

MODELOS DE GOVERNO E GESTÃO UNIVERSITÁRIA: UMA VISÃO SOBRE O CONTEXTO ACTUAL PORTUGUÊS

Maria da Conceição da Costa Marques
Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Coimbra

RESUMO:

O contexto actual do sistema de ensino superior faz com que a tarefa de gestão e acompanhamento do sector seja cada vez mais especializada e exigente. As reformas recentes consagram mais autonomia às universidades em matéria de governação, assente na premissa de que as instituições devem, na medida do possível, ser livres para gerir os seus próprios assuntos.

Sistemas eficazes de ‘corporate governance’ requerem a clara separação das funções executivas e de responsabilidade dentro da organização. O princípio da liberdade académica é um factor determinante para muitas das reformas efectuadas. É a pedra angular da autonomia, uma vez que está na raiz da autorização para que as instituições possam fazer a gestão das suas actividades, tanto quanto o Estado o permita.

Existem diferentes mecanismos de coordenação ou de controlo que são importantes para as novas estruturas de governação no sector do ensino superior que se expõem neste artigo. Também o modelo actual definido no novo enquadramento legislativo português, aprovado pela Lei nº 62/2007, de 10 de Setembro - regime jurídico das instituições de ensino Superior (RJIES), é apresentado, tecendo-se uma visão crítica sobre o mesmo.

PALAVRAS-CHAVE: Corporate governance; Universidade; Autonomia; Modelos de governo.

ABSTRACT

The current context of higher education system makes the task of managing and monitoring the sector is becoming more specialized and demanding. Recent reforms give more autonomy to universities in the area of governance, based on the premise that institutions should, as far as possible, be free to manage their own affairs.

Effective systems of corporate governance requires a clear separation of executive and responsibility within the organization. The principle of academic freedom is a key factor for many of the reforms undertaken. It is the foundation of autonomy, since it is at the basis of the authorization to allow the institutions to make the management of their activities, much as the state allows.

There are different mechanisms of coordination or control that are important to the new structures of governance in the higher education sector that are exposed in this article. Also the current model defined in the new Portuguese legislative framework, approved by Law No. 62/2007 of September 10 - the legal system of educational institutions (RJIES) is presented, doing a critical view on it.

KEY WORDS: Corporate Governance; University; Autonomy; Governance models.

INTRODUÇÃO

Este artigo estuda a governação e a gestão universitária. Insatisfeitos com o modelo convencional altamente centralizado, os governos de diferentes partes do mundo têm tentado introduzir medidas e revisões abrangentes dos seus sistemas de ensino superior (ES). Hoje, a forma como os governos fazem o planeamento e direcção do ES é um assunto que preocupa investigadores, académicos e sociedade em geral.

O termo "governação" é utilizado para descrever todas as estruturas, processos e actividades que estão envolvidos no planeamento e direcção das instituições e das pessoas que trabalham no ensino superior.

O contexto actual do sistema de ensino superior - uma realidade de si bastante complexa - faz com que a tarefa de gestão e acompanhamento do sector seja cada vez mais especializada e exigente. Assim, o antigo modelo de controlo total pelo ministério da educação¹ é insustentável a longo prazo e está a ser substituído em todo o mundo por outros modelos. Muitos países estão a alterar o modelo de controlo estadual para o modelo de supervisão estatal. Essa mudança preconiza alterações no modo de envolvimento e na estratégia, e conta com formas mais sofisticadas de monitorização e avaliação de desempenho.

A gestão desta muito complexa comunidade académica não pode ser feita por funcionários remotos, mas sim da responsabilidade das próprias instituições. Dando-lhes autonomia, o governo reconhece que as suas necessidades de gestão são diferentes e permite-lhes o pleno exercício das liberdades académicas.

As reformas recentes consagram mais autonomia às universidades em matéria de governação, assente na premissa de que as instituições devem, na medida do possível, ser livres para gerir os seus próprios assuntos.

Uma variedade de escolhas estão a surgir e este estudo tem por objectivo dar a conhecer algumas das opções existentes.

1. ENQUADRAMENTO

O conceito de governação do Ensino Superior refere-se, principalmente, à estrutura interna, organização e gestão de instituições autónomas.

O Comité Dearing (NCIHE, 1997, nº 73), pronuncia-se sobre a eficácia da gestão e mecanismos de governação em universidades. Reconheceu três princípios orientadores: a autonomia institucional, a liberdade académica e a abertura, sendo que:

- A autonomia institucional tem de ser respeitada;
- A liberdade académica deve ser protegida;
- Os mecanismos de governação devem ser abertos e receptivos.

O relatório Dearing salientou que as universidades tinham de se tornar mais eficientes, dado o declínio dramático do financiamento público por aluno. A Universidade também teve que se tornar mais responsável, mais colaborante e mais sensível às questões de natureza financeira em resposta a estes desafios.

¹ Em Portugal o Ministério que tutela o Ensino Superior é o Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (MCTES).

A composição do sistema de melhores práticas de ‘corporate governance’² tem sido definida por um número de agências internacionais. A OECD (2004) e a Australian Stock Exchange (2003) delinearam uma série de orientações e princípios das melhores práticas de ‘corporate governance’ (De Silva, 2010:2):

- Definir uma composição e tamanho eficaz do conselho, incluindo a maioria dos membros do conselho independentes, sem que uma pessoa assuma ao mesmo tempo os papéis de presidente e de chefe-executivo;
- Estabelecer um código de conduta aplicável a todos os membros da organização, mas centrado no conselho de administração e directoria executiva;
- Assegurar uma verificação independente e avaliação dos relatórios financeiros e previsões de ganhos;
- Prestar informação pública, atempada e equilibrada;
- Desenhar e divulgar uma estratégia de comunicação para promover uma comunicação eficaz com as partes interessadas;
- Estabelecer os princípios de boa gestão de risco;
- Analisar e incentivar o reforço do conselho e a gestão de desempenho do executivo, ligadas à divulgação e informação;
- Remunerar de forma justa e responsável; e
- Reconhecer os interesses legítimos das partes interessadas.

Sistemas eficazes de ‘corporate governance’ requerem a clara separação das funções executivas e de responsabilidade dentro da organização. As organizações devem incluir comités de supervisão com pessoas independentes, que são separados do executivo e que são responsáveis perante os directores. As melhores práticas do sistema de governo confiam a nomeação e a gestão a pessoas que são independentes, facto indispensável para estabelecer, acompanhar, premiar ou punir o desempenho individual. Pretendem-se organizações que assegurem a implementação de sistemas de responsabilidade que promovam a sua própria viabilidade financeira.

A viabilidade financeira refere-se à capacidade da instituição para efectuar de forma adequada uma previsão de despesas e receitas, de modo a atingir receita líquida positiva a longo prazo e de forma consistente. De acordo com as melhores práticas de ‘corporate governance’ esta capacidade é necessária porque a ‘corporate governance’ não é um fim mas um meio para promover os interesses principais, que não podem ser cumpridos se a organização não for financeiramente viável.

Fielden (2008:4) argumenta que o papel mais importante do Estado no ensino superior é definir uma visão e uma estratégia. Com isso pretende-se dar resposta a assuntos importantes, tais como:

- O que é ensino superior?
- Quais são as principais metas que se devem alcançar no nosso país?
- Quais as metas que deverão ser estabelecidas em termos de participação no ensino superior?
- Como é que essas metas são alcançadas – qual a instituição, de que modo, em que tempo?
- Qual é o papel, se houver, do sector privado e da comunidade?

O mesmo autor defende que existem várias razões pelas quais os países decidiram iniciar um processo de planeamento estratégico importante para o sector do ensino superior, a saber:

- Houve no país alterações no regime político, estando a transformar-se de um sistema socialista para uma economia de mercado e requer uma nova visão e estrutura para o ensino superior.

² A desenvolver no ponto 3.2.

- Há um consenso geral de que o sistema de ensino superior está em crise e exige reorganização, devido à sua incapacidade de produzir graduados suficientes, apesar dos custos em espiral.
- O país está em desenvolvimento e para o seu crescimento pretende garantir que o sector do ensino superior é a sua parte boa.
- O movimento para a massificação do ensino superior reconhece que o Estado não pode dar-se ao luxo de financiar integralmente o ensino superior e deve adoptar uma outra abordagem.

2. O REGIME JURÍDICO DAS UNIVERSIDADES

Um dos elementos-chave na legislação do ensino superior é a definição do estatuto jurídico das universidades públicas. Há várias posições sobre o assunto, que vão desde o controlo apertado do Estado até ao modelo em que as universidades usufruem de plena independência e autonomia. A Figura I mostra quatro modelos de controlo sobre as universidades; no entanto esta tipologia representa apenas quatro das muitas formas possíveis. Mesmo estes dois extremos não são simples. Dentro do modelo de controlo estatal tem que haver alguma liberdade, em que um ministério central não pode controlar tudo. No modelo independente há um reconhecimento implícito de que o Ministério de Educação tem o direito de manter a instituição responsável em muitos aspectos, devendo manter controlo estratégico global sobre o sector.

O princípio da liberdade académica é um factor determinante para muitas das reformas efectuadas. É a pedra angular da autonomia, uma vez que está na raiz da autorização para que as instituições possam fazer a gestão das suas actividades, tanto quanto o Estado o permita.

Figura I. Modelos de controlo

Quatro Modelos de Controlo para a Autonomia Institucional		
Modelo de governo Institucional	Status das universidades públicas	Exemplos em:
A. Controlo Estatal	Pode ser uma agência do Ministério ou uma empresa propriedade do Estado	Malásia
B. Semi-autónomo	Pode ser a agência do Ministério, uma empresa estatal ou um órgão estatutário	Nova Zelândia, França
C. Semi-independente	Corpo legal, uma instituição de caridade ou uma corporação sem fins lucrativos sujeitos a controle do Ministério	Singapura
D. Independente	Um órgão estatutário, de caridade ou sem fins lucrativos, as sociedades sem a participação do governo e controle relacionados com estratégias nacionais e relacionadas apenas com financiamento público	Austrália Reino Unido

Fonte: Fielden (2008:9)

De acordo com o modelo acima, Fielden (2008) defende que as universidades australianas têm capacidade para serem empreendedoras e competitivas. Uma Universidade pode escolher maneiras diferentes de responder aos objectivos de política nacional de uma forma mais inovadora que outras. Contudo, as universidades não podem ser detentoras de uma autonomia ilimitada, porque lhes cabe a responsabilidade de proporcionar uma educação de qualidade e participar em actividades de investigação inovadores.

3. GOVERNO DAS UNIVERSIDADES

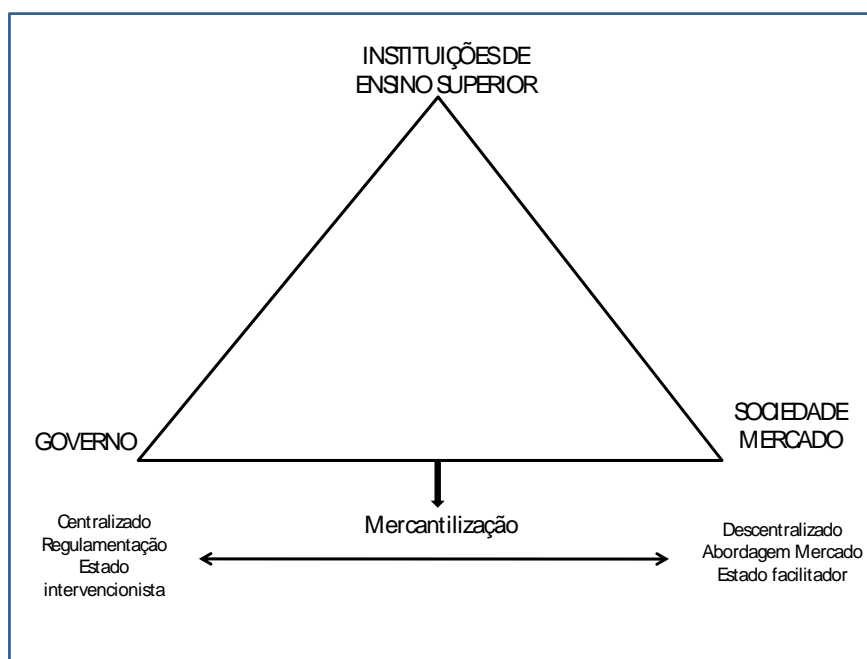
O triângulo de coordenação desenhado por Clark (1983), era um simples instrumento de análise que permitiu esquematizar os diferentes modelos de organização do Sistema de Ensino Superior. No modelo de Clark, as decisões podem ser influenciadas por um ou mais grupos de poder: o governo, a oligarquia académica e/ou o mercado, cujos interesses, em certas ocasiões, podem estar em direcções opostas. A predominância de um determinado grupo de poder determina um esquema organizacional para as Instituições de Ensino Superior (IES). O ideal seria o equilíbrio entre essas três forças bem como a sua participação activa na tomada de decisão.

Na actualidade, o modelo pode tornar-se ainda mais simples, segundo López (2003:3) (Figura II), fruto das importantes mudanças na produção, financiamento e regulação do ensino superior. Assim:

- i. O governo reconheceu a importância do ensino privado como outro provedor de ensino.
- ii. O papel desempenhado pelos clientes no financiamento do ensino superior tem aumentado.
- iii. Como salientam Neave e Van Vught (1994), o governo desempenha cada vez menos um papel paternalista, desregulamentando determinados aspectos da vida académica e actuando como um facilitador.

Considerando estas alterações, pode dizer-se que o triângulo de coordenação se tem simplificado e transformado num *continuum* (Jongbloed Koelman, 2000 y Vandenderghe, 1999), citados por López (2003:3), em cujas extremidades podemos observar: a) Um modelo descentralizado, em que as forças de mercado desempenham um papel crucial e onde o governo se limita a facilitar o jogo dos agentes (Neave y Van Vught, 1994); e b) Um modelo centralizado, onde o governo assume uma posição paternalista e protectora, dominando a maioria dos aspectos da vida académica.

Figura II. Alterações na abordagem organizacional



Fonte: Adaptado de López (2003:3)

Na prática é bastante difícil encontrar IES que se encaixem perfeitamente nestes modelos puros. Deste facto resulta que as extremidades actuam mais como uma escala onde se mede a

orientação para o mercado. Ao invés, quanto mais próximo do fim estiver a regulamentação do Estado, mais mercantilização haverá. Hoje em dia, constata-se que muitas IES se situam na posição intermédia destes modelos. Os governos têm introduzido mudanças significativas na gestão das instituições, tornando-se o consumidor de um serviço e deixando o seu antigo papel de fornecedor de fundos.

Uma vez definido legalmente qual o papel do Estado e os poderes das instituições de ensino superior, questiona-se a forma como essas instituições devem ser regidas. Ou seja, quais são as questões essenciais da governação e qual é o papel do Estado na fiscalização das mesmas.

O Estudo Eurydice (2008:27) refere que na Europa nem todos os países têm reagido da mesma forma no que diz respeito à reorganização dos modelos de governo das instituições de ensino superior. No entanto, em quase todos eles se têm encetado reformas nestas instituições de ensino. Como entidades autónomas, as IES possuem, presentemente, a principal responsabilidade pela governação e gestão das suas finanças, actividades e recursos humanos.

Existem diferentes mecanismos de coordenação ou de controlo que são importantes para as novas estruturas de governação no sector do ensino superior, a saber:

- Regulamentação externa – diz respeito à autoridade do Estado ou da região para decidir as regras de funcionamento das instituições de ensino superior;
- Orientação externa – tem a ver com o poder de direcção e de coordenação praticado por actores externos como membros de órgãos universitários, como sejam, conselhos de direcção ou de Administração, a quem foram delegadas certas responsabilidades pelo governo;
- Auto-governação na gestão – assenta na liderança efectiva dos membros da direcção: reitor / presidente, decanos, que concebem objectivos, tomam decisões estratégicas, asseguram o funcionamento e as actividades da instituição;
- Auto-governação académica – diz respeito à governação das instituições de ensino superior, na procura de consensos entre as comunidades académicas que a constituem.

Trakman (2008:66) defende cinco modelos de governo para a Universidade. Assim:

3.1. Governo da Universidade pelo Corpo Docente

O modelo mais tradicional de governação universitária³ subentende que a Universidade deve ser regida principalmente pelo seu corpo docente, por vezes identificada com governação colegial. Este modelo, caracteriza-se geralmente pela concessão de poderes de governação alargados aos senados universitários ou pela representação significativa do corpo docente em conselhos de governadores, ou ambos.

Para Trakman (2008:66), o principal fundamento deste modelo é que os docentes estão normalmente melhor preparados para entender os objectivos académicos, as aspirações de uma Universidade e o modo de os atingir.

O modelo de governo do corpo docente está sujeito a pressões diferentes. Se, por um lado, é o mais atacado dos modelos de governo (Burgan, 1998), citado por Trakman (2008:66), por outro lado, é o modelo ao qual mais frequentemente as universidades regressam, mesmo que seja apenas em parte, perante as dificuldades na escolha de alternativas.

William (2001) argumenta que o grau de participação dos professores nas decisões administrativas está relacionado com o tipo de decisões. Por exemplo, as decisões relativas à admissão,

³ University governance by the academic staff.

apoio aos estudantes, edifícios e terrenos são melhor tratados por administradores especializados, com conhecimentos nestas áreas. Decisões sobre o tamanho dos departamentos académicos e sobre afectação de recursos entre departamentos também são susceptíveis de serem tomadas pelos administradores. No entanto, os membros do corpo docente e os administradores podem valorizar diferentes tipos de *output*. Os professores tendem a colocar mais peso nos resultados, incluindo a investigação, reconhecimento profissional e de serviço do departamento; por seu lado, os administradores podem ser mais propensos à recompensa da faculdade e à extensão dos serviços prestados à comunidade.

Apesar do ressurgimento do governo académico, uma mudança no sentido do ‘governo’ profissional está a emergir, sobretudo no que diz respeito a questões de carácter financeiro. Trakman (2008:66) argumenta que são tecidos elogios ao profissionalismo nas universidades, dando como exemplo a Universidade de Cambridge. Tais elogios incluem, entre outros, os problemas da “crónica falta de recursos, a incapacidade das universidades para se adaptarem rapidamente às novas exigências e circunstâncias e a sua necessidade de responsabilidade no modo como as decisões são tomadas e executadas” (Cambridge, 2001; Vice-Chancellor Cambridge, 2005).

3.2. Corporate governance

O modelo de *corporate governance* ou governo corporativo⁴ é hoje predominante nas universidades, inclusive na Austrália.

Concentrando-se na responsabilidade fiscal e de gestão das pessoas encarregadas da governação da Universidade, este modelo de governo baseia-se no modelo privado de mercado, que é assim importado para as universidades. Também é fundamentado na lógica atraente da eficiência empresarial, como reacção às críticas de que as universidades públicas são mal geridas ou fiscalmente ineficientes e no pressuposto de que o modelo da ‘corporate governance’ pode corrigir essas deficiências.

Algumas universidades públicas fora dos Estados Unidos mudaram estruturalmente os seus modelos de governo, aproximando-os do modelo empresarial, com um Presidente/Director e um conselho de governadores pequeno, ou *trustees* a dirigir a Universidade, com um Chief Executive Officer (CEO), um Chief Operating Officer (COO) e um Chief Financial Officer (CFO) a apoiar o Conselho como equipa de gestão sénior. Nalguns aspectos, a Universidade de New South Wales é uma organização líder no desenvolvimento deste modelo (Tackman, 2008:66).

Os defensores do modelo de ‘corporate governance’ sustentam que as universidades devem ser regidas por profissionais treinados e experientes na política corporativa e no planeamento e capazes de gerir com eficiência. Alguns esperam que os docentes se comprometam com o ensino, a investigação e o serviço público, mas que participem também em diferentes graus no governo da Universidade.

Em total oposição a este modelo estão outras universidades, que disputam qualquer recurso à ‘corporate governance’, como é o caso da Universidade de Oxford, em que o corpo docente rejeitou o “movimento de gestão”. Argumentam que este modelo de gestão produz apenas soluções parciais e de curto prazo.

Como síntese, Trakman (2008:71) advoga que as universidades precisam de ser “corporativizadas” até certo ponto, se forem geridas de forma responsável. As suas diferenças em relação às organizações orientadas para o lucro não devem ser utilizadas como barreiras para que operem de uma forma economicamente eficiente. Refere também que a opção de adopção pelas universidades de um modelo de ‘corporate governance’ tem que ver com o contexto em que a

⁴ Em Portugal utiliza-se a própria expressão “corporate governance” no entanto também é frequente usar-se o termo “governo das sociedades”, embora mais no contexto privado.

Universidade se insere. Tem de se avaliar qual o modelo de governo que melhor se adequa ao contexto, pois um modelo ajustado a um dado contexto pode não ser apropriado noutro.

3.3. Trustee Governance

O modelo de *trustee governance* tem adquirido algum poder de persuasão nas universidades em geral. Por exemplo, em 1995, o Relatório Hoare-Austrália, que influenciou o relatório Dearing no Reino Unido (NCIHE, 1997), recomendou a mais ampla adopção de *trustee governance* (Hoare, 1995), citado por Trakman (2008:71).

A *trustee governance* é diferente de governo partilhado e baseia-se na noção de que as universidades deveriam ser geridas colegialmente pelos seus interessados (Ingram, 1993; Griffith, 1993; Morpew, 1999; Swansson et al., 2005), referidos por Trakman (2008:71).

A *trustee governance* não está directamente preocupada com a representação das partes interessadas na governação. Pelo contrário, refere-se à forma de governo, especialmente através de uma governação de confiança de um conselho curador, que age em confiança para e em nome dos beneficiários (William, 2001). Este modelo de confiança é articulado estruturalmente através do mecanismo de funções de confiança. Com efeito, o conselho de curadores tem o dever de cumprir a sua confiança ‘com extrema boa fé’ em prol dos beneficiários que lhe deram essa confiança (Jackson e Crowley, 2006), referidos por Trakman (2008:72).

Os deveres fiduciários do conselho e dos seus membros também incluem tarefas relacionadas, como o exercício do mais alto nível de diligência na protecção da confiança, incluindo a divulgação de qualquer facto que possa constituir um conflito de interesses que enfraqueça a confiança (Chait, Holanda e Taylor, 1991), citados por Trakman (2008:72).

Para o autor referido, os defensores da *trustee governance* argumentam que este dá a garantia de que os gestores irão agir para e em nome da Universidade com diligência no cumprimento de uma confiança do público. A *trustee governance* também apela especialmente àqueles que vêem os dirigentes da Universidade como sendo responsáveis ‘in loco parentis’⁵ pelos estudantes.

Na realidade, o modelo de *trustee governance* é vago, na melhor das hipóteses. Há poucos casos em que sirva como um modelo abrangente de governo nas universidades públicas. Dá para contornar as arestas de governação da Universidade. Para Trakman (2008:72), a adopção de um modelo de *trustee governance* pode resultar num benefício incidental que é a mobilização de marketing da Universidade no desenvolvimento de uma campanha.

3.4. Stakeholder governance

Um modelo de *stakeholder governance*, identificado diversas vezes como colegial e de governo representativo, ocorre quando a governação é atribuída a um vasto leque de partes interessadas, incluindo, entre outros, estudantes, académicos, funcionários, alunos, parceiros corporativos, o governo e o público em geral (Baldrige, 1982; Hill, Green e Eckel, 2001; Longin, 2002) referenciados por Trakman (2008:72). O modelo de participação significa governação partilhada.

Distinto de governação da faculdade, a governação com vários representantes não se limita ao pessoal académico. Diferente de *corporate governance*, a *stakeholder governance* concebe a governação através de uma representação alargada e distinta dos conselhos profissionais e de negócios. O mandato dos interessados estende-se para além da gestão eficiente e da responsabilidade fiscal dos conselhos de governo corporativo (The American Association of University Professors, 1966; American Federation of Teachers, 2002).

⁵ Ou ‘in the place of a parent’.

O problema do modelo *stakeholder governance* está em se determinar quais os ‘stakeholders’ que devem estar representados nos órgãos da Universidade, a maneira da sua representação e a extensão da sua autoridade.

No seu sentido mais abrangente, o governo prevê a participação alargada das partes interessadas pelas partes interessadas internas e externas na tomada de decisões, além da nomeação dos representantes de uma gama de grupos interessados (Trakman, 2008:73). Um exemplo típico de governação expansiva dos interessados é a representação nos conselhos universitários de grupos da comunidade que, embora não formalmente associados à Universidade, reflectem sobre temas ambientais, étnicos, de género e de outros interesses públicos que são particularmente pertinentes para a Universidade naquele momento.

Na sua versão mais polarizadora, a *stakeholder governance* resulta num ineficaz ‘talk shop’⁶ em que as partes interessadas supõem falsamente que são responsáveis pelos interesses dos constituintes que os elegeram ao invés da Universidade como um todo.

Apesar destas deficiências, as universidades públicas geralmente utilizam alguma forma de *stakeholder governance*, nomeadamente através da nomeação ou eleição de membros do corpo docente, alunos e representantes do governo para os seus órgãos de governo. No entanto, as universidades divergem de forma significativa na composição desses órgãos, bem como na autoridade conferida aos *stakeholders*, que são díspares.

3.5. Amalgam Models of Governance

O modelo *amalgam models of governance* inclui uma combinação dos modelos anteriores, ou seja, ‘academic staff’, ‘corporate’, ‘trustee’ and ‘stakeholder governance’ (Birnbaum, 1991), referido por Trakman (2008:73); William, 2001).

Típico de um modelo de amálgama é a declaração de responsabilidade da governação:

- Criação da base de conhecimento de toda a sociedade;
- Lucro nas actividades com fins lucrativos;
- Despesas prudentes, adequadas e completas dos fundos disponibilizados pelo governo para fins específicos;
- Produção de inovações que sustentem o desenvolvimento económico;
- Garantia da liberdade dos docentes para emissão de comentários públicos e pareceres sobre assuntos das suas áreas de especialização;
- Criação de massa crítica nas disciplinas ou áreas profissionais em que a Universidade pretende ser excelente;
- Proporcionar um ambiente onde os estudantes têm a oportunidade, qualquer que seja a sua capacidade, de atingirem aquilo que pretendem.

O modelo de amálgama geralmente tem vocação para se inovar na gestão universitária, como por exemplo, efectuar uma ampla consulta sobre decisões de interesse público, que vai da equidade nas admissões à protecção ambiental.

O benefício de um modelo de governação de amálgama é que ele tem a capacidade de incorporar os pontos fortes dos diferentes modelos de governo para atender às necessidades específicas da Universidade (Dearlove, 1997).

⁶ Quando se fala de assuntos de trabalho, sobretudo quando ocorre fora do local de trabalho.

3.6. Shared Governance

A governação, na opinião de Alfred (1998), é "o processo de distribuição de autoridade, poder e influência para as decisões académicas entre as circunscrições do campus". Os órgãos de governo são o conselho de curadores, professores, alunos, funcionários, administradores, o conselho académico ou de educação, senado e os sindicatos, embora possam não se limitar a apenas estes (Alfred, 1998).

Schuetz (1999) define *shared governance* (governo partilhado) como um "sistema social de auto-governo em que a responsabilidade de tomada de decisão é partilhada entre os afectados pela decisão". Para atingir o sucesso, o governo partilhado obriga ao empenho, disponibilidade de tempo e esforço concentrado de todos os participantes, incluindo o conselho de curadores, administradores, professores, funcionários e alunos (Lau, 1996; William, 2001).

De acordo com Hogan (2006) podem salientar-se quatro modelos de Governo para a Universidade:

3.6.1. Unicameral Governance

O modelo *unicameral governance* caracteriza-se por ser dirigido por um único órgão, que é responsável pelos assuntos académicos e administrativos da instituição. Muitas vezes, a governação bicameral na gestão interna opera dentro da estrutura unicameral.

3.6.2. Bicameral Governance

O modelo *bicameral governance* é regido por dois órgãos legislativos:

- Um conselho directivo, e
- Um Senado ou um Conselho de Educação.

No governo bicameral, os estatutos / contrato conferem poderes decisórios a dois órgãos legislativos:

- a) Um conselho directivo, que normalmente nomeia o presidente e é responsável pelos elementos administrativos e financeiros da universidade: património, receitas, despesas, negócios e outros assuntos no âmbito dos poderes delegados;
- b) Um senado académico ou um conselho de educação da Universidade com a responsabilidade pelos assuntos académicos que afectam a Universidade ou a Faculdade como um todo. Refira-se que, em alguns casos, estes órgãos podem ter um carácter meramente consultivo, apesar de por vezes assumirem funções específicas outorgadas no âmbito dos estatutos.

3.6.3. Tri-cameral Governance

O modelo *tri-cameral governance* é regido por três órgãos legislativos:

- a) Um conselho directivo
- b) Um Senado
- c) Um Conselho universitário / educacional

Na governação *tri-cameral* os estatutos / contrato conferem autoridade institucional sobre a tomada decisão a três instâncias legislativas:

- Direcção (conselho de administração), que normalmente nomeia o presidente e é responsável pelos assuntos administrativos e financeiros da Universidade;
- Senado académico, com a responsabilidade pelos assuntos académicos, órgão que, em certos casos, tem um carácter meramente consultivo, por vezes com funções específicas atribuídas pelos estatutos; e
- Conselho de educação da Universidade.

3.6.4. *Hybrid Governance*

O modelo *hybrid governance*, é uma mistura de modelos de governo. Trata-se de uma nova estrutura de governação, onde o presidente e os professores (alguns com representação estudantil) assumem papéis de liderança na administração universitária (Shale, 2002), citado por Hogan (2006). É constituída por uma directoria ou conselho académico da faculdade ou pelo conselho criado pelo conselho académico. Existe hoje no ensino superior, devido à tendências das universidades e escolas em reflectir uma convergência crescente entre os modelos de ensino convencionais e o ensino à distância.

As instituições que utilizam este modelo são normalmente institutos de tecnologia, instituições que oferecem principalmente cursos *on-line* ou ensino à distância e/ou institutos onde cerca de 50% dos cursos são oferecidos na Web. Muitos não têm *tenure*, são privados e financeiramente independentes.

Em suma, a governação partilhada é um processo em que a capacidade de decisão da instituição é partilhada por quem é afectado pelas decisões, onde se incluem os conselhos, administradores, professores, funcionários e alunos (Schuetz, 1999; William, 2001). Dos quatro modelos de governação universitária referidos previamente, a governação bicameral é a mais comum.

A governação partilhada assenta na premissa de que as diferentes partes envolvidas têm de identificar áreas específicas de responsabilidade antes de tomarem decisões e realizarem acções (Alfred, 1998). Para governar efectivamente, os administradores têm de trabalhar em colaboração com professores, funcionários, senado e sindicatos, num ambiente onde a autoridade de cada parte é claramente compreendida.

3.7. **Benchmarking de modelos de governo**

As universidades podem fazer *benchmark* dos seus modelos de governo nos de outras instituições, desde que estas reconheçam a necessidade de os adaptar às suas próprias histórias, necessidades e práticas.

Os modelos de governo podem funcionar de forma diferente, em resposta a diferentes culturas institucionais. Uma longa história de governo autocrático por um conselho de governadores ou por um presidente pode induzir à não-colaboração nas práticas de governo, embora o modelo apresentado formalmente seja o de colaboração.

As universidades alegam que a referência às boas práticas das suas estruturas de governo noutros países, nomeadamente em tempos de crise, pode contribuir para apaziguar as partes interessadas influentes ou o desinteresse por indemnizações em processos de governo. Uma alusão a um modelo centrado no aluno, apresentando a Universidade como colaboradora e consultiva, pode negar a realidade, ou seja, que o governo está distante dos estudantes e das suas preocupações (Keating, 2005). A concepção de um modelo de governo bicameral estudante / faculdade, trabalhando separadamente mas em igualdade, pode ser muito desigual na prática. Típico destas falhas percebidas nas práticas de governo bicameral, é quando os estudantes universitários protestam as decisões de governo por ser autocrático e não incluindo o voz dos alunos (William, 2001).

3.8. Modificação de modelos de governo

Os modelos de governo precisam de ser sensíveis ao contexto de governação em que são aplicados, apesar de não estarem subjugados por esse contexto (Tierney, 1999; Miller, 2001) referenciados por Trakman (2006). Os modelos de governo também podem cansar e necessitam de reparação ou substituição (William, 2001; López, 2003). As relações de governação tornam-se fragmentadas e precisam de cura. As universidades que estão sintonizados com estas alterações podem ser capazes de remodelar as suas estruturas de governo de forma incremental, acomodando a evolução da relação entre aqueles que governam e aqueles que são governados, e em resposta ao cultural, social, mudanças políticas e económicas.

Os modelos de governo exigem um estudo cuidadoso e periódico, incluindo a identificação de como eles estão actuando na prática, e como eles podem ser modificados para funcionar melhor (Chait, Holanda e Taylor, 1991). A modificação dos modelos de governo deve envolver uma avaliação da natureza das alterações propostas, incluindo como e quando implementá-las (Hardy, 1990).

Os modelos de governo em certas ocasiões carecem de modificações imediatas, radicais e intransigentes. Por vezes torna-se necessária a contribuição de peritos especializados para dar apoio à gestão nestas tarefas.

4. SITUAÇÃO EM PORTUGAL

4.1. O Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (RJIES)

De acordo com o Estudo Eurydice (2008:18) as prioridades estratégicas para Portugal relativas aos anos 2006/2007 eram o aumento do financiamento público, maior autonomia na gestão dos recursos financeiros, ligação directa entre resultados e financiamento, diversificação do financiamento, criação de parcerias e maior autonomia na gestão do pessoal académico. Salvaguardava o referido estudo que “está prevista a aprovação de novas leis relativamente a uma maior autonomia e a uma maior prestação de contas em termos de financiamento e de pessoal nas instituições de ensino superior público.”

Com efeito, a partir do ano 2007, devido à aprovação do RJIES - Regime jurídico das instituições de ensino superior – Lei nº 62/2007, de 10 de Setembro -, pode dizer-se que há um novo sistema de ensino superior. Entre outros desígnios, no que diz respeito às universidades, a par da universidade pública, é permitido que as instituições de ensino superior tenham o estatuto de fundação, o que lhes confere maior autonomia, nomeadamente em matéria de financiamento.

Na arquitectura legislativa de que o RJIES faz parte, inclui-se a aprovação de outros diplomas legais que complementam a reorganização do sistema de ensino superior em Portugal, tratando-se de uma verdadeira reforma. Foram outorgados diplomas legais abrangendo os seguintes temas:

- Avaliação do Ensino Superior;
- Criação da Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior;
- Aprovação do regime jurídico do título académico de agregado;
- Estatuto da carreira docente universitária;
- Estatuto da carreira do pessoal docente do ensino superior politécnico.

Em matéria de governação do ensino superior, o RJIES contempla alterações significativas ao nível das IES. O processo de transformação do modelo de governação da Universidade após aprovação do diploma mencionado, exige mudanças profundas, como a reestruturação da estrutura orgânica e de poder interno da universidade. Os órgãos de governo passam a ser o Reitor, o conselho geral, que é um

órgão restrito e composto por representantes de professores e estudantes e personalidades externas, e o conselho de gestão. O Senado, órgão decisivo amplamente representativo de docentes, estudantes e funcionários passa a ser facultativo e meramente consultivo. Por seu lado, o Conselho Científico, que incluía todos os doutorados, passa a ser um órgão constituído apenas por representantes eleitos. Com o RJIES o Reitor vê reforçados os seus poderes.

Após a aprovação do recente normativo, os órgãos de governo são definidos pela legislação nacional em primeiro lugar e só depois pelos estatutos das instituições. Nesta nova conjuntura, o plano estratégico passou a ser um instrumento indispensável para a criação de novas instituições e para o funcionamento normal de qualquer instituição existente. Antes desta reforma, os órgãos de governo eram os que constam do quadro I.

Quadro I. Órgãos de Governo das Instituições de Ensino Superior Público 2006/2007

Órgãos de Governo das Instituições de Ensino Superior Público 2006/2007			
Universidade	Reitor	Senado universitário	Assembleia universitária
Politécnico	Presidente	Conselho geral	Conselho de administração

4.2. Modelos de Governação previstos no RJIES

O RJIES consolida as condições de governabilidade das instituições universitárias, na medida em que permite distinguir o grau de responsabilidade dos diferentes corpos: docentes, estudantes e funcionários na sua gestão. Neste novo contexto, as tendências corporativas esbatem-se, dado que o Conselho Geral passa a incluir membros externos. Da aplicação do RJIES resultam vantagens adicionais, como sejam (Pires, 2008):

- Possibilita uma maior distinção do sistema universitário, uma vez que contempla a subsistência de escolas universitárias e de institutos universitários, para além das próprias universidades. Prevê a existência de consórcios a par de instituições isoladas. Isto permite que cada instituição se possa especializar nas suas áreas de competências principais.
- Define uma maior articulação entre ensino e investigação. Poderá assim aumentar-se a qualidade dos segundo e terceiro ciclos do ensino universitário.
- Fortalece as condições de governabilidade das instituições universitárias, na medida em que faz a distinção do grau de responsabilidade dos diferentes corpos - docentes, estudantes e funcionários na sua gestão.
- Exige que o corpo docente adquira uma maior qualificação.
- Pressupõe uma maior autonomia das instituições universitárias, dando a possibilidade de adopção, através de acordo com o Governo, do estatuto de fundação, mantendo contudo a orientação pública da sua missão.

Dada a falta de experiência em Portugal deste tipo de participação, mostra-se difícil prever o envolvimento dos membros externos na gestão das instituições.

Quadro II. Órgãos de Governo das Instituições de Ensino Superior Público após RJIES

Órgãos de Governo das Instituições de Ensino Superior Público após RJIES				
Universidade	Conselho geral	Reitor	Conselho de gestão	Os estatutos podem prever a criação de um Senado académico
Politécnico	Conselho geral	Presidente	Conselho de gestão	Os estatutos podem prever outros órgãos de natureza consultiva

4.3. Implementação do RJIES

O RJIES contempla a existência de um conselho geral com um número de membros que varia entre 15 e 35 membros, com pelo menos 30% de membros externos. A regra que preside à escolha dos conselheiros é a eleição. Dos membros internos, os académicos e investigadores devem representar mais de 50% do total, o que denota que o princípio da colegialidade terá sido alcançado. Os membros externos são cooptados pelos membros internos.

Através dos estatutos das universidades, aprovados em sequência do RJIES, pode observar-se que a dimensão do conselho não é uniforme, tendo-se verificado um número mínimo de 15 membros numa Universidade e 35 em duas universidades, conforme se pode constatar no quadro III.

Quanto à opção pelo regime fundacional, apenas se decidiram por esta via as universidades do Porto e de Aveiro e o ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa.

Quadro III. Composição do Conselho Geral

CONSELHO GERAL									
Universidade	Professores e Investigadores	%	Estudantes	%	Não Docentes	%	Externos	%	Total
U Açores	8	53%	2	13%	1	7%	4	27%	15
U Aveiro	10	53%	3	16%	1	5%	5	26%	19
U Porto	12	52%	4	17%	1	4%	6	26%	23
ISCTE	17	52%	5	15%	1	3%	10	30%	33
U Aberta	12	55%	3	14%	1	5%	6	27%	22
U Algarve	18	51%	6	17%	1	3%	10	29%	35
U Beira Interior	15	52%	5	17%	1	3%	8	28%	29
U Coimbra	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%	6	30%	20
U Minho	12	52%	4	17%	1	4%	6	26%	23
U Nova Lisboa	11	55%	3	15%		0%	6	30%	20
U Técnica Lisboa	14	52%	4	15%	1	4%	8	30%	27
U T. M. A. Douro	13	57%	3	13%	1	4%	6	26%	23
Média	13	53%	4	15%	1	4%	7	28%	25

Fonte: Mano, M. e Marques, M.C. (2009)

Nas faculdades o princípio da colegialidade é confirmado pela escolha dos Directores e dos órgãos científicos e pedagógicos. Este princípio é também reiterado através da escolha dos dirigentes das unidades orgânicas, facto seguido em grande maioria pelas universidades.

CONCLUSÕES

As reformas na governação do ensino superior nos últimos anos têm origem em pressões internas e externas e estão em grande parte a seguir o mesmo padrão. O ambiente resultante da mudança é benéfico tanto para o governo como para as instituições.

O modelo de Estado regulador contrasta geralmente com o de Estado supervisor (ou de controlo externo). Neste último modelo, as instituições detêm uma ampla autonomia em diferentes áreas. O controlo é assegurado através da definição de objectivos nacionais que devem ser postos em prática pelas instituições, na transparência das políticas institucionais e pela prestação de contas. O controlo externo pode ser observado igualmente na influência crescente de membros externos nos órgãos de governação das IES. O modelo de Estado supervisor funciona, com frequência, como um estímulo à competição entre instituições.

A passagem do modelo de controlo para o de regulação/supervisão requer novos modos de trabalho: a responsabilidade global dos conselhos pelos resultados obtidos exige diferentes estilos de tomada de decisão e novas estruturas dentro da instituição. A realização das tarefas de reforma envolve a presença de novas competências.

A boa governação universitária é geralmente o resultado de muito esforço para se atingir o governo adequado das estruturas, processos, protocolos, etc. Exige também decisões atempadas e julgamento: os conselhos devem reconhecer quando a governação não funciona e saber como corrigi-la.

Em Portugal, com a aprovação do RJIES, observaram-se alterações significativas no modelo de governação das IES, como a reestruturação da estrutura orgânica e de poder interno da universidade. É no entanto cedo para se fazer uma avaliação do impacto provocado pelas mudanças decorrentes da implementação do diploma citado.

O contexto actual exige a execução de acções ao nível das instituições, como a governação descentralizada ou em parceria, comprometida com a autonomia das instituições.

BIBLIOGRAFIA

- ALFRED, R. (1998): “*Shared Governance in Community Colleges*”. Education Commission of the States, p. 1-8.
- AMERICAN ASSOCIATION OF UNIVERSITY PROFESSORS (1966): Statement on Government of Colleges and Universities <http://www.aaup.org/AAUP/issued/governance/default.htm>. (acedido em 3-3-2010).
- AMERICAN FEDERATION OF TEACHERS (2002): *Shared Governance in Colleges and Universities: A Statement by the Higher Education Program and Policy Council*. Washington DC: AFT. http://www.aft.org/higher_ed/news/2002/shared_governance.htm. (acedido em 15-4-2010).
- ANAO (2003): *Public Sector Governance Vol 1*, Better Practice Guide, July 2003, <<http://www.anao.gov.au>Australian Public Service Commission (APSC), *Foundations of Governance*, Commonwealth of Australia.
- CAMBRIDGE (2001): University Governance: a Consultation Paper. <http://www.admin.cam.ac.uk/reporter/2001-02/weekly/5873/5.html>. (acedido em 19-6-2010)

- CAMBRIDGE VICE-CHANCELLOR (2005): Public and Private: Universities, Government, and Society. Annual Address to the Regent House, Cambridge, 1 October. <http://www.admin.cam.ac.uk/offices/v-c/speeches/20051001.html>. (Acedido em 4-9-2010).
- CHAIT, R.P.; HOLLAND, T.P.; TAYLOR, B.E. (1991): *The Effective Board of Trustees*. New York, American Council on Education & MacMillan Publishing.
- CLARK, B.R. (1983): *The Higher Education System: Academic Organization in Cross-National Perspective*. Berkeley: University of California Press.
- COMISSÃO EUROPEIA (2009): Estudo Euridyce: a Governança do Ensino Superior na Europa. http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/091PT.pdf (acedido em 8-8-2010).
- COSTA MARQUES, MC.; MARGARIDA MANO (2009): "New models of governance in the Public University in Portugal and competitiveness". *CHER: The Consortium of Higher Education Researchers 22nd Conference, Public Vices, Private Benefits? Assessing the role of markets in higher education*.
- DE SILVA, CHITRA (2010): Governance best practice of Australian universities. [Http://ssrn.com](http://ssrn.com) (acedido em 15-4-2010).
- DEARING REPORT (1997): *The Report of the National Committee of Inquiry into Higher Education*. Middlesex, England: NCIHE Publications. <http://www.leeds.ac.uk/educol/ncihe>. (acedido em 20-4-2010).
- DEARLOVE, J. (1997): The Academic Labor Process: From Collegiality and Professionalism to Managerialism and Proletarianisation? *Higher Education Review*, 30 (1), pp. 56–75.
- ESTATUTOS DAS UNIVERSIDADES, consultados em www.dre.pt
- FIELDEN, JOHN (2008): *Global Trends in University Governance*. World Bank. Washington DC.
- FREDERICK VAN DER PLOEG & REINHILDE VEUGELERS (2006): Guide to Reform of Higher Education: A European Perspective. *Economic Policy* n° 47, p. 535–92.
- FREDERICK VAN DER PLOEG & REINHILDE VEUGELERS (2008): Towards Evidence-based Reform of European Universities. *CESifo Economic Studies*, Vol. 54, Issue 2/2008, p. 99–120.
- GONÇALVES, M. EDUARDA (2008): A Universidade portuguesa em ebulição. www.revistaautor.com. (acedido em 22-6-2010).
- HARDY, C. (1990): Putting Power into University Governance. In J. Smart (ed.), *Higher Education Handbook of Theory and Research*, 6. New York: Agathon Press, pp. 393–426.
- HOGAN, EILEEN (2006): Governance Models. www.macewan.ca. (acedido em 22-8-2010).
- KEATING, J. (2005): Students Vote No-Confidence in Nancy Dye. *The Oberlin Review*. <http://www.oberlin.edu/stupub/ocreview/2005/5/13/news/article1.html>. (acedido em 07.07.2010).
- LAU, R. (1996): "Shared Governance and Compton Community College District". EDIM 710 Organizational Management & Governance, Pepperdine University Plaza. ED 396 806. leeds.ac.uk/educol/ncihe.
- LEI N° 62/2007, DE 10 DE SETEMBRO – Regime jurídico das instituições de ensino superior (RJIES).
- LOMBARDI ET AL (2002): University organization, governance and competitiveness. <http://mup.asu.edu/UniversityOrganization.pdf>
- LOPEZ, S.F. (2003): Marketisation in Spanish University System: what are the effects of new *act of universities(2001)*? [Http://ssrn.com](http://ssrn.com) (acedido em 3-6-2010).
- NCIHE (1997): *Higher Education in the Learning Society: Report of the National Committee*. <http://www.leeds.ac.uk/educol/ncihe> (acedido em 17-5-2010).
- NEAVE, G.; F.A. VAN VUGHT (Eds.) (1991): *Prometheus bound: The changing relationship between government and higher education in Western Europe*. Oxford: Pergamon. ISBN 0-08-037246-5, 264 pp.
- OECD (2004): *Principles of Corporate Governance*, OECD, Victoria, available at: www.oecd.org/document/49/0,2340,en_2649_34813_31530865_1_1_1_1,00.html acedido em 11-4-2010.
- OXFORD (2006): *White Paper on University Governance*. Oxford University Gazette, 36 (Supp.5).

- PIRES, RUI PENA (2008): Uma oportunidade de mudança das universidades. www.revistaautor.com. (acedido em 22-6-2010).
- SCHUETZ, P. (1999): *Shared governance in community colleges*. Eric Digests, 4.
- SENG-KIAT KOK; ALEX DOUGLAS; BOB MCCLELLAND; DAVID BRYDE (2010): The Move Towards Managerialism: Perceptions of staff in “traditional” and “new” UK universities. *Tertiary Education and Management*, volume 16, issue 2, June 2010, pp. 99-113.
- SHALE, D. (2002). The Hybridization of Higher Education in Canada. *International Review of Research in Open and Distant Learning*. Vol 2(2) <http://www.icaap.org/iuicode?149.2.2.7>
- TERRI KIM (2008): Changing university governance and management in the U.K. and elsewhere under market conditions: issues of quality assurance and accountability. *Intellectual Economics* 2008, nº 2(4), p. 35–42
- TRAKMAN, L. (2008): Modelling University Governance. *Higher Education Quarterly*, Volume 62, Nos. 1/2, January/April 2008, pp 63–83.
- WILLIAM, O. BROWN JR.(2001): *Faculty Participation in University Governance and the Effects on University Performance*. working papers in economics, available at: <http://econ.claremontmckenna.edu/papers/1999-25.pdf>. acedido em 3-9-2010,

Maria da Conceição da Costa Marques



Doutora em Gestão, Especialidade em Contabilidade. Mestre em Contabilidade e Finanças Empresariais. Licenciatura em Controlo de Gestão. Experiência profissional: Professora Coordenadora do Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Coimbra - Lecciona disciplinas de Licenciatura e de Mestrado. Professora convidada da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (acumulação). Professora em Pós-Graduações e Mestrados noutras instituições de Ensino Superior. Publicações: Autora de dois livros de Contabilidade. Publicou 8 capítulos de livros. Autora de vários artigos publicados em Portugal (51) e no Estrangeiro (43). Participação em cerca de 90 Congressos nacionais e internacionais. Convidada para proferir palestras em Portugal e no estrangeiro.