem muito a ver com a criação de consórcios, partilha de mais coisas. Existe essa preocupação!

Devemos ir em conjunto em parcerias com empresas e outros agentes económicos, outros agentes sociais da cultura, por exemplo. Vemos essa possibilidade! Estamos a trabalhar nessa possibilidade com os vice-reitores e vemos também esse trabalho entre nós e em conjunto com outras entidades como uma oportunidade para reduzir assimetrias regionais e melhorar a competitividade do tecido empresarial.

É fundamental capacitar as universidades para que possam fazer isso.

Duvido que possam ser reduzidas as assimetrias regionais (norte/sul, mas principalmente no interior litoral) que não passe por termos universidades mais potentes e politécnicos, com certeza.

O novo quadro esperamos todos que leve finalmente ao encerramento, ao enterro da cultura do betão. Que seja agora! É uma oportunidade bastante grande para as universidades aproveitarem!” (RT X)

“Eu acho que no mundo de hoje a colaboração é uma palavra-chave. Então quando estamos a falar de instituições públicas eu diria que tem de ser a palavra-chave. Colaboração, compromisso, envolvimento. Ou seja: nós estamos todos a ser pagos por todos para prestar um bom serviço público. Portanto, independentemente das especializações, da competitividade que possa existir, nós não podemos desperdiçar recursos, combatermo-nos. Temos que gastar todos os recursos para encontrar formas de conseguir ganharmos todos.

Eu acredito muito na questão da colaboração e nas estratégias colaborativas. Eu acho e tirando algumas situações de contexto competitivo (e existem manifestamente) em alguns setores do privado. Eu acho que quando falamos em quota sem conceitos como esses nós estamos a falar duma estratégia colaborativa.

Portanto a questão do estado do país, eu até diria da sociedade, porque não é só do país (...). Coloca-se relativamente a investigadores estrangeiros, alunos estrangeiros e independente da questão da propina, nós estamos a prestar um serviço público. Um serviço à sociedade. Portanto hoje numa sociedade global claramente que é mais difícil a colaboração e o diálogo com instituições que não se conhecem, que estão mais longe, com instituições que estão na mesma região. A colaboração é fundamental!

Eu acho que as condições atuais são condições de dificuldades e que todos vêem isso.

A questão da natalidade é também uma das questões mais importantes que temos no país. Quer dizer, nós somos um país que está a envelhecer. Nas universidades sem dúvida por falta de mercado. Claro que depois há universidades com uma maior capacidade internacional de atração maior que outras, mas esta universidade, felizmente tem alguma ligação. Mas independentemente, eu acho que no país a questão da natalidade, do envelhecimento demográfico é um problema. Sem pessoas não há criação de riqueza”. (RT Y)

“Bom, a questão das lideranças e dos consórcios entre universidades é uma questão que se começa a colocar agora. Mas isto foi truncado no passado pelas políticas públicas que os governos assumiram, porque esta universidade quando foi criada em (...), quando então o (...) e depois passou a instituto universitário em (...) tinha um projeto de criação de uma rede regional de polos. Passaria a instituto universitário, passaria a ter polos universitários em (...) e (...) e pretendia-se criar uma verdadeira universidade regional. Nessa altura

quem estava no governo decidiu que não e que (...) ficaria com o ensino superior e seriam criados dois politécnicos. Portanto se a rede não se criou não foi por culpa da universidade. Foi por culpa do governo que desde o início “matou” a situação à partida porque criou diferenças entre as instituições. É claro que depois o que é que isto fez? Como sabe a evolução contínua ao longo dos anos fez com que cada instituição tivesse a sua estratégia. E portanto fez com que cada instituição fizesse desenvolver as suas áreas científicas, os seus cursos, as suas valências, etc. O que resultou em repetição, duplicação de coisas em áreas muitas próximas que hoje começa a refletir-se: falta de candidatos ao ensino superior e particularmente no interior onde não há alunos e portanto isso é difícil nalgumas áreas.

O que aconteceu no passado foi isso e é por isso que não existe aqui uma rede. Pelos governos que não o permitiram. É claro que depois nessa situação todos os nossos autarcas acabam por ter uma culpa muito grande, porque cada presidente de câmara puxa para si e as suas influências no governo quando estão no partido A, B, ou C, puxam mais para um lado consoante a cor partidária, aliado às distritais que fazem pressão no sentido de que “nós temos de ter este tipo de valência”.

Também aquela perspectiva de que sempre existiu mas que está a mudar que de facto o “ensino superior era a garantia de desenvolvimento de uma cidade”. Bom, obviamente que isso é verdade se a instituição além do seu papel de ensino e de investigação conseguir passar para a sociedade os conhecimentos que ela tem no sentido de transformar a região numa região de conhecimento. Bom, nós notamos aqui que a universidade tem tido esse impacto.

A universidade desde cedo criou estruturas e eu ajudei a criar isso: o de transferir conhecimento daqui para o exterior. (...) Tudo isto foi uma transformação da zona que tem atraído empresas dotadas de conhecimento: *software*, *design*, investigação de ponta na área da robótica e inovação. Tudo isto vem atraído pelo conhecimento e não só!

Há uma grande inter-relação económica e social e é muito perto. O facto de se virem instalar aqui estão a pensar que a universidade é um parceiro privilegiado e a universidade tem contribuído para isso. A universidade tem atuado como um verdadeiro motor de desenvolvimento regional.

Curiosamente quando olhamos para o número de alunos da nossa universidade, temos 80% dos alunos deslocados. Ou seja 80% não são daqui, são do resto do país, o que significa que a universidade é um pólo de atração de alunos. E quando olhamos para as primeiras opções já andam pelos 50 a 60% apesar de virem de fora, o que significa que esta universidade já é uma atração.

Claro que a criação de outra faculdade teve um impacto considerável. Deu uma imagem diferente à instituição (...) mas verificou-se uma boa procura em todos os cursos da universidade. Aqui há agora a questão conjuntural das engenharias. Uma quebra. Mas isto tem a ver com o secundário, com os problemas do ensino secundário. Os alunos e a sua falta de gosto pela matemática e pela física. Portanto isto quebrou porque há menos alunos a chegar ao ensino superior. E portanto esta falta de alunos no ensino superior traduz-se nestas áreas que este ano foi transversal a todas as universidades, especialmente na engenharia civil foi igual em todos os lados. Isso é normal mas eu acredito ser conjuntural, porque no futuro nós não podemos passar sem engenheiros e portanto isto vai alterar-se a curto prazo.

Curiosamente eu posso falar disto porque tenho sido avaliador da A3ES e eu vejo que as instituições do litoral são mais “regionais” do que as do interior, porque por exemplo em Lisboa 80% dos alunos são de

Lisboa, o que significa que elas não atraem alunos do resto do país. As universidades “nacionais” estão no interior. Estão fora de Lisboa porque atraem todos os seus alunos para lá. Esta dinâmica é interessante porque ajuda de facto até a contrariar as dinâmicas demográficas do país: gente nova no interior do país não existe, como sabe.

Se houver um desenvolvimento económico através da criação de emprego qualificado a universidade acaba por ser um ponto de fixação de jovens. Obviamente que isto não pode ser só política da universidade, tem que ser política dos governos. Qual é a estratégia do país para que não fique desertificado. A aposta no interior é muito importante.

Se me pergunta se deveria haver articulação entre as instituições? De facto no futuro não vai haver alternativa. O problema disto tem a ver com o alinhamento das políticas públicas de médio e longo prazo, porque as políticas públicas são alteradas constantemente, dada vez que mudam os governos”. (RT Z)



---

**Anexo 4 | Respostas | Administradores**

---

**01. | Em Portugal o governo das IES, é regulado pelo RJIES, contudo há quem lhe aponte algumas vulnerabilidades e constrangimentos. Qual é a sua opinião geral acerca desta lei? E, especificamente, em relação à autonomia das IES, em que sentido (maior ou menor) considera que este novo regime jurídico veio provocar alterações?**

“Vejo que o RJIES não seja assim um modelo, ou que seja um modelo tão mau. Não é. De facto veio causar grandes alterações (...).

Em termos de autonomia, ela está lá. Está configurada. De facto, a prática é que a tem mitigado, digamos (...). Não vejo que este modelo sinceramente seja assim tão mau e portanto não vejo que tenha vindo diminuir a autonomia das IES. Sim a autonomia estava contemplada na lei 108/88 com as várias alterações.

Acho que foi uma forma diferente de organizar as coisas e com as alterações que foram introduzidas – a presença dos órgãos externos que é muito importante. De facto acho que foram mais por aí as alterações de propriamente o sentido de dizer que foi uma lei que veio mitigar a autonomia, não foi”. (ADM X)

“Eu acho que o RJIES veio criar dois modelos de gestão nomeadamente o regime fundacional e o regime normal, aquele em que nós estamos integrados. Ao criar o modelo fundacional acrescenta um pouco aquilo que possa ser uma maior autonomia da gestão das universidades. Neste caso temos já três universidades que o adotaram e que tem de facto essa vantagem que nós não adotámos, porque não temos.

Continuamos a estar dependentes daquilo que são as regulamentações do Estado (OE, DL de execução orçamental) que naquilo que possa ser autonomia que o RJIES dá as universidades também pode retirar essa autonomia com um conjunto de normas eu diria constringedoras para o funcionamento das universidades.

Aparentemente de facto o RJIES trouxe algo de mais. Trouxe alterações, fundamentalmente no reconhecimento de autonomia das universidades, são comparativamente com outras instituições, áreas do Estado (...) com um volume de receita própria muito elevada e parte dessa receita própria resulta fundamentalmente de um conjunto de atividades: na componente de investigação e prestação de serviços e não propriamente daquilo que é o regular funcionamento de uma investigação (...). (ADM Y)

“Já lhe disse que (...). Vou ler o regulamento. Saber das suas virtudes e dos seus defeitos. No entanto parece-me que é um instrumento importante enquanto instrumento enquadrador da atividade das universidades, de gestão das IES.

Em relação à autonomia das IES a autonomia é algo que é bom sempre e quando essa autonomia não traga consigo reduções do financiamento, porque normalmente o investidor, neste caso o Estado português tem tendência quando autonomiza reduzir a sua participação, deixando ao *modus faciendi* da sua organização a forma de colmatar essas deficiências orçamentais através dos recursos de receitas próprias. Mas ambos sabemos que isto tem limites. As organizações têm limites para conseguir receitas próprias. Portanto há digamos assim uma linha inferior abaixo da qual não é possível sobreviver. E é por isso que a questão da autonomia que é sempre boa no sentido de conferir responsabilidade gestonária a quem está perto de facto,

dos seus clientes, dos seus utentes. É fazer mais com menos que é de facto a grande política nacional que tem vindo ser seguida”.

Mas especificamente neste momento não posso dizer-lhe quais são as vicissitudes (se as há) no regulamento. Não estou portanto neste momento habilitado a dar-lhe uma opinião mais precisa sobre o RJIES. (ADM Z)

## **02. | Considera que o atual RJIES é restritivo ao modelo de organização e gestão interna das universidades?**

“Não é. Acho que sabemos que há balizas não é? Como o Senhor Reitor referiu o nosso modelo de organização de órgãos é muito pequeno, não precisamos de mais. Mas podíamos ter mais se quiséssemos. No fundo não é restritivo a esse ponto. Dá-nos liberdade para fazermos o que acharmos melhor para a nossa organização. Quanto a isso não. De todo”. (ADM X)

“As universidades continuam a estar dependentes do financiamento do Orçamento de Estado: dos saldos de gerência (embora tenhamos a liberdade de ficar com eles permite-nos uma autonomia de gestão da tesouraria) do cumprimento do princípio da regra do equilíbrio financeiro e temos depois o CCP que muitas vezes é confrangedor para as universidades em termos administrativos, para além de já não falarmos de outras questões como o modelo de gestão pública que implica termos uma estrutura enorme para respondermos áquilo que são os requisitos externos, sejam eles resultados de regulamentação ou sejam eles de resultados de monitorização (...)”. (ADM Y)

“Como lhe disse anteriormente, como não conheço em profundidade não posso opinar convictamente. Posso porém dizer-lhe uma coisa: é que de certeza o RJIES sendo um instrumento que regula a atividade das instituições será sempre restritivo de alguma maneira.

Um regulamento regula um conjunto de atuações a partir dos quais não é possível atuar. Terá com certeza algumas restrições. Agora de que maneira é que isso condiciona a gestão interna das universidades? Condicionar sempre condiciona. No entanto regula a forma de se gerir a universidade”. (ADM Z)

## **03. | Que alterações proporia para uma futura proposta em sede de revisão do RJIES?**

“Concordo com o que já foi dito, até porque nós já sofremos isto “na pele”. O Senhor Reitor também sofre, como é lógico. Nós aqui como também saberá com as constantes alterações não digo ao dia, mas mensais, tem sido muito penoso!

Os recursos têm sido cada vez menos, portanto tem sido um processo doloroso de aprendizagem. Vamos conseguindo como é lógico (estamos cá para isso), mas de facto tem sido um processo muito doloroso. Não sei se será esse o caminho. Não é! Vemos que não é isso que não tem conduzido a melhores resultados. Desse ponto de vista (...)”. (ADM X)

“O RJIES acho que ao reconhecer a autonomia das universidades parece-me muito positivo. Em termos de instrumento acho que está muito aquém daquilo que nós necessitaríamos para as universidades. E portanto de facto existe já uma proposta de revisão do RJIES que está em discussão. Não é ela que vai resolver neste

contexto a adversidade em que vivemos. Se bem que este contexto de adversidade é perverso! Não permite que as universidades sejam um fator de desenvolvimento. Elas por si só são desenvolvimento económico. As universidades públicas de facto não são responsáveis pelo défice, porque tem esta componente que tem vindo a ser desenvolvida cada vez mais, da investigação que a sustenta.

As universidades continuam a crescer internamente na sua capacidade de prestação de serviços externos de investigação o que de modo algum tem contribuído para o défice. De forma direta não tem contribuído!” (ADM Y)

“Esta não posso responder”. (ADM Z)

**04. | As universidades cada vez mais estão a sentir a pressão *managerialista* e a adoção de mecanismos de monitorização do seu desempenho próximo das práticas levadas a cabo no setor privado. Como vê na administração desta universidade a adoção destas práticas do setor privado? Que mudanças concretas têm sido introduzidas a este nível?**

“Esta temática, digamos assim, privada versus pública ao longo do tempo tem sido mais ou menos esbatida. As coisas já não são tanto assim, no sentido em que há boas práticas e boas formas de gestão, de um lado e de outro. Nesse sentido, eu penso que a Universidade e esta em concreto (já cá estou há alguns anos, entrei para cá em 1996 (...)) e falei na preocupação de criar um gabinete de qualidade. A preocupação com a qualidade, não no sentido daquela qualidade que se falava no setor privado, no sentido de garantir um *label*”. A lei de avaliação da qualidade. Mas quando fala em qualidade a preocupação com a qualidade já vem de longe: estudar os processos, reengenharia de processos, tipicamente eram práticas de facto associadas ao setor privado. Já há uma série de práticas que tentamos passar para cá, são as chamadas práticas do setor privado (...) rigor com os processos e eficácia”. (ADM X)

“Eu sinto uma dificuldade muito grande em comparar administração pública e administração privada. O fim é diferente. O funcionamento é diferente. Os instrumentos são diferentes. A regulamentação é diferente. De facto é muito difícil compararmos em termos de administração um grupo (...), (referência a um importante grupo económico português) e uma universidade se levarmos em linha de conta a dimensão e carga burocrática. É difícil comparar isto porque pobre da universidade privada tivesse que ter um serviço financeiro com cem pessoas, ou um serviço de gestão de recurso humanos com quarenta ou cinquenta pessoas ou tivesse que ter um serviço de gestão académica com oitenta pessoas. Diria que assim a Universidade (...) teria que abusar na propina.

Estar a comparar modelos de funcionamento e instrumentos é difícil! Por isso eu acho que o caminho deveria ir no sentido de desenvolver instrumentos internos de validação das universidades e procurando naturalmente perceber o que está a fazer a atividade privada, mas ter consciência que os tempos são diferentes.

Esta universidade tem vindo a desenvolver e nos últimos anos tem crescido bastante a esse nível de procurar encontrar instrumentos de validação e algum tabelamento naquilo que é o funcionamento das universidades. Eu parece-me que ainda temos muito a fazer! Ainda não temos a capacidade de carregar no botão e perceber

qual o impacto que isso tem num conjunto de atividades. Então se se tem menos quatrocentos alunos eu posso não ter três ou quatro funcionários e posso meter menos pessoas.

Esta forma de reagir que a atividade privada tem não é comparável com o privado. Isto porquê? Porque de facto tem a ver com a construção da malha organizacional das estruturas públicas muito mais virada para o exterior, para aquilo que é a regulamentação, o que são as tutelas das universidades. Nesse sentido temos feito muito!” (ADM Y)

“Olhe eu sou apologista de que todas as técnicas e instrumentos que já provaram serem úteis no controlo e na governação das instituições e independentemente se são instrumentos do privado ou não, devem ser adotados. Porquê? Porque realmente a orientação do serviço público para além de visar a satisfação das expectativas dos cidadãos tem também de se orientar internamente segundo leis de mercado e critérios de economia e eficiência. Esses não podem deixar de estar desfocados.

Também os mecanismos de monitorização (...) posso dar já exemplos: o controlo orçamental, o controlo interno. Esses terão que ser necessariamente adotados também nas universidades como em qualquer instituição independentemente se são do setor privado ou não. Porquê? Porque desde que tenham provado nas empresas e que sejam adaptáveis dentro dos condicionalismos legais que existem na coisa pública serão úteis. Esta é a minha visão”. (ADM Z)

## **05. | A atual gestão pública está orientada para resultados e eficiência dos recursos utilizados.**

### **Que instrumentos dispõe para avaliar o grau de execução dos objetivos estratégicos e operacionais? Considera-os suficientes?**

“Para começar dispomos de um conjunto de instrumentos a que estamos obrigados por prestação de contas ao exterior e que já nos ajudam internamente a fazer uma primeira avaliação. Depois temos tentado introduzir alguns mecanismos internos nesta lógica interna de garantir um sistema de gestão de qualidade mais desenvolvido na área académica, ensino, financeira e recursos humanos. No fundo garantir que haja o cumprimento (...).

Temos também pré-definidos um conjunto de indicadores para as várias áreas. *Balanced Scorecard?* (Intervenção do entrevistador nesta pergunta). Não fomos por aí. Não usámos propriamente essa metodologia, mas temos um instrumento que vem de trás”. (ADM X)

“Temos de facto já alguns instrumentos que nos permitem perceber qual é a nossa experiência. Estes instrumentos não permitem é a validação! Eu diria que estes instrumentos têm uma margem de erro muito grande! Temos os instrumentos e portanto eu não consigo por exemplo se aparecer uma nova atividade eu não tenho a capacidade de perceber como é que a estrutura vai receber esta nova atividade. Pode-se criar um conjunto de procedimentos que regulam a atividade interna, mas eu não consigo fazer a avaliação e o impacto que isto tem. Não tenho essa capacidade! Há matérias em que de facto tem-se essa capacidade no caso de quando são afectações diretas. Se eu precisar de observar uma atividade preciso dum técnico especializado numa determinada área não tenho cá dentro vou buscar lá fora. Isso para mim é simples! Agora tudo aquilo



que seja subsidiário ao desenvolvimento desta atividade, os instrumentos que eu disponho não me permitem avaliar como é que a estrutura vai reagir a esta nova atividade.

Mais uma vez a questão dos quatrocentos alunos (referência à política de educação da Presidente do Brasil relativo aos alunos bolsiros), são muitas. Posso tirar uma pessoa da área académica, ou não posso? Posso ter menos uma pessoa na área financeira? Portanto não tenho essa capacidade de avaliar!” (ADM Y)

“Suficientes não são! Nós temos um que é o controlo orçamental que é o mais utilizado pela universidade. O seguimento da monitorização dos resultados é feito através do cumprimento dos objetivos. O *Balanced Scorecard* existe. Há um conjunto de registos e validação do seguimento dos objetivos ao longo do ano”. (ADM Z)

**06. | As faculdades e demais unidades orgânicas embora com autonomia científica e pedagógica não são dotadas de autonomia financeira e patrimonial. De que forma é avaliada a responsabilidade pela gestão tendo em conta que são alocados recursos humanos e financeiros aos responsáveis das unidades orgânicas?**

“Aqui com esta reitoria, iniciámos uma mudança de modelo, digamos. Em finais de 2011, o Conselho de Gestão delegou nos diretores de departamento a competência para autorizar despesa até cinquenta mil euros. Coisa que não tinham antes.

Formalmente não tinham competência para autorizar despesa. Isto não quer dizer que eles na prática não fossem eles que gerissem o orçamento que tinham. A competência estava aqui centralmente no Conselho de Gestão. Enquanto agora o Conselho de Gestão, no fundo autoriza o pagamento. Os diretores de departamento têm a competência para autorizar despesa. Têm essa autonomia que não tinham antes.

Já os critérios continuaram a não ser diferentes para os saldos do orçamento.

No fundo a reitoria dá um orçamento a cada uma das unidades. Elas têm um conjunto de pessoas que estão adstritas e o diretor (antes presidente do departamento) faz a gestão desses recursos.

Em finais de 2011, houve essa alteração de delegação de competências e em 2012, a reitoria implantou um novo modelo de gestão. No fundo aprimorou e que se materializa em várias coisas. Uma que o senhor reitor já referiu em haver uma reunião mensal com os diretores de cada departamento. Em termos de orçamento criou-se uma coisa que responde dentro da responsabilidade de cada um deles, porque cada um tem a sua responsabilidade. Criou-se os centros de responsabilidade que no fundo agregam o que são centros de custos daquele departamento, daquelas unidades de investigação que estão todas associadas e que aquele diretor é responsável por isso.

A reitoria definiu o orçamento para cada uma delas entrando aí já com outras variáveis: os rácios do corpo docente e não docente, os alunos que atrai, a procura dos cursos, isto é uma série de critérios racionais, tendo em conta as várias áreas científicas e as diversas fragilidades.

De facto foi-nos dado um orçamento e foi negociado com cada uma dessas unidades orgânicas o seu contributo para por um lado garantir o seu equilíbrio orçamental. Antes não quer dizer que esse equilíbrio não

existisse, até porque a universidade está obrigado à regra do equilíbrio financeiro. No caso das unidades orgânicas não havia essa preocupação, sendo ela transferida para a reitoria, neste modelo matricial.

Agora eles têm este centro de responsabilidade, têm que garantir o equilíbrio do seu centro de responsabilidade e portanto contribuem para o equilíbrio geral.

Por outro lado têm também metas com valores máximos para pessoal, recursos humanos, tendo em conta a sua atividade e o orçamento que cada unidade orgânica pode ter.

E portanto naquilo que foi a política geral e as necessidades gerais (daquilo que o reitor falou—não renovação de contratos, não substituição de pessoas que entretanto saíram de corpo docente e não docente) tivemos que arranjar alternativas”. (ADM X)

“Eles não tendo autonomia financeira e patrimonial, ou melhor eles têm autonomia financeira e patrimonial delegada e portanto eles são responsáveis pela gestão financeira e patrimonial das suas unidades orgânicas. Não é verdade dizerem que não têm autonomia. Têm. Até porque é uma autonomia delegada. Acaba por ser autonomia muito idêntica à do passado quando tínhamos uma faculdade de ciências e uma faculdade de medicina autónoma. A única diferença na altura entre a faculdade de ciências e a faculdade de medicina é que elas prestavam contas diretamente ao Tribunal de Contas. Portanto, era a única diferença! Além disso elas tinham a responsabilidade que tinham idêntica às restantes unidades orgânicas. Mesmo não sendo isso, eles tinham a responsabilidade (...).

Aqui existe um órgão que é o Conselho de Gestão que responde perante a responsabilidade financeira e de gestão da universidade. Esse órgão é o responsável máximo, mas isso não retira daqui as responsabilidades de gestão do dia-a-dia das unidades orgânicas e dos seus diretores”. (ADM Y)

“Desde logo o principal instrumento que há de avaliação da responsabilidade da gestão é o reporte. Este reporte é feito com periodicidades, algumas definidas em lei e outras definidas internamente, onde cada direção de departamento ou faculdade reporta à direção central ou à reitoria todo o seu desenvolvimento em determinado período. Temos reportes feitos trimestralmente. A própria universidade reporta-se centralmente à DGO. Este é sem dúvida um instrumento fundamental de monitorização.

Em relação à responsabilidade pela gestão interna essa vai sendo avaliada e está sempre balizada por um conjunto de metas que nós acompanhamos”. (ADM Z)

**07. | Os procedimentos de controlo interno assentam na ideia de minimizar o risco nos seus mais diversos aspetos (financeiros, jurídicos, patrimoniais, académicos), garantindo por outro lado a qualidade da informação e um meio privilegiado para assegurar a transparência. Qual tem sido o papel da administração na produção de regras de controlo interno por forma a assegurar a transparência de processos?**

“Pronto, isso vai um bocadinho ao que já falei. No fundo as coisas vão-se cruzando. Esse trabalho já foi iniciado lá atrás em 1997, numa lógica diferente. Introduziram-se os manuais de qualidade, definiu-se os

momentos do controlo e a revisão dos processos. Desde aí foi-se nas várias áreas instituindo os seus mecanismos internos com um conjunto de pessoas que está adstrito a este controlo interno.

Depois de um planeamento estratégico ao nível macro, porque o gabinete de controlo interno, no fundo tem este papel de ir assegurando e de ir monitorizando e comunicando as divergências, no fundo digamos assim.

A área académica está praticamente salvaguardada já por eles, a financeira já há muito trabalho feito por eles (a área financeira acaba por não ser tão complicada, visto que a natureza do serviço e as exigências de prestação de contas ao exterior já são um mecanismo só por si de controlo) e portanto essa área não é digamos complicada desse ponto de vista. Nas outras tem sido assim a lógica. Numa primeira fase o controlo interno é feito ao nível desse gabinete e depois numa perspetiva mais macro é também esse gabinete que nos vai ajudando a reajustar as coisas”. (ADM X)

“Eu tenho andado a discutir com algumas pessoas a necessidade de fundir o sistema de gestão de qualidade com o sistema de controlo interno. Aí sim senhor temos a transparência de processos!

Veja: na perspetiva clássica fabril com o que foi criado na altura eu parece-me que o controlo interno está a morrer. Não morreu mas tendencialmente vai ter a sua morte. Aquilo que se pretende com a preocupação de há trinta anos para cá tem vindo a ser desenvolvida.

A perspetiva do controlo interno que nós antigamente tínhamos, eu parece-me que ele está em falência. Naturalmente que aqueles princípios clássicos da segregação de funções já não devem estar naquilo que é controlo interno mas devem estar naquilo que é a perspetiva mas daquilo que é o outro tipo de controlo nas organizações que tem a ver com o risco da corrupção e da tal transparência. Eu aí já não lhe chamaria o clássico controlo interno eu diria que é uma pequena veia daquilo que possa ser o controlo interno.

Vindo para as IES mais ainda por força da avaliação a que somos obrigados pela A3ES e aquilo é uma estrutura e uma avaliação que abarca quatro áreas que não temos presentemente na estrutura de suporte de funcionamento

Eu quase que diria que o controlo interno aquela figura clássica de controlo interno tem vindo a emagrecer, a emagrecer e está a ficar com duas ou três pequenas áreas para aquilo que são intenções e objetivos de acompanhamento da minimização do fator de corrupção do Estado e portanto de facto aqui há um fator de transparência para evitar isso. Depois remetia toda a outra componente para os processos de gestão da qualidade das organizações do ensino superior. Mas claramente nós universidade termos vindo a desenvolver isso muito bem. Hoje os processos são todos desenhados e têm regras e são ponderados também na perspetiva daquilo que é o controlo interno de maneira a que haja transparência dos processos e até na própria desmaterialização dos processos. Estando pessoas a trabalhar permite a qualquer utilizador perceber o processo, acompanhar o processo, conhece-lo e tecer críticas. De facto internamente o processo é transparente!” (ADM Y)

“Bom, eu devo confessar que esse foi um aspeto que me surpreendeu aqui. A total ausência de controlo interno e de mecanismos de controlo interno.

Já dei instruções num e lado e noutro para desenvolver esses mecanismos nomeadamente através da criação de normas, formas e procedimentos e uma auditoria interna que vai ser levado a cabo tão breve, quanto possível.

O controlo interno tem de ser claro e inequívoco e afinado periodicamente. Como sabe as realidades são mutáveis e nós temos de as ajustar. (...) Entendi que os procedimentos de controlo interno deviam ser revistos e adequados e é isso que estamos a fazer neste momento”. (ADM Z)

**08. | De acordo com o RJIES o conselho de gestão poderá delegar nos órgãos próprios das unidades orgânicas e nos dirigentes dos serviços competências para que a gestão se torne mais eficiente. O mesmo diploma consagra às IES “o modelo de organização institucional e gestão que considerem mais adequado à concretização da de sua missão, bem como à especificidade do contexto em que se inserem”. Como encara a possibilidade das unidades orgânicas solicitarem a autonomia financeira e patrimonial?**

“Acho que o nosso modelo foi assim. A ideia dos serviços partilhados é o que temos aqui. Não lhe chamamos isso mas sim serviços centrais, mas no fundo já somos esses serviços partilhados. Sempre fomos assim.

Temos aqui vários serviços que dão apoio aos departamentos mas a dimensão é diferente logicamente. Coimbra é muito maior. Lisboa é muito maior. Mas temos uma carga de história associado a isso tudo. Mas no fundo é esse conceito que eles já estão a ir por aí. Exatamente porque há economia de recursos, eficiência e eficácia que se consegue”. (ADM X)

“Eu parece-me que esta universidade se não tivesse adotado este modelo não permitiria com certeza uma homogeneidade de tratamento de processos muito bem mais definidos como tem presentemente.

Sentimos diariamente e passados dois anos que a evolução do modelo é muito grande e que prejudicam naturalmente os utilizadores quer internos quer externos e que há muito a fazer e que nos vão surgindo pequenas diferenças e formas de estar até diferentes que prejudicam os utilizadores quer internos quer externos.

Eu parece-me a mim que esta autonomia financeira e patrimonial em diploma, não! A minha opinião é que não. Não devem ter! Têm de facto uma autonomia delegada para agilizar a gestão das unidades orgânicas, para não terem centralizada a gestão dos orçamentos. Julgo que é suficiente! Esta necessidade implicaria despesa à organização, já não falando nos custos de um processo. Ficaria caro. Para mim a autonomia das unidades orgânicas não faz sentido e a tendência é de fusão.

Tem a ver com a evolução do processo. Simplificadíssimo. É só uma unidade e acredito que seja um modelo muito parecido a este com delegação de competências para quem gere os diversos departamentos e escolas. A Universidade (...) do mesmo modo. (...) Ou seja, parte do caminho já estava percorrido, o que não sucede em (...) e no (...). A Universidade (...) vai no caminho da perda de autonomia das suas unidades orgânicas. (...). Acho que há aqui um caminho muito mais facilitado de (...) do que as restantes universidades”. (ADM Y)

“Bem como é que eu encaro esta possibilidade? Com alguma expectativa e curiosidade. Porquê? Porque é uma possibilidade real. Não sei como é que isso vai evoluir o modelo organizacional das IES. No entanto, daquilo que conheço noutros setores de atividade do país posso dizer-lhe que há alguns bons exemplos de unidades orgânicas com autonomia financeira e patrimonial. Isto é, esta possibilidade poderá vir a ser uma realidade e eu entendo no entanto se bem aproveitada, se bem organizada, estou convencido que pode ser um êxito. Porquê? Porque é numa lógica de descentralização, numa lógica de que cada unidade esteja mais próxima das suas preocupações, das suas realidades para poder melhor intervir com a gestão central.

Há aspetos da autonomia que podem ser pensados, nomeadamente a logística. A logística como sabe, nós precisamos muitas vezes de ter massa crítica para fazer um conjunto de coisas. Essas autonomias podem beliscar as ideias. Não tenho um pensamento centralista, atenção! Mas há aspetos da vida das organizações que vale a pena pensar, na virtude, no virtuosismo que têm algumas centralizações nomeadamente nos parques comuns. Refiro-me por exemplo: há recursos comuns a várias faculdades, a vários departamentos que podem ser com vantagem geridos em conjunto, onde aí a autonomia se existisse beliscava essa eficiência. Refiro-me também às centrais de compras, uma coisa que eu até estranhei aqui.

Com esta autonomia que as faculdades e os departamentos têm sabe o que acontece? Nas faculdades e departamentos é possível encontrar o mesmo produto com cinco preços diferentes. Isto é qualquer coisa de aflitivo, não é? Quando eu sei que se comprar tudo junto, tenho massa crítica, tenho força para ir ao mercado comprar melhor e obter economia de escala. E tenho mais. Tenho gente especializada nos aprovisionamentos nos nossos serviços de compras que compram necessariamente melhor.

O que é importa é que os utilizadores nos dêem um conjunto de características técnicas de determinado bem com rigor. Não há engano! Aí a nossa central de compras pode com vantagem fazer melhor.

Estes são aspetos que convém considerar quando chegarmos a esse desiderato de autonomia administrativa e financeira. Eu acho e estou com curiosidade realmente se isso vier a acontecer e gostava por acaso nesta universidade de poder vir a ensaiar o piloto neste sentido. Quem sabe! Se há enquadramento legal é uma questão de estudar”. (ADM Z)

**09. | Considera oportuno no momento atual dotar as faculdades de autonomia financeira com tudo que isso implica em termos de gestão pública e organização administrativa da universidade?**

“Autonomia financeira e patrimonial sinceramente acho que o nosso modelo, vejo com muita pouca possibilidade que eles próprios (departamentos) o quisessem, porque acho que nós sempre existimos e sempre vivemos assim. Tem desvantagens, claro que tem.

Mas acho sempre que reconheceram que é um modelo de mais equilíbrio e portanto até com este novo modelo de gestão esta questão dos centros de responsabilidade, tem de haver equilíbrio. É também no fundo um princípio de ser solidário com o do lado (departamento), pois assim se for preciso eu tenho ali um departamento que vai conseguir aquela receita de um contrato maior e precisa de mais despesa e eu não preciso.

Este modelo acaba por trazer outro tipo de vantagens e de cultura institucional, por exemplo a diminuição das estruturas.

Os departamentos têm duas ou três pessoas: dão apoio, atendem alunos e fazem uma série de coisas. Mas depois consigo aqui facilmente com uma estrutura maior garantir, não digo até mais qualidade, mas algum controlo maior sobre os processos que era diferente se os departamentos fossem autónomos”. (ADM X)

“(…) As autonomias das unidades orgânicas são difíceis de gerir financeiramente. Ficam muitos caras de gerir estas autonomias. Claramente. Não tenho dúvidas disso. Mais problemáticas. E depois não tem o equilíbrio que deve ser uma verdadeira autonomia (…)”. (ADM Y)

“Bem esta questão penso estar respondida já anteriormente!” (ADM Z)

## **10. | Considera necessário que os membros do Conselho de Gestão subscrevam um código de conduta onde conste um regime de incompatibilidades que lhe dê credibilidade dentro e fora da instituição?**

“Claro que agora com a delegação de competências eles já poderão ser responsabilizados. Com a lei dos compromissos já há um outro nível de responsabilização mas mesmo assim a última palavra é do Conselho de Gestão. Mas até aí era mínima.

Nós tivemos cá o Tribunal de Contas e a responsabilidade é do Conselho de Gestão. Os diretores de departamento respondem muito pouco, mesmo com a delegação de competências.

Isso só lhe dá legitimidade para autorizar despesas que às vezes podiam fazer menos bem, porque há aquela assunção de que eu sou o presidente do conselho diretivo, sou eu que autorizo. Formalmente não era ele. Era o Conselho de Gestão.

Ninguém se vai meter com eles porque gastam o dinheiro a comprar isto ou aquilo. O diretor de departamento sabe que tem aquilo, sabe que tem um plano de atividades e ele sabe que não pode sair destas balizas. Se por hipótese quis comprar outra coisa, paciência (...).

A reitoria aí e o Conselho de Gestão podem reservar-se no direito de não alterar o orçamento porque sabia o que tinha. Desse ponto de vista ele tem essa autonomia e capacidade.

Eu acho que não é necessário esta formalização da assinatura de um código de conduta, porque de facto acho que é a este órgão que cabe desse ponto de vista (financeiro e patrimonial) a única responsabilidade”. (ADM X)

“Eu não consigo é conceber que os membros do Conselho de Gestão por si só não sejam eles de conduta disso mesmo. Não passa pela cabeça, que os membros do Conselho de Gestão não sejam completamente isentos. Portanto não tenham definido para si próprio um conjunto de regras de conduta e de segregação daquilo que devem ser que funcione. É uma questão de princípio. (...). Quem é dirigente sabe que tem de ter esse compromisso!” (ADM Y)

“Inequivocamente. Inequivocamente. A transparência começa por nós. Não é possível conviver em sociedades nebulosas.

Acho que cada um deve exercer a sua função com clareza e separado de outros interesses, que não aqueles que está a defender enquanto órgão de gestão.

Eu nunca percebi muito bem como é que se pode ser presidente de duas ou três empresas e consultor de mais três ou quatro e algumas delas concorrentes umas das outras. Acho isso assim qualquer coisa de incompreensível, num contexto de seriedade e de transparência.

O nosso Estado de Direito é um Estado que se fundamenta em princípios de igualdade, transparência. Como tal, não me repugna nada. Pelo contrário. Apoio incondicionalmente”. (ADM Z)

**11. | No atual contexto de redução de financiamento do ensino superior, que estratégias têm sido encetadas pela Universidade na busca de financiamentos alternativos ao tradicional financiamento do OE? Dê exemplos concretos.**

“Já falámos um pouco. Tem havido uma grande aposta e uma grande procura nos contratos ao exterior na prestação de serviços ao exterior. Apesar de tudo e do momento crítico e de dificuldade que estamos a passar, temos conseguido. No ano passado conseguimos uma boa maquia. Isto não vai ser eterno, não é? Estamos a falar de contratos com empresas.

Prestamos um serviço aproveitando o nosso saber, a nossa capacidade que temos. Temos vários tipos de contratos desses quer nacionais com empresas quer internacionais com organismos públicos (Cabo Verde e Moçambique).

Ao nível do ensino temos já a internacionalização. Existe essa aposta, quer na própria prestação de serviço aos ministérios.

Além de ser a missão da Universidade ensinar procuramos fontes alternativas de financiamento.

Quanto mais receitas os departamentos angariarem mais capacidade têm para fazer despesa. Os overheads ficam na reitoria e o resto é para eles. Sobre o valor que é faturado, 20% é para a reitoria e normalmente quando faturam já têm incluído essa componente. É aconselhado porque já sabem que é o que fica para gastarem.

Conseguir não diminuir muito o número de alunos em que cada ano entram cá, e aperfeiçoar os cursos e adaptá-los são outras preocupações. Por exemplo, internamente, houve a necessidade de apostar em novos cursos de línguas aos tradicionais cursos de ensino de línguas (francês, português, inglês) que já estavam saturados e portanto a aposta em novas línguas, cursos livres como forma de se abrir ao exterior”. (ADM X)

Nós aqui nesta universidade fizemos uma reestruturação orgânica que tem por objetivo isso mesmo, que foi autonomizar e retirar dos departamentos a gestão de candidatura e gestão dos projetos. O objetivo é este mesmo e estão diretamente ligados ao administrador. A ideia é levar a universidade a aumentar significativamente o financiamento quer em número de projetos de financiamento externo ou de prestação de serviços.

Temos resultados disto pois estão a surgir um aumento de candidaturas de professores e investigadores que o fazem pela primeira vez. Docentes que pela primeira vez fizeram a candidatura estão a ganhar essas candidaturas. E isto era difícil, porque geralmente ganham aqueles que têm maior experiência e nós já estamos a conseguir inverter isso. Isto é claramente resultado do apoio destas novas estruturas que foram criadas.

Nós temos vindo a aumentar a componente de financiamento dos projetos.

As prestações de serviço não têm tido decréscimo e têm surgido de várias partes desde as autarquias à administração central.

Existe também uma política de diferenciação positiva junto dos docentes e investigadores para a obtenção de receita. Também diga-se que em resultado do seu processo de avaliação esta forma obriga-os a estar acordados. A própria publicação de artigos científicos... Nós já estamos a fazer algum trabalho a este nível, para que dentro de um a dois anos possamos ter bons resultados a este nível!” (ADM Y)

“Já falámos no início. Quando falha o financiamento central lá estão as receitas próprias para poderem suprirem as lacunas do OE. Bem e em face dessa realidade o que é que fazemos? Fazemos certamente o que as outras universidades fazem. Temos que promover um conjunto de serviços, dos nossos produtos oferecendo-os às empresas, oferecendo-os à cidadania no sentido de obter receitas próprias que possam equilibrar o orçamento já de si deficitário à cabeça.

Exemplos concretos do que estamos a fazer? Bom, olhe posso dizer-lhe que estamos a vender serviços de consultadoria às empresas. Temos cursos de pós graduações. São fontes de receita importantes. As próprias propinas e ainda há um conjunto de receitas colaterais ao OE. Além dos projetos de investigação, além de candidaturas que fazemos ao Quadro Geral de Apoio Europeu. São tudo formas de financiar também a universidade.

O que nós pensamos fazer? Incrementar este tipo de angariação de receitas próprias. Temos algumas ideias (...). Inclusivamente estamos a pensar fazer a universidade de verão. Estamos a pensar fazer um conjunto de iniciativas que nos possam trazer mais gente para a formação e para os aspetos lúdicos. Porque não? A universidade é um mundo. Não é só um mundo de saber, conhecimento e de técnica. É um mundo social também e vamos aproveitar, espreitar esses “segmentos de mercado” (digamos assim entre aspas) para podermos incrementar as nossas receitas próprias.

Já percebemos uma coisa muito clara: o ensino superior mais cedo ou mais tarde (não sei quanto tempo vai durar) vai ter de se bastar a si próprio. Isso é o *target*”.

Há um conjunto de coisas que nós ultimamente somos obrigados a pensar, a repensar e rever (...). Temos uma estratégia clara para a angariação de alunos”. (ADM Z)



Luís José Falcão Gonçalves Santos  
Email | [ljfgsantos@gmail.com](mailto:ljfgsantos@gmail.com)

**Magnífico Reitor  
Universidade de Aveiro  
Campus Universitário de Santiago  
3810-193 Aveiro**

Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência Of. 02   Ag. Entrevista	Data 22/04/2013
----------------	--------------------	---	--------------------

**Assunto:** Agendamento de entrevista | trabalho de investigação | modelos de governação nas universidades públicas localizadas na *NUTS II*

Integrado no trabalho de investigação de mestrado em administração e gestão pública ministrado pelo Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território da Universidade de Aveiro, sob a orientação científica das Professoras Doutoradas Maria Teresa Geraldo Carvalho\* e Maria da Conceição da Costa Marques,\*\* o aluno de mestrado **Luís José Falcão Gonçalves Santos**, pretende realizar o trabalho empírico no sentido de dar resposta ao problema formulado na sua tese de dissertação:

"De que forma, perante um mesmo normativo jurídico que tutela o ordenamento do ensino superior, as universidades públicas localizadas na *NUTS II*, estão a utilizar as suas estruturas e práticas de governança para se adaptarem a novas tendências num contexto crescente de redução do financiamento público do ensino superior?"

Deste modo pretende-se abordar de forma concetual e metodológica as práticas de governação constituindo objetivos específicos de análise:

- Identificar as formas de governo e gestão das instituições localizadas na *NUTS II*;
- Avaliar o impacto da diminuição das transferências provenientes do Orçamento do Estado nas alternativas ao modelo de governação englobando a organização interna e a relação com a comunidade;
- Avaliar o papel do Conselho Geral (CG) na construção e aprovação das linhas estratégicas de cada instituição;
- Identificar potenciais alterações decorrentes de constrangimentos identificados no funcionamento do CG, que possam ser suscetíveis de alteração por via legislativa ao Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior.

Para tal, será usado um estudo de caso baseado em três universidades públicas, localizadas na *NUTS II*: Universidade de Aveiro, Universidade da Beira Interior e Universidade de Coimbra.

Para além da recolha de análise documental complementar disponibilizada no sítio da *internet* às instituições indicadas, a análise ficará ainda mais enriquecida, se suportada no testemunho de V. Ex<sup>a</sup> e do Exm<sup>o</sup> Senhor Administrador dessa Universidade, como fontes privilegiadas no processo que é objeto de investigação.

Neste contexto, teria a maior honra de contar com a participação de V. Ex<sup>a</sup> e do Senhor Administrador, solicitando a possibilidade de agendamento de uma pequena entrevista com possibilidade de gravação (garantindo a sua confidencialidade e anonimato).

Antecipadamente grato e disponível ainda para quaisquer esclarecimentos tidos por necessários.

Certo da V/ melhor atenção a dispensar a este assunto e aguardando um contacto de V. Ex<sup>a</sup>.

Apresento os meus melhores cumprimentos.

Luís José Falcão Gonçalves Santos

---

(Aluno n.º 66916 | Universidade de Aveiro)

\***Orientadora** | Professora Auxiliar do Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território da Universidade de Aveiro

\*\***Coorientadora** | Professora Coordenadora do Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Coimbra

Luís José Falcão Gonçalves Santos  
Email | [ljfgsantos@gmail.com](mailto:ljfgsantos@gmail.com)

**Magnífico Reitor**  
**Universidade da Beira Interior**  
**Convento de Sto. António**  
**6201-001 Covilhã**

Sua referência

Sua comunicação de

Nossa referência  
Of. 01 | Ag. Entrevista

Data  
22/04/2013

**Assunto:** Agendamento de entrevista | trabalho de investigação | modelos de governação nas universidades públicas localizadas na *NUTS II*

Integrado no trabalho de investigação de mestrado em administração e gestão pública ministrado pelo Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território da Universidade de Aveiro, sob a orientação científica das Professoras Doutoras Maria Teresa Geraldo Carvalho\* e Maria da Conceição da Costa Marques,\*\* o aluno de mestrado **Luís José Falcão Gonçalves Santos**, pretende realizar o trabalho empírico no sentido de dar resposta ao problema formulado na sua tese de dissertação:

"De que forma, perante um mesmo normativo jurídico que tutela o ordenamento do ensino superior, as universidades públicas localizadas na *NUTS II*, estão a utilizar as suas estruturas e práticas de governança para se adaptarem a novas tendências num contexto crescente de redução do financiamento público do ensino superior?"

Deste modo pretende-se abordar de forma concetual e metodológica as práticas de governação constituindo objetivos específicos de análise:

- Identificar as formas de governo e gestão das instituições localizadas na *NUTS II*;
- Avaliar o impacto da diminuição das transferências provenientes do Orçamento do Estado nas alternativas ao modelo de governação englobando a organização interna e a relação com a comunidade;
- Avaliar o papel do Conselho Geral (CG) na construção e aprovação das linhas estratégicas de cada instituição;
- Identificar potenciais alterações decorrentes de constrangimentos identificados no funcionamento do CG, que possam ser suscetíveis de alteração por via legislativa ao Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior.

Para tal, será usado um estudo de caso baseado em três universidades públicas, localizadas na *NUTS II*: Universidade de Aveiro, Universidade da Beira Interior e Universidade de Coimbra.

Para além da recolha de análise documental complementar disponibilizada no sítio da *internet* às instituições indicadas, a análise ficará ainda mais enriquecida, se suportada no testemunho de V. Ex<sup>a</sup> e do Exm<sup>o</sup> Senhor Administrador dessa Universidade, como fontes privilegiadas no processo que é objeto de investigação.

Neste contexto, teria a maior honra de contar com a participação de V. Ex<sup>a</sup> e do Senhor Administrador, solicitando a possibilidade de agendamento de uma pequena entrevista com possibilidade de gravação (garantindo a sua confidencialidade e anonimato).

Antecipadamente grato e disponível ainda para quaisquer esclarecimentos tidos por necessários.

Certo da V/ melhor atenção a dispensar a este assunto e aguardando um contacto de V. Ex<sup>a</sup>.

Apresento os meus melhores cumprimentos.

Luís José Falcão Gonçalves Santos

---

(Aluno n.º 66916 | Universidade de Aveiro)

**\*Orientadora** | Professora Auxiliar do Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território da Universidade de Aveiro

**\*\*Coorientadora** | Professora Coordenadora do Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Coimbra

Luís José Falcão Gonçalves Santos  
Email | [ljfgsantos@gmail.com](mailto:ljfgsantos@gmail.com)

**Magnífico Reitor  
Universidade de Coimbra  
Paço das Escolas  
3004-531 Coimbra**

Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência Of.03   Ag. Entrevista	Data 22/04/2013
----------------	--------------------	--	--------------------

**Assunto:** Agendamento de entrevista | trabalho de investigação | modelos de governação nas universidades públicas localizadas na *NUTS II*

Integrado no trabalho de investigação de mestrado em administração e gestão pública ministrado pelo Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território da Universidade de Aveiro, sob a orientação científica das Professoras Doutoradas Maria Teresa Geraldo Carvalho\* e Maria da Conceição da Costa Marques,\*\* o aluno de mestrado **Luís José Falcão Gonçalves Santos**, pretende realizar o trabalho empírico no sentido de dar resposta ao problema formulado na sua tese de dissertação:

"De que forma, perante um mesmo normativo jurídico que tutela o ordenamento do ensino superior, as universidades públicas localizadas na *NUTS II*, estão a utilizar as suas estruturas e práticas de governança para se adaptarem a novas tendências num contexto crescente de redução do financiamento público do ensino superior?"

Deste modo pretende-se abordar de forma concetual e metodológica as práticas de governação constituindo objetivos específicos de análise:

- Identificar as formas de governo e gestão das instituições localizadas na *NUTS II*;
- Avaliar o impacto da diminuição das transferências provenientes do Orçamento do Estado nas alternativas ao modelo de governação englobando a organização interna e a relação com a comunidade;
- Avaliar o papel do Conselho Geral (CG) na construção e aprovação das linhas estratégicas de cada instituição;
- Identificar potenciais alterações decorrentes de constrangimentos identificados no funcionamento do CG, que possam ser suscetíveis de alteração por via legislativa ao Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior.

Para tal, será usado um estudo de caso baseado em três universidades públicas, localizadas na *NUTS II*: Universidade de Aveiro, Universidade da Beira Interior e Universidade de Coimbra.

Para além da recolha de análise documental complementar disponibilizada no sítio da *internet* às instituições indicadas, a análise ficará ainda mais enriquecida, se suportada no testemunho de V. Ex<sup>a</sup> e do Exm<sup>o</sup> Senhor Administrador dessa Universidade, como fontes privilegiadas no processo que é objeto de investigação.

Neste contexto, teria a maior honra de contar com a participação de V. Ex<sup>a</sup> e do Senhor Administrador, solicitando a possibilidade de agendamento de uma pequena entrevista com possibilidade de gravação (garantindo a sua confidencialidade e anonimato).

Antecipadamente grato e disponível ainda para quaisquer esclarecimentos tidos por necessários.

Certo da V/ melhor atenção a dispensar a este assunto e aguardando um contacto de V. Ex<sup>a</sup>.

Apresento os meus melhores cumprimentos.

Luís José Falcão Gonçalves Santos

---

(Aluno n.º 66916 | Universidade de Aveiro)

\***Orientadora** | Professora Auxiliar do Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território da Universidade de Aveiro

\*\***Coorientadora** | Professora Coordenadora do Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Coimbra

Figura 3 | Estrutura da tese

