



Instituto Universitário de Lisboa

Escola de Sociologia e Políticas Públicas

**OS DESAFIOS DA AUTONOMIA E GESTÃO UNIVERSITÁRIA: DEZ ANOS DO
REGIME JURÍDICO DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR**

João Emanuel C. Rebelo Costa Rodrigues

Dissertação especialmente elaborada para obtenção do grau de
Mestre em Políticas Públicas

Orientadora

Professora Doutora Maria de Lurdes Rodrigues, Professora Associada com Agregação

ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

Outubro, 2018

Agradecimentos

À Professora Maria de Lurdes Rodrigues, pelo incentivo, paciência e predisposição para a elaboração desta investigação.

À Direção-Geral da Federação Académica de Lisboa e às suas associações pela compreensão e motivação que me deram ao longo deste percurso.

Aos professores, funcionários e amigos do ISCTE-IUL um obrigado pela vossa preocupação e transmissão de conhecimento.

Ao Professor António Cruz Serra, Professor Manuel Heitor e Professor Rui Pena Pires um agradecimento pela disponibilidade demonstrada para serem entrevistados.

A todos os meus amigos, em particular aos que todos os dias me lembraram da tese, um eterno obrigado.

Ao André Santos Pereira com quem me entusiasmei, tantas e tantas vezes, pelas sinuosidades da Ciência e do Ensino Superior.

À Daniela pela amizade e amor expresso durante toda esta fase.

Ao meu pai, à minha mãe e manas, por todas as oportunidades que me concederam.

OS DESAFIOS DA AUTONOMIA E GESTÃO UNIVERSITÁRIA: DEZ ANOS DO REGIME JURÍDICO DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR

Resumo:

O Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior decorre da materialização de uma ampla reforma da administração pública, justificada pela necessidade de implementação de modelos de otimização da despesa, especificamente, ao nível da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (Branco, 2011). A criação de novos modelos de gestão no Ensino Superior, reforçando a autonomia das instituições ao nível da gestão patrimonial, financeira e de recursos humanos, tornou-se um apelativo substancial para diversas instituições e respetivos agentes tomarem diligências para aderir ao novo modelo de gestão criado pelo quadro jurídico de 2007, o regime fundacional. O RJIES na generalidade, e o regime fundacional em particular, vieram permitir uma nova realidade no *cosmos* destas universidades, transformando, indubitavelmente, as relações de poder, gestão e governabilidade destes espaços públicos. Volvidos dez anos de implementação deste novo quadro regulatório, o presente projeto avalia a medida de política pública, procurando identificar as motivações dos agentes decisórios e responsáveis pela fase de formulação e concretização.

Palavras-chave: Análise de Políticas Públicas; autonomia; governação; instituições de ensino superior; regime fundacional.

Abstract:

The Legal Regime of Higher Education Institutions (RJIES) appears from the materialization of a reform of public administration, justified by the need to implement optimization models, specifically at the level of Science, Technology and Higher Education (Branco, 2011). The creation of new management models in Higher Education, reinforcing the autonomy of institutions in terms of wealth management, financial and human resources, has become a substantial appeal for several institutions and their agents to take steps to adhere to the new management model created by the legal framework of 2007, the foundation regime. RJIES in general, and the foundation regime in particular, allowed a new reality in the universities, undoubtedly transforming the relations of power, management and governance of these public spaces. This project evaluates the impact of public policy, interests and motivations that were inherent to policy makers and responsible for the formulation and implementation phase, after ten years of this new regulatory framework.

Key words: Public Policies Analysis; autonomy; governance; higher education institutions; foundation regime

"Que se grite na escuridão: Meus senhores, nós chegamos!

Vimos da podridão, para a podridão caminhamos,

É a nossa geração, É a nossa criação, E

desde já declaramos, Venceremos!

Quer queiram, quer não."

PLACA DO CURSO JURÍDICO DE COIMBRA (1979 / 1984) NO PENEDO DA SAUDADE

ÍNDICE

1	Introdução	14
1.1	Objetivo da pesquisa	14
1.2	Questões e hipóteses de pesquisa	14
1.3	Metodologia	16
1.4	Estrutura e desenho da pesquisa	19
1.5	Organização da dissertação	20
2	Evolução dos Modelos de Gestão e Autonomia das Instituições de Ensino Superior em Portugal (1911-2007)	22
2.1	1ª fase – Antecedentes históricos da autonomia e gestão das universidades	22
2.1.1	Como eram as universidades antes da 1ª República?	22
2.1.2	Um novo saber para um novo regime – A República e a tentativa de alargamento da base social do Ensino Superior	23
2.1.3	A Ditadura Militar e o Estado Novo como travão na autonomia e governo das universidades	25
2.2	2ª fase – Procura de um Modelo: 1974-1986	27
2.2.1	O PREC nas Universidades Portuguesas	27
2.2.2	O novo regime constitucional e a Reforma Cardia	28
2.3	3ª fase – Diversificação e Expansão do Acesso: 1986 – 1995	29
2.3.1	Lei de Bases do Sistema Educativo	29
2.3.2	Lei da Autonomia Universitária	30
2.3.3	Carreira Docente Universitária	30
2.3.4	As propinas e a Prova Geral de Acesso (PGA)	30
2.4	4ª fase – O Redimensionamento e a consolidação - 1995-2007	33
2.5	5ª fase – A nova governança e autonomia das instituições de ensino superior – 2007 - atualidade	34
2.5.1	Processo de Bolonha: contexto histórico e principais prerrogativas	35
2.5.2	A perspetiva de um novo quadro legal regulatório	40
3	Análise do Processo Político do RJIES	42
3.1	Definição do Problema e do Agendamento - Como surgiu o RJIES?	42
3.2	Formulação das medidas de política pública e legitimação da decisão	44
3.3	Implementação	48
3.4	Avaliação e Mudança	51
3.4.1	A avaliação particular ao Regime Fundacional	55
4	Conclusões e recomendações finais	58
5	Bibliografia	60

Lista de siglas e acrónimos:

A3ES – Agência Nacional de Acreditação para o Ensino Superior

BCE – Banco Central Europeu

BE – Bloco de Esquerda

CDS/PP – Partido Popular

CE – Comissão Europeia

CET – Cursos de Especialização Tecnológica

CCISP – Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnicos

CNE – Conselho Nacional de Educação

CRP – Constituição República Portuguesa

CRUP – Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas

ECDU – Estatuto da Carreira Docente Universitária

ECTS – European Credit Transfer System

EEES – Espaço Europeu do Ensino Superior

ENQA - European Association for Quality Assurance in Higher Education

INE – Instituto Nacional de Estatística (Portugal)

ISCTE – Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa

ISCTE-IUL – ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa

LAU – Lei da Autonomia Universitária

MCTES – Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior

NPM – New Public Management

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

PGA – Prova Geral de Acesso

PREC – Período Revolucionário em Curso

PCP – Partido Comunista Português

PS – Partido Socialista

PSD – Partido Social-Democrata

RJIES – Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior

UAV – Universidade de Aveiro

UL – Universidade de Lisboa

UP – Universidade do Porto

UTL – Universidade Técnica de Lisboa

SMN – Salário Mínimo Nacional

PARTE I

1 Introdução

O Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior, principal política pública regulatória (Lowi, 1964) da gestão e autonomia das instituições de ensino superior portuguesas, representa um marco considerável na vida académica, pedagógica e científica da formação superior em Portugal. Desde logo pela possibilidade de introdução de novos modelos de gestão, como o modelo fundacional, ou a revisão da composição dos cargos dos órgãos de governo, com a introdução de novos *stakeholders*. O Ensino Superior mudou com o RJIES, trazendo novas dinâmicas, relações de poder e de estratificação no Ensino Superior.

1.1 Objetivo da pesquisa

Considerando que a avaliação existente do Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (RJIES) ainda não foi materializada, conforme previsto na Lei ao final de cinco anos de execução e tendo decorrido mais de dez anos da sua publicação, considera-se necessário lançar as bases para uma avaliação desta política pública de cariz regulatório de gestão e autonomia das Instituições de Ensino Superior. Em termos de avaliação do RJIES, as únicas considerações existentes na atualidade dizem respeito estritamente aos relatórios elaborados pelas Instituições que adotaram o Regime Fundacional, sob igualmente o período experimental de cinco anos.

Importa, assim, revitalizar a discussão em duas vertentes: quer por parte dos atores políticos que desenharam a política pública e as expectativas que tinham, quer por parte de quem implementou e as expectativas que criaram. Quem desenhou, para perceber se o RJIES cumpriu os objetivos associados ao diploma. Quem implementou, que expectativas tinha e resultado interpreta.

1.2 Questões e hipóteses de pesquisa

O Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior inscreve-se numa tendência de reforço de autogoverno das instituições de ensino superior, tendo vindo a instituir novas

dinâmicas, como o regime fundacional e a aprimorar o modelo tradicional de estabelecimento público (Moreira, 2015). As perguntas que se devem colocar são:

1. Terá o RJIES contribuído para o aumento da autonomia das Instituições de Ensino Superior?
2. O RJIES foi positivo para as Instituições de Ensino Superior?

Hipóteses 1:

Nula: O Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior melhorou a autonomia e a governabilidade das Instituições de Ensino Superior.

Alternativa: O Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior não melhorou a autonomia e a governabilidade das Instituições de Ensino Superior.

O Regime Fundacional tinha como objetivo geral a criação de uma nova dinâmica legal no quadro da autonomia e governo das instituições. A implementação do Regime Fundacional implicou a alteração da relação entre o Estado e Instituições sob o modelo, através da contratualização por contratos-programa. Porém, importa considerar a sua implementação face ao incumprimento verificado no que diz respeito ao investimento por parte do Estado Português, assim como as consequências inerentes ao insucesso de um dos pilares do modelo fundacional.

Acresce ainda a essencial reavaliação do sistema de Ensino Superior português pela Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), a pedido do MCTES, prevista para 2017. Historicamente, e tendo em conta que a anterior análise exaustiva ao sistema científico e académico português, nomeadamente no que concerne a coordenação do sistema, governação e o estatuto legal das Instituições de Ensino Superior, é datada de 2006 e as críticas sustentaram a elaboração do RJIES, será pertinente a reflexão acerca das conclusões a ser tecidas no próximo relatório e respetiva inclusão na revisão do atual Regime Fundacional, sob pena deste Regime se transformar num processo de desresponsabilização do estado à responsabilidade um Ensino Superior de cariz público.

A fronteira entre a fundação pública de direito privado e a privatização do modelo de ensino é apelidada de *ténue*. O RJIES está blindado no que à privatização diz respeito, necessitando de ser cumprido pelos agentes políticos, na sua plenitude, por quem fomentou e desenhou, o governo central, sob pena de uma política pública de maior

autonomia e flexibilização do estado para com as suas instituições se materializar numa privatização.

Surge, assim, dado o incumprimento dos contratos programas¹ a avaliação em curso por parte da OCDE no presente ano, e a própria dinâmica disruptiva de governo e autonomia, primordialmente, das instituições, a segunda questão de pesquisa:

1. Qual a razão para aderirem ao Regime Fundacional?
2. Que avaliação fazem os mesmos agentes políticos acerca dos 10 anos do Regime Fundacional?

Ora, para essa discussão ser feita e a política pública ser devidamente analisada – e considerando que a literatura existente sobre o fomento do regime fundacional é escassa - urge cientificamente responder a duas perguntas de partida:

Hipóteses 2:

Nula: O Regime Fundacional foi positivo para o desenvolvimento as instituições de ensino superior aderentes.

Alternativa: O Regime Fundacional não foi positivo para o desenvolvimento as instituições de ensino superior aderentes.

1.3 Metodologia

A presente dissertação inclui no plano metodológico diversas sessões de entrevistas semidiretivas com guião estabelecido, numa abordagem qualitativa, de cariz indutivo e de método intensivo. A razão de utilização deste método prende-se com a necessidade de empregar um método qualitativo – na medida em que estamos a abordar quadros cognitivos motivacionais e perceções individuais – sendo adequadas uma metodologia como as entrevistas diretas de guião fechado representam.

Descrição do Modelo por etapas

De acordo com o modelo de análise designado por ciclo político, o processo de produção de políticas públicas para efeitos analíticos pode ser decomposto em diversas etapas. Embora as versões iniciais do modelo por etapas indicassem e dessem a percepção de que o processo de desenvolvimento das políticas públicas era um processo linear, atualmente está adquirido que as etapas podem ocorrer em simultâneo ou até numa ordem inversa à estabelecida. Cada etapa corresponde a um momento da vida da política pública, podendo, ou não, ocorrer de forma linear.

Diversos autores propõem a análise do ciclo políticos com diferentes números de fases, variando entre cinco e sete. O modelo de Howlett e Ramesh (1995) identifica cinco. São elas: definição do problema e agendamento, formulação das medidas de política e legitimação da decisão, implementação, avaliação e mudança. Vamos analisar brevemente cada uma destas etapas:

Definição do problema e agendamento

Esta etapa refere-se ao processo pelo qual um problema é reconhecido com um problema público e que necessita de intervenção pública para a resolução e, portanto, possível de entrar na agenda política. Certos autores diferenciam e introduzem conceptualmente vários tipos de agenda, incluindo agenda de discussão e agenda de decisão. A agenda de discussão, ou agenda pública, inclui questões que se tornaram altamente visíveis, com uma enorme notabilidade e, portanto, tornaram-se objeto de discussão. Já a agenda de decisões, ou agenda formal, faz parte de uma lista de problemáticas que o governo (poder político) decidiu abordar (Cobb & Elder, 1972).

A entrada de um problema na agenda política ocorre em determinadas condições. Os grupos de interesse ou atores sociais devem identificar uma situação e os seus aspetos, propondo soluções com o objetivo de envolver-se em atividades que influenciem o governo e pressioná-lo a intervir, inclusive identificando grupos que possam desempenhar um papel ativo na solução do problema (Ripley, 1985, em McCool, 1995, p. 159).

Formulação das medidas de política e legitimação de decisão

Nesta segunda fase ou etapa, são analisadas as várias opções políticas que considera serem possíveis soluções. De realçar que nesta etapa é comum a presença de estratégias de defesa e coligações entre diversos atores interessados na resolução dos problemas, naturalmente com o objetivo de procurarem estabelecer a sua própria interpretação do problema no desenho da política pública e consequente solução. É a fase de envolvimento dos agentes, de negociação e onde se estabelece o cariz da própria política, se é distributiva, redistributiva, regulatória ou constitutiva.

Implementação

Caracteriza-se por ser a fase onde são estabelecidos os parâmetros e diretrizes de implementação da política pública formulada. São vários os fatores que combinam entre si para determinar os efeitos reais da política e se ela atinge os seus objetivos. Segundo Sabatier (1999), os efeitos na implementação da política pública são determinados por:

- O tipo e complexidade do problema abordado,
- A magnitude da mudança esperada e os grupos visados pela política,
- Os recursos humanos e financeiros dedicados à implementação
- As estruturas e regulamentos administrativos que são definidos para apoiar a implementação da política (Sabatier & Mazmanian, 1995).

Avaliação

Esta é a fase durante a qual são analisados os resultados da avaliação e monitorização das políticas públicas. Verifica-se a implementação e se os efeitos são convergentes com os objetivos que foram explicitamente ou implicitamente definidos. Essa avaliação pode ser realizada pelos mecanismos governamentais, por consultores ou pela sociedade civil (Howlett & Ramesh, 2003).

1.4 Estrutura e desenho da pesquisa

Com base na metodologia devidamente fundamentada a estrutura e desenho planeados são;

Dimensão: Autonomia e Governação

Caso selecionado: Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior

a) *Governo (2007)*

1. Manuel Heitor, atual Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, à altura, Secretário de Estado para a mesma pasta.

b) *Responsáveis das Instituições de Ensino Superior (2007):*

1. Rui Pena Pires, Pró-Reitor do ISCTE, atualmente docente do ISCTE-IUL.
2. António Cruz Serra, Reitor da Universidade Clássica de Lisboa.²

Todos os tratamentos relativamente aos dados recolhidos através das entrevistas serão analisados de forma qualitativa, permitindo agregar e contruir conceitos com base na informação recolhida. O objetivo é o da criação de um quadro conceptual de constructos e variáveis, onde, através dos relatos obtidos com base na técnica de investigação mencionada, se materialize o quadro referido – com avaliação subjacente positiva ou negativa – conforme retratado na figura 1 e posteriormente descrito:

² Em 2007, num contexto pré-fusão e com a implementação do processo de Bolonha, foi dos poucos responsáveis académicos a demonstrar-se terminantemente contra a concretização legislativa deste regime.

Figura 1: Exemplo de quadro conceptual obtido através dos relatos das entrevistas.

Ator	Motivação de partida	Expectativas	Balanço
Pró-Reitor ISCTE	Necessidade de alargar as fontes de Financiamento	Crescimento da Oferta Formativa?	Positivo/Negativo
Governo	Aumento da autonomia das IES e diminuição do peso do investimento público	Fortalecimento da autonomia das IES/Desreponsabilização governamental?	Positivo/Negativo
Reitor U.Lisboa	Perda de financiamento público	Percurso para privatização das IES?	Positivo/Negativo

Com base no quadro a ser construído, iremos depois proceder à análise respetiva, dando nota que os diferentes agentes foram escolhidos por, precisamente à altura, serem os agentes de decisão na aplicação deste regime.

1.5 Organização da dissertação

A dissertação está definida em duas partes e está organizada em 4 capítulos.

O primeiro e último como introdução e quadro de conclusões, respetivamente, onde se inclui as dinâmicas metodológicas e as conclusões às hipóteses preconizadas que foram obtidas.

O segundo capítulo aborda os antecedentes, procurando apresentar como foi a evolução do governo e autonomia das instituições de Ensino Superior em Portugal, desde os tempos da formação da Universidade em Portugal por D. Dinis, à implementação da República e efeitos do Estado Novo, a importância de abril de 1974 até à atualidade.

No terceiro capítulo aplica-se o modelo das etapas ou ciclo político na análise do RJIES. Como surgiu, quais foram os atores que perspetivaram esta política pública, em que momento passou para o campo político. Para coadjuvar a pesquisa bibliográfica a dar resposta a estas questões, irá ser incluído diversos trechos das entrevistas efetuadas, bem como a respetiva análise. Igualmente, fica destinada a responsabilidade de nos explicar

como foi formulada esta política regulatória e a sua implementação. Irá proceder-se a uma breve análise corpórea do regime jurídico e principais artigos. Iremos perceber, ainda na área da formulação, qual foi o papel dos entrevistados e a sua perceção dos acontecimentos. À implementação irá ficar destinada a posição prevista da letra da Lei e aos relatos obtidos, bem como informações obtidas através de fontes secundárias. Por fim, os últimos subcapítulos são de cariz avaliativo. Será o momento onde iremos assinalar as diferentes mudanças que o governo e autonomia das instituições sofreu com o regime jurídico, as alterações que trouxe e a avaliação, com base nos dados recolhidos, que é efeito.

O quarto capítulo, e último capítulo, irá representar a sumula da execução do processo por etapas, os resultados empíricos e as perspetivas investigacionais de futuro que podem surgir nesta matéria.

PARTE II

2 Evolução dos Modelos de Gestão e Autonomia das Instituições de Ensino Superior em Portugal (1911-2007)

Historicamente, o Ensino Superior em Portugal, enquanto parte integrada no sistema de Educação, sofreu diversas transformações ao longo dos séculos XX e XXI, acompanhando as diversas convulsões e alterações políticas e sociais que o nosso país atravessou. O presente capítulo irá passar em revista, com base nas diferentes fases apontadas na literatura na área de políticas públicas de Ensino Superior, algumas das principais épocas e aspetos que materializaram e regulamentaram a atividade deste sector e das respetivas instituições, dando especial ênfase ao desenvolvimento, ou retrocesso, dos diferentes modelos de governação e de autonomia que existiram em Portugal até ao desenho político do Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (RJIES).

2.1 1ª fase – Antecedentes históricos da autonomia e gestão das universidades

2.1.1 Como eram as universidades antes da 1ª República?

Na génese da Universidade portuguesa está a implementação do conceito de “Estudos-Gerais”, em Lisboa, criado por D. Dinis em 1288, onde se aprendia Gramática, Retórica, Física, Medicina e Leis seculares e eclesiásticas. Este episódio histórico advém de diversas resoluções que tiveram lugar entre os meados do século 13, onde a Monarquia passou, enquanto poder organizado, a estar cada vez mais centrado em Lisboa e optando por investir na formação de um corpo de funcionários que rodeassem o Rei. Assim, o aparecimento da Universidade deve ser relacionado com o movimento de centralidade régia e a capitalidade crescente da cidade de Lisboa (Gedeão, 1986). A universidade medieval era uma instituição de conservação e difusão do conhecimento, não estando vocacionada para a inovação, onde, a frequência destes estudos superiores era fundamental para a aspiração de carreira na burocracia régia ou em altos cargos eclesiásticos. Podemos falar de uma escola de formação do poder, frequentada por um grupo privilegiado que estava isento do julgamento comum e ao abrigo de leis especiais. Foi o início daquilo que viria a ser o verdadeiro sentido da Autonomia Universitária,

consubstanciado pelo entendimento que a Universidade se bastava a si mesma a nível financeiro, pedagógico, científico e administrativo, havendo o sentido corporativo e de entidade autónoma que se geria, onde o quadro legal aplicável e o tecido social de suporte eram distintos do resto da sociedade.

Inicialmente a Universidade, com D. Dinis, estava localizada no “*Sítio da Pedreira*”, atual Chiado. No século 15, sob iniciativa do Infante D. Henrique, a Universidade é transferida para uma zona mais central da cidade de Lisboa, trazendo maior dignificação e crescimento do número de *escolares*. Então, como agora, uma língua era determinante. Escreve-se em *Latim*, fala-se em *Latim*, sendo a língua de disseminação do conhecimento. Já D. Manuel I, na apelidada Universidade Quinhentista, contrata diversos mestres vindos do estrangeiro, incorrendo na inevitabilidade do conhecimento empírico, gerado e materializado através dos Descobrimentos. Há algumas semelhanças com a universidade contemporânea. Desde logo pela intenção de difusão de uma língua de cariz global, que permitisse a aproximação do conhecimento, onde no antigamente morava o Latim e atualmente o Inglês. Como falámos anteriormente, outra semelhança que se pode apresentar é a capacidade de autonomia e de gestão na governação da Universidade ou, atualmente, nas diversas Instituições de Ensino Superior. Muitas foram as vezes em que houve conflitos com a população, motivados pelo sentimento de impunidade que a classe académica desfrutava. Essa é a explicação apresentada para as escolas estarem inicialmente situadas na orla da cidade de Lisboa, bem como as diversas transferências de localização para Coimbra, consagradas, definitivamente, por D. João III em 1537. Lisboa teve de esperar quase 500 anos para voltar a ter a sua Universidade. O Porto também. Estávamos em 1911, em pleno espírito revolucionário e na tentativa de implementação e definição de um novo regime e sistema político: A República.

2.1.2 Um novo saber para um novo regime – A República e a tentativa de alargamento da base social do Ensino Superior

Segundo Maria de Lurdes Rodrigues (2015), o Ensino Superior em Portugal no século XX e XXI em Portugal pode caracterizar-se em cinco fases de desenvolvimento: a *1ª fase*, apelidada de antecedentes, engloba o período compreendido entre a Primeira República até aos últimos anos do Estado Novo. Nesta fase, foram criadas a Universidade Clássica de Lisboa - através do Decreto n.º 6800 de 24 de março de 1911 e a Universidade Técnica de Lisboa – através do Decreto n.º19081 de 2 de dezembro de 1930 – bem como diversos

institutos de investigação e formação na área da política ultramarina, juntando-se à rede de instituições, até então, encabeçada pela histórica Universidade de Coimbra. A 22 de março de 1911, o governo republicano procede a uma refundação da figura institucional da Universidade em Portugal, através de um decreto, com força de lei, que abrange a Universidade de Coimbra e que cria as Universidades do Porto e de Lisboa, substituindo as Escolas oitocentistas de Letras, Politécnica e Médico-Cirúrgicas. Pela primeira vez em Portugal, temos um conceito de Universidade aprovado na Lei que dá particular destaque para a investigação e para a produção de novos conhecimentos. A universidade passa a estar embebida e criada para ser um espaço de produção de conhecimento e não de repetição de um saber já adquirido. Chegam ao fim as práticas que se tornaram incompatíveis com a, até então recente, laicidade do regime, nomeadamente, o juramento religioso dos professores e todos os rituais religiosos que acompanhavam os doutoramentos. De recordar que logo em outubro de 1910, Coimbra foi palco de movimentações destinadas a pôr em causa a ordem, governo e autonomia universitária vigente durante a monarquia. Os estudantes invadiram em fúria a Sala dos Capelos, desfazendo os seus cadeirais em pedaços e rasgando as vestes dos lentes. No dia 23, ao mesmo tempo que era suprimida a Faculdade de Teologia, abolia-se o foro académico e declarava-se facultativo o uso da capa e batina, terminando-se também com os cerimoniais académicos. Manuel de Arriaga, o recém-empossado reitor republicano, e António José de Almeida, ministro do Interior, anunciarão, sem quaisquer insígnias universitárias, perante uma assembleia de catedráticos e estudantes, reunidos sem distinção de nível na Sala dos Capelos, a confirmação destas e de outras medidas, num indício simbólico das profundas mudanças sociais e na organização do ensino que, antes ainda de iniciado o recuo de um republicanismo mais radical e jacobino, pareciam anunciar um programa político capaz de promover uma reforma global do sistema universitário. (Gedeão, 1986)

Tem início uma política de extensão universitária com o objetivo de chegar à sociedade civil, câmaras municipais, firmas, com o objetivo claro de estudar os problemas nacionais e, conseqüentemente, reformar todo o ensino. Vivem-se tempos onde se chega à conclusão que é necessário reformular os estudos superiores, pois destes dependem todos os graus de ensino, primário e secundário, na medida em que o ensino superior iria formar também novos professores para o restante sistema educativo.

2.1.3 A Ditadura Militar e o Estado Novo como travão na autonomia e governo das universidades

A 1ª República foi um período fértil em convulsões sociais, económicas e políticas em Portugal. Neste período o país atravessou a 1ª Guerra Mundial, uma crise económica e financeira severa e a implementação de um novo sistema político. Retrato da realidade vivenciada nos 16 anos de existência da República Parlamentar, é a existência de sete parlamentos, oito presidentes da República, 45 governos, 40 chefias de governo, duas presidências do Ministério que não chegaram a tomar posse, dois presidentes do Ministério interinos, uma junta constitucional, uma junta revolucionária e um ministério investido na totalidade do poder executivo.

Em maio de 1926 decorre um golpe militar que culmina com a eleição de Óscar Carmona para Presidente da República em 1928³ e a entrada em vigor da Constituição Política de 1933 que institucionaliza o Estado Novo. Este período de retrocesso no que às liberdades cívicas, individuais e sociais diz respeito não passou incólume na autonomia e governação das Instituições de Ensino Superior. O ideal republicano ligado à Universidade de independência e autonomia na própria governança é, sendo, ainda assim, diversas vezes posto à prova. Em certos momentos, durante a 1ª República e sobretudo durante Estado Novo houve a intenção de intromissão política do poder político na governação das instituições. Ficou celebre a greve estudantil de 1962, onde o próprio Reitor da Universidade de Lisboa, Professor Marcello Caetano, apresentou a sua demissão por considerar que o governo estaria a impedir a celebração, na Cidade Universitária em Lisboa, do Dia Nacional do Estudante e que, assim, estaria a interferir com o espaço de autonomia e independência da Universidade. Era uma Universidade bloqueada, muito à semelhança do regime.

Já durante a fase conturbada vivida no ano letivo de 1968-69, os estudantes de Coimbra iriam afirmar a divergência perante o autoritarismo do regime, no que se refere à sua política educativa para o ensino superior. A forma razoavelmente pacífica que tomou a célebre manifestação do 17 de abril de 1969 no edifício das Matemáticas, na presença do Chefe de Estado Américo Tomás e do seu ministro da Educação José Hermano Saraiva – tornada “irreverente” e «inadmissível» por um regime que se mantinha intransigentemente autoritário –, bem como as palavras de ordem estudantis na altura

³ O período entre 1926 e 1933 designa-se por Ditadura Militar ou Ditadura Nacional

avançadas, anunciavam esse projeto de, pela iniciativa estudantil, promover a mudança na política educativa do governo. Quando se requeriam fundamentalmente medidas no sentido de uma renovação da universidade e da “democratização”, a par do respeito para com os dirigentes associativos eleitos e da proposta de reintegração de professores e alunos expulsos por motivos políticos, colocava-se a voz estudantil num espaço que até então a ignorava, e a própria cidade no centro da contestação de uma política educativa e cultural com a qual as autoridades académicas, salvo raríssimas exceções, compactuavam sem grandes problemas (Domingos, N. 2010).

De referir, no que a legislação diz respeito, a mesma sugere-nos a existência de uma forte ligação do Estado na definição dos quadros formativos e de docência, comprometendo a liberdade académica, de gestão e de desenvolvimento científico das instituições (Domingos, N. 2010). A título de exemplo e retratamento da reversão existente na autonomia e governo da Universidades da 1ª República para o Estado Novo, logo em 1926 é determinada a realização de exames de acesso às escolas superiores. A implementação do Estatuto da Instrução Universitária (Decreto nº.18717 de 2 de Agosto de 1930) que nos introduz uma nova política normativa nos órgãos de governo da universidade, ao ficar restrita, por exemplo, a competência de nomeação do Reitor ao Ministério da Instrução Pública, ou, igualmente a título de exemplo, a inclusão do Senado Universitário como órgão gerente primordial da Universidade, mas esvaziando-o de efetividade, pois, *de facto*, o mesmo seria dependente do Reitor nomeado exclusivamente pelo Governo. A autonomia científica, patrimonial e administrativa, a organização dos docentes e dos alunos, bem como todo o processo de ensino, passa a estar regulado pela administração central tomam uma disposição estruturalmente distinta da implementada até então, a bem da “Nação” e da “Educação Nacional” (Formosinho, 2013)

Já em 1970, ano da morte de Oliveira Salazar, Veiga Simão é nomeado Ministro da Educação. Com este novo quadro político e em sintonia com a até então aparente reforma apelidada de “Primavera Marcelista” – Veiga Simão encabeça uma reforma profunda no sistema de educação superior, afim de aproximar Portugal do cenário europeu. Enceta uma reforma no Ensino Superior e respetiva rede pública, lançado as sementes para a definição de uma Lei de bases do sistema educativo, ainda que, dado o quadro cultural, social e político envolvente, é justo afirmar que o Ensino Superior era exclusivamente frequentado por uma elite, na medida em que apenas 3% dos portugueses tinham acesso a este sistema de ensino. É criada, a título de exemplo, a Universidade de Aveiro, na primeira tentativa de trazer a formação profissional para um nível superior: a formação

politécnica. É extinto, assim, o monopólio de Lisboa, Coimbra e Porto no que às universidades diz respeito. Ao nível da Ciência é feito um investimento em bolsas de Doutoramento. Ao nível do governo e autonomia, duas características fundamentais na história das universidades, teríamos que esperar pela Revolução e os diferentes períodos e intensidade.

2.2 2ª fase – Procura de um Modelo: 1974-1986

A 2ª fase de desenvolvimento do Ensino Superior é caracterizada pela procura de um novo modelo que desse resposta ao atraso do sistema científico e tecnológico português. O governo das universidades e, principalmente, a autonomia das mesmas sofrem diversas alterações neste período, em braço dado com a alteração significativa que Portugal atravessava. São estabelecidas, ainda assim, as Bases da Reforma do Ensino Superior pelo Conselho de Revolução, as assembleias de escola e de representantes, através da Reforma Sottomaior Cardia que, apesar de aumentarem o espaço de discussão na academia, pouco ou nada alteraram, do ponto de vista científico, gestão autónoma e financeira, a vida das universidades.

2.2.1 O PREC nas Universidades Portuguesas

A situação vivida com a Revolução de Abril poderia, de facto, proporcionar a eventualidade reformativa no Ensino Superior que há muito era necessária e desejada. A degradação do Ensino Superior, a partir dos anos 60, era por demais evidente e a formação superior, tal como o país, sofriam de um atraso considerável (Rodrigues, 2015).

Historicamente sabemos que os períodos vindouros ao 25 de abril foram de uma enorme convulsão social e política em Portugal, até abril de 1976, com a entrada em vigor da Constituição Portuguesa (CRP). Neste período de dois anos, apelidado de Período Revolucionário em Curso (PREC), geraram-se, segundo Maria de Lurdes Rodrigues (2015), dois movimentos em simultâneo: um que exigia, naturalmente, a mudança dos modelos de governo e de autonomia (falta dela) nas instituições de ensino superior e outro movimento, preconizado pela sociedade civil, que exigia um acesso mais amplo ao sistema educativo. Fruto deste movimento, a procura pelo ensino superior cresce e, contrariamente ao que se verifica nas escolas básicas e secundárias onde o problema de sobrepopulação teve resposta com a contratação de novos professores, no ensino superior

o sistema “foi incapaz de absorver” (Rodrigues, 2017, p:267) a procura existente. É, assim, justificada a extensão do ensino secundário para o 12º ano de ensino e a instituição dos *numerus clausus*, como veremos mais à frente, por Sotomaior Cardia.

No que diz respeito à autonomia e gestão das universidades, imediatamente a seguir ao 25 de abril, foi estabelecida o saneamento dos reitores, grande parte dos docentes e dos órgãos de gestão existentes, por via da imposição dos movimentos reivindicativos à altura. O governo, na tentativa de estabelecer um quadro legal transitório até à implementação da CRP e de responder aos apelos de uma maior autonomia e capacidade de autogoverno nas Instituições, reconhece as comissões existentes como os legítimos representantes dos diferentes corpos das faculdades, procurando descentralizar, através dos decreto-lei nº 212/74, de 27 maio e do decreto-lei nº 806/74, de 31 dezembro, a responsabilidade de gestão e autonomia das Universidades – onde o poder estava, recorde-se, centrado no Reitor nomeado pelo Governo – para as faculdades e as assembleias de escola passam a conter um carácter de paridade em todos os órgãos de governo, exceto o conselho científico.

Já em 1975, na fase mais difícil do PREC, o Conselho da Revolução faz publicar o Decreto-lei nº 362/75, de 11 de julho intitulado de “*As Bases da Reforma do Ensino Superior*” onde sobressai a intenção de atribuir uma autonomia considerável às instituições em matérias de cariz científico, pedagógico, administrativo e financeiro, de “gestão socialista”, onde já se previa a inclusão de membros externos, do Estado ou sindicatos, que representassem os interesses da sociedade vigente. Nunca estou a ser posta em prática, tendo algumas das suas bases, salvo a redundância, feito parte do desenho do novo regime constitucional (Moreira, 2015).

2.2.2 O novo regime constitucional e a Reforma Cardia

Na história do Ensino Superior em Portugal apenas dois regimes constitucionais expressam referências concretas acerca deste sistema de ensino, a Constituição de 1933 e a de 1976. E, naturalmente, sendo a Lei Fundamental do país, as mesmas referências de 1976 têm efeitos práticos da vida e gestão universitária (Leitão, 2015). Para além das dimensões objetivas de liberdades pessoais, científicas, aprendizagem e criação intelectual – na qualidade de direitos individuais – a CRP consagra medidas explícitas na democratização do acesso ao Ensino Superior e na própria autonomia universitária, através do artigo 42ª, na vertente científica, pedagógica.

Com a implementação da CRP e a necessidade de haver uma “normalização constitucional” (Moreira, 2015), o Ministro da Educação Mário Sottomayor Cardia faz publicar o Decreto-lei nº 781-A/76 de 28 de outubro, acerca da gestão dos estabelecimentos de Ensino Superior. Se de 1974 até 1976 assistimos a um esvaziamento das competências *de facto* das universidades, descentralizadas para as faculdades, este decreto procura apetrechar de maiores recursos o governo central das instituições de ensino superior. Para isso, consagra a implementação de uma democracia representativa, de cariz proporcional e assim contrariando a dinâmica paritária que advinha de abril, permanecendo, pese embora, a prerrogativa de nomeação do Reitor. Ou seja, uma das dinâmicas fundamentais originária do estado novo e fulcral à génese de autonomia e capacidade de autogoverno das universidades só foi revista em 1988 com a publicação da Lei da Autonomia Universitária.

2.3 3ª fase – Diversificação e Expansão do Acesso: 1986 – 1995

Com o processo de democratização decorrente do 25 de abril, o conhecimento e a aposta na educação tornam-se uma realidade e quotidiano nas políticas públicas instituídas pelo Estado. É o início da *3ª fase*, o arranque da expansão do modelo de Ensino Superior (1986-1995). Institui-se a Lei de Bases do Sistema Educativo através da Lei N.º 46/86 de 14 de outubro, rege-se a ação social e as suas bases de cariz pecuniário através Decreto-Lei n.º 129/93, 22 de abril, alarga-se a frequência do Ensino Superior, diversifica-se a rede e oferta formativa com base na crescente procura, criam-se novas Instituições de Ensino Superior e começa-se a projetar a rede de Ciência e Tecnologia em Portugal. É no final do compêndio destes 10 anos que a autonomia e governo das instituições é definitivamente revista, colocando um final ao Estatuto de Instrução Universitária que vigorava desde os anos 30. É nesta fase, também, política de acesso expansionista iniciada após o 25 de abril apresenta os primeiros fogachos de alteração, através da implementação da Prova Geral de Acesso e da atualização das propinas.

2.3.1 Lei de Bases do Sistema Educativo

Aprovada em 1988, estabelece todo o quadro jurídico, legal e institucional pela qual todos os diplomas relacionados com o sistema educativo, incluindo, naturalmente o Ensino Superior, respondem e devem estar devidamente balizados. Em consonância com a Constituição, então revista em 1982, vem, ao nível do Ensino Superior reconhecer a

autonomia científica, administrativa, pedagógica de todas as instituições de ensino superior, adicionando a autonomia financeira, exclusivamente, às universidades.

2.3.2 Lei da Autonomia Universitária

A Lei da Autonomia Universitária (Lei nº 108/88 de 20 de junho), a par da Lei Fundamental e da Lei de Bases, é provavelmente e até então o documento mais fulcral e balizador da autonomia e governo das universidades. Desde logo por implementar finalmente um modelo de gestão democrático no governo central das universidades, estabelecendo quatro órgãos de governo: a assembleia da universidade, paritária na sua composição, com capacidade eletiva e destitutiva dos reitores – contrariando a norma que vigorava até então de nomeação por parte do governo -. Um segundo órgão, o reitor em si mesmo, com capacidade para nomear a sua equipa de gestão e assim tutelar o poder executivo das universidades. O regresso do senado académico, extinto em 1974, irá consagrar em si mesmo o papel deliberativo de matérias estratégicas da universidade, ficando confinado o último papel executivo para o conselho administrativo.

2.3.3 Carreira Docente Universitária

Foi igualmente nesta fase que foi implementado o Estatuto da Carreira Docente Universitária (ECDU), diversas vezes revisto até à atualidade, procurando valorizar a carreira docente, através da equiparação salarial à de um magistrado, mas, em simultâneo também dotar as instituições de ensino superior de um quadro de transmissão de conhecimento mais qualitativo, ao mandar os docentes a deter o grau de doutor para a entrada nos quadros. Igualmente foram preconizados incentivos ao desenvolvimento da investigação científica.

2.3.4 As propinas e a Prova Geral de Acesso (PGA)

Podem distinguir-se, no pós-25 de Abril e até à “luta antipropinas”, três períodos fundamentais: um que decorre durante o chamado “triénio revolucionário” (1974-77) e que necessita ainda de trabalhos maturados da historiografia portuguesa; outro, que se estende, grosso modo, desde a institucionalização da chamada “Reforma Cardia” até à Lei de Bases do Sistema Educativo (1977-1986); e um terceiro que decorre daí até cerca

de 1992, quando se iniciou um novo período do movimento estudantil e que Ana Drago já estudou com detalhe em *Agitar antes de ousar* (2004).

Não obstante o surgimento da propina como taxa de frequência remontar ao ano de 1941, esta começou a assumir-se decisivamente como mecanismos de controlo no acesso ao ensino superior a partir de 1992, quando o XII Governo Constitucional propôs uma lei para a atualização do valor das propinas que pretendia estabelecer um sistema que correlacionasse o valor das propinas com a natureza e organização das instituições e os seus custos de funcionamento, assegurando a justiça social no respeito pelo princípio constitucional da garantia de igualdade de oportunidades do acesso ao ensino superior e contribuisse para a moralização do sistema, nas palavras do Ministro da Educação da época, António Couto dos Santos.

Na verdade, o efeito fundamentalmente pretendido pelas alterações propostas passava, acima de tudo, pela introdução do princípio do *utilizador-pagador* no contexto do ensino superior e controlo ao acesso ao Ensino Superior – tal como já tinha sido instituída a Prova Geral de Acesso (PGA) -, dado que o contributo líquido em que as propinas pagas nos termos da Lei n.º 20/92, de 14 de Agosto, se consubstanciava não era significativo para o financiamento global do sistema. Por outro lado, o montante cobrado (máximo de 109.440\$ para o ano letivo de 1992/93) tinha impacto denunciado no orçamento familiar dos estudantes, funcionando inclusivamente como funil no acesso ao ensino superior num período em que se registava um aumento significativo da população estudantil e uma sobrelotação das instituições públicas. Esta lei foi objeto de apreciação pelo Tribunal Constitucional na sequência de um pedido do Presidente da República, tendo sido declarada a inconstitucionalidade de vários dos seus artigos. A Lei n.º 20/92 foi também alvo de grande contestação estudantil, conduzindo à demissão de Coutos dos Santos e a sua respetiva substituição por Manuela Ferreira Leita, tal como as que se seguiram, em sua substituição, em 1994, em 1997 e em 2003.

A redação de 1941, que introduz a propina, por parte do Ministério da Educação Nacional diz que “*As propinas se elevam a 1200\$ por ano em todas as escolas superiores*”, o equivalente a 6 euros atuais, subindo abruptamente até aos valores de hoje. Assim, até 1992, o valor das propinas fixado era simbólico, cerca de 1200\$⁴ por ano letivo, tendo por base a tabela anexa o decreto-lei nº31658 de 1941. Nesse ano,

⁴⁴Atualmente 6€ por base do Índice de Preços ao Consumidor e respetiva atualização cambial.

passou a ser calculada dividindo a despesa de funcionamento corrente de cada instituição num determinado ano pelo número de alunos da instituição, de forma a que os estudantes pagassem 25% desse valor. As propinas não constituíam receita do Estado, mas sim receita própria das instituições, devendo ser afetas à prossecução de ações que visassem melhorar a qualidade do ensino e do sucesso educativo. Devido à forte contestação dos movimentos estudantis em luta antipropinas, em 1997 o pagamento de propinas foi suspenso provisoriamente e as propinas voltaram a ter o valor simbólico de 6€ por ano. Em 1997, a propina anual passou a ser 1,3 do salário mínimo nacional mensal e as propinas passaram a ser parte do orçamento corrente das instituições. A partir de 2003, no maior aumento de propinas, o valor mínimo da propina continuou a ser 1,3 do Salário Mínimo Nacional (SMN) mas o valor máximo passou a ser o de 1941, atualizado através da aplicação do índice de preços no consumidor do Instituto Nacional de Estatística (INE), sendo em 2015 de 1067.85€, superior a 2 SMN.

Desde a entrada em vigor desta última lei, a atual Lei de Bases do Financiamento do Ensino Superior, o enquadramento legal das propinas em Portugal estabilizou, mas o seu valor máximo tem aumentado de forma relativamente consistente, atravessando todas estas leis e vários governos, tal como demonstra o Gráfico 1. Embora o Gráfico 1 apenas revele a evolução do valor máximo até 2008, este continuou a subir sucessivamente, até se fixar nos 1063,47 euros em que se cifra atualmente. A Lei de Bases do Financiamento do Ensino Superior consagra, no n.º 2 do artigo 16.º, o princípio da atualização, sob o qual as propinas têm aumentado ao longo dos últimos anos e estabilizando, assim, o número de estudantes a ingressarem no Superior.

O aumento das propinas no ensino superior foi acompanhado por uma tendência de progressiva desresponsabilização do Estado pelo sistema. De acordo com dados do relatório *“The European Higher Education Area in 2018: Bologna Process Implementation Report”*, de 2018, a contribuição financeira dos estudantes para a sustentabilidade do sistema de ensino superior aumentou cerca de 35% entre os anos de 2007 (234 milhões de euros) e 2016 (317 milhões de euros). Por outro lado, segundo o mesmo relatório, para o mesmo intervalo de tempo, registou-se um decréscimo de cerca de 7,5% do financiamento proveniente do Estado para o sistema. Comparativamente, o Estado investiu 2476 milhões de euros no ano de 2007 e 2291 milhões de euros no ano letivo de 2016/2017 no financiamento do ensino superior. A tendência verificada em Portugal não encontra eco no contexto internacional, sendo

que a maioria dos países da União Europeia e da European Free Trade Association não cobram sequer propina a mais de metade dos estudantes. Adicionalmente.

A cobertura do nosso sistema de ação social, consagrado na Decreto-Lei nº 129/93, foi a resposta encontrada, aquando da atualização do valor das propinas, que poderia colmatar os principais problemas provocados pela política de financiamento praticada no nosso país e de acordo com as necessidades da população estudantil. O *Eurydice* (2017) traz a claro a comparação internacional do alcance da ação social e da abrangência da política de propinas, quando existente, apresentando Portugal nas últimas posições no ranking de abrangência da ação social. Apenas 20% dos estudantes portugueses são atualmente apoiados sendo a propina um encargo transversal e que financia mais de um terço da orçamentação global.

Em 1989 foi implementada a Prova Geral de Acesso ao Ensino Superior (PGA). Representava uma prova que pretendia avaliar os conhecimentos linguísticos e de cultura geral por parte da população estudantil. Criticada por estes e até pela opinião pública em geral, foi abolida em 1992, sendo indiretamente substituída pelos exames nacionais de conclusão do ensino secundário e a implementação de um concurso nacional de acesso. Recordemos que já durante o Estado Novo a prova de avaliação de conhecimentos foi implementada como mecanismo de controlo ao acesso. Ora, conclui-se, que tanto a PGA, como o quadro-legal aplicado sobre as propinas e a ação social, alteraram as formas de acesso e financiamento dos estudantes e das instituições de ensino superior portuguesas, aumentando a autonomia financeira das mesmas e reforçada pela contribuição adicional dos estudantes.

2.4 4ª fase – O Redimensionamento e a consolidação - 1995-2007

Abruptamente, a partir de 1995 até 2007, e conforme vimos anteriormente, com a mudança de governo e de orientação política, o acesso ao Ensino Superior fica dificultado e regulado pela introdução de exames de acesso no Regime Geral de Avaliação do secundário e da atualização do valor das propinas através da Lei n.º 37/2003, de 22 de agosto - Financiamento do Ensino Superior. Esta 4ª fase de desenvolvimento do Ensino Superior caracteriza-se por uma redução da procura e do número de estudantes e cristalização do desenvolvimento científico em Portugal, sendo a consequência das medidas aplicadas no início da década.

São feitas apostas claras no desenvolvimento do ensino profissional através da criação dos CET – Cursos de especialização tecnológica, numa altura onde o abandono escolar precoce ainda representava 45% da população estudantil. Para esta quebra na procura foram introduzidas justificações como a quebra demográfica dos anos 80 ou o défice de qualificações da população, sendo necessária uma devida avaliação do impacto das medidas políticas até então delineadas e aplicadas (Rodrigues , 2003)

2.5 5ª fase – A nova governança e autonomia das instituições de ensino superior – 2007 - atualidade

A Lei que balizava a governação e autonomia das instituições universitárias e politécnicas, a LAU, estava, segundo Rui Pena Pires (2018), desatualizada e colocava inúmeros entraves á participação de outros elementos externos ao *cosmos* do Ensino Superior. Paralelamente a autonomia financeira era diminuta, havendo diversas exigências por parte dos atores do sistema educativo para que a autonomia fosse efetivamente ampliada e conduzisse, assim, a uma gestão mais eficiente e desagregada da vontade do poder central, mas, sim, do próprio governo das instituições. Ora, foi precisamente a ampliada autonomia, o fenómeno de combate “captura corporativista das universidades” e défice de financiamento que, também segundo Vital Moreira (2015), obrigou politicamente à reflexão sobre criação de um novo Regime Jurídico em 2007 e estabelecimento de mecanismos de governação, objeto do nosso presente ensaio. Os órgãos colegiais e a respetiva composição não eram revistos por mais de duas décadas, as universidades públicas não respondiam aos desafios externos – procura e diversificação de financiamento, aumento da procura, alargamento da rede. Era justificada assim a necessidade de “abrir” a gestão universitária a membros externos, dando resposta as novas tendências de governo europeias e recomendações efetuadas pela OCDE para o sistema de ensino superior português.

A mais ousada novidade do Regime Jurídico irá estar patente no Regime Fundacional e precisamente como resposta aos problemas anteriormente mencionados. Contando com o enorme suporte governamental e pouca contestação ao desenho do Regime Fundacional *per si* – uma vez que grande parte dos agentes políticos e sociais do ensino superior concentravam esforços de análise no regime jurídico na sua globalidade, olhando para o regime fundacional como uma exceção no modelo de

governo que, por si só, já era considerado um reforço ao nível de autonomia – foi diminuta a contestação existente. Exceção feita ao movimento estudantil e algumas forças políticas (P.C.P e BE), que encararam este regime e o próprio regime jurídico como um caminho à privatização e mercantilização do ensino superior público.

2.5.1 Processo de Bolonha: contexto histórico e principais prerrogativas

O processo de Bolonha parece ser reconhecido como a força motriz de grandes mudanças no setor da Educação na Europa, tendo, indubitavelmente, contribuído para alterações estruturantes na autonomia pedagógica das instituições de ensino superior. Em 1998, no âmbito das comemorações dos 800 anos da Universidade de Paris, ministros das pastas da Educação e Ensino Superior da Alemanha, Itália, França e Reino Unido assinaram uma declaração conjunta com vista à harmonização e estabilização de um sistema de Ensino Superior Europeu. Este seria o momento-chave. É, na denominada *Declaração de Sorbonne* que é dado o pontapé-de-saída para a materialização do *Processo de Bolonha* e a criação do Espaço de Ensino Superior Europeu (EEES). Nesta declaração, os países signatários afirmavam que a Europa deveria ser mais do que a união monetária, cultural, financeira, a partilha de processos económicos ou produtivos. A Europa, comum e próxima nas dimensões referidas, necessitava, na consideração dos signatários, de criar processos homogéneos que visassem mudanças no sistema educativo e laboral. A criação deste espaço comum educativo significava, desde logo, um incentivo à mobilidade das populações: um estudante em Portugal, com a criação de mecanismos que fomentassem a nível europeu uma oferta formativa e pedagógica comum nas diversas áreas do saber, poderia, com maior facilidade, aceder a conteúdos educativos noutro país, abolindo, assim, uma das últimas fronteiras existentes na Europa dos Estados-membros da União Europeia, a fronteira do conhecimento, num continente onde, até então, apenas o programa *Erasmus* que, há altura, tinha pouco mais de uma década de existência, havia sido dos poucos mecanismos de aproximação educativa entre Estados. E, depois, a referida homogeneidade, iria permitir aos cidadãos um trajeto académico mais plural, onde os conteúdos seriam adquiridos e aplicados mais facilmente, fruto das equivalências, podendo passar a existir diversas transferências de conhecimento em mercados laborais e económicos de outros países. Em sùmula, podemos afirmar que na criação

e agendamento desta política pública há duas palavras-chave que se destacam: mobilidade e cooperação.

Logo nos primórdios da criação desta política pública de cariz europeu destacou-se a importância de criar uniformemente um sistema educativo de ensino superior composto por duas valências de graus a atribuir, a de estudos graduados e a de estudos pós-graduados, que, por consequente, se ramificavam em três ciclos de estudos transversais, a licenciatura, o mestrado e o doutoramento, cuja homogeneidade seria assegurada com a implementação do *Sistema Europeu de Transferência de Créditos (ECTS)*. Para a construção do EEES, os países assinalaram que o mesmo devia vir facilitar o acesso a uma ampla variedade de programas, fomentar a multidisciplinaridade, desenvolvimento de conhecimentos linguísticos, uso de novas tecnologias da informação e, por fim, a mobilidade de estudantes e docentes, conforme referido anteriormente. Finalmente, ficou celebrado na *Declaração*, que iram ser desenvolvidos esforços para a promoção de um quadro de referência comum no que ao sistema educativo diz respeito, dedicado a melhorar e a transformar o reconhecimento externo e a mobilidade estudantil como oportunidades de emprego, bem como um incentivo à participação de outros Estado-Membros da União Europeia e do resto da Europa nesta iniciativa.

Um ano depois, os ministros responsáveis dos quatro países signatários da *Declaração de Sorbonne*, agora em conjunto com representantes de 25 países que aderiram posteriormente à Declaração, reuniram em Bolonha (Itália), assinando a “*Declaração Conjunta dos Ministros Europeus de Educação – O Espaço Europeu do Ensino Superior*”, vulgarmente conhecida como a famosa *Declaração de Bolonha*. Nesta, os ministros expressaram a posição de que, tendo em consideração o alargamento da União Europeia e a aposta numa sociedade virada para o conhecimento, o desenvolvimento social, humano e o enriquecimento da cidadania europeia necessitavam de uma ação concertada, algo já previsto na “*Declaração de Sorbonne*”. Reafirmaram, assim, a ideia de coordenarem esforços para a elaboração e coordenação de políticas públicas comuns com o objetivo de criar um sistema facilmente reconhecível e comparável, estruturado em dois ciclos e um sistema de créditos transferíveis, promovendo a empregabilidade, a competitividade e a mobilidade de estudantes, professores, investigadores e pessoal administrativo eliminando os obstáculos ao exercício do direito de liberdade de circulação, a fim de contribuir para a construção de uma dimensão europeia no ensino superior.

Para a monitorização dos acordos e compromissos, os ministros decidiram reunir-se a cada dois anos, para avaliar o progresso e desafios da implementação. É assim que em 2001, os ministros responsáveis pela Educação e/ou Ensino Superior de 32 países, reuniram-se em Praga. No comunicado sucedâneo a este encontro, os ministros reafirmaram o compromisso de estabelecer o EEES antes de 2010, sendo este o objetivo essencial como requisito para aumentar a atratividade e competitividade das instituições de ensino superior na Europa. No que diz respeito aos objetivos acordados em *Bolonha*, os ministros comprometeram-se a desenvolver esforços que viessem a facilitar o reconhecimento profissional dos módulos de aprendizagem, os graus e outras certificações. Declararam, adicionalmente, a sua satisfação com o nível de debate alcançado sobre o objetivo de estruturar os graus em dois ciclos principais – estudos graduados e estudos pós-graduados conforme explicitado anteriormente -, salientando a necessidade de reforçar de adoção de padrões comuns para o sistema de reconhecimento que viessem a facilitar o acesso ao mercado de trabalho europeu aos estudantes e a aumentar a competitividade, atratividade e compatibilidade do Ensino Superior Europeu. Reafirmou-se o objetivo de melhorar mobilidade, eliminando os obstáculos à livre circulação, de acordo o plano de ação sobre desenhado em *Bolonha*, defendendo uma colaboração e relação mais próxima entre as redes de conhecimento e a garantia de qualidade. É o primeiro momento onde a qualidade do ensino e respetiva avaliação da mesma é mencionada, representando os primórdios da materialização da atividade da Rede Europeia da Garantia de Qualidade (ENQA). Além disso, os signatários de Bolonha destacaram a importância da aprendizagem ao longo da vida como um elemento essencial do EEES; a participação ativa de universidades e outras instituições de ensino superior e estudantes como parceiros ativos para estabelecer e descrever o EEES, concordando com a importância de aumentar a atratividade do ensino superior europeu para estudantes de outras partes do mundo. Finalmente, os ministros comprometeram-se a continuar a cooperar com base nos objetivos de Bolonha, trabalhando nas semelhanças e beneficiando das diferenças entre culturas, línguas e sistemas nacionais.

Dois anos depois, em setembro de 2003, os países signatários reuniram-se em Berlim. No comunicado intitulado de "Realizar o Espaço Europeu do Ensino Superior", estes reafirmam a importância da dimensão social de Bolonha, salientando que a coesão social deve ser reforçada como instrumento de combate às desigualdades sociais e de gênero. Têm em consideração o objetivo comunitário de transformar a

economia europeia numa economia baseada no conhecimento mais competitivo e dinâmico do mundo, concordando, assim, em envidar esforços para assegurar a união entre o ensino superior e as redes de investigação dos seus respetivos países, atuando de forma a reconhecer o papel central das instituições de ensino superior e das organizações estudantis. Os ministros também se comprometeram a estabelecer como prioridade para os próximos anos em avançar na implementação formativa do modelo de dois ciclos para melhorar o reconhecimento de graus e períodos de estudo, instando os Estados participantes a desenvolver quadros de qualificações comparáveis e compatíveis. Adicionalmente, uma vez mais, a harmonização dos sistemas de garantia de qualidade nacional, os progressos no sentido de que o ECTS se tornaria não apenas um sistema de transferência, mas num sistema de acumulação conferente de grau, foram a pedra de toque deste encontro. Referir, por fim, que é mencionada a emissão dos suplementos ao diploma automaticamente e livre, que deveria entrar em vigor a partir de 2005, bem como a necessidade de os estados garantirem e instrumentarem mecanismos para que os estudantes possam usufruir um período de estudos no exterior e alcançar um potencial de identidade, cidadania e empregabilidade europeia.

Bergen, Noruega, maio de 2005. No comunicado "*Alcançar os objetivos do ensino superior europeu*" é feito, em primeiro lugar, o reconhecimento dos atores sociais como parceiros estratégicos na implementação do processo, especialmente os órgãos de pessoal das instituições de ensino superior, os estudantes e as organizações que representassem interesses comerciais, exortando-os a uma política de cooperação intensiva na plena implementação do Processo de Bolonha. Os ministros congratularam-se com os avanços substanciais obtidos até então nas três áreas prioritárias - garantia de qualidade, sistemas de qualidade e reconhecimento de graus e diplomas de estudo - e recomendaram desenvolver quadros nacionais de qualificação, antes de 2007, compatíveis com o quadro de qualificações do EEES e estabelecer sistemas de garantia de qualidade baseados nos critérios, normas e linhas de ação propostas pela ENQA. Por outro lado, os ministros enfatizaram a importância de ensino superior no futuro da investigação, incentivando as instituições de ensino superior a promoverem uma maior multidisciplinaridade levando em conta as necessidades do mercado de trabalho. Descreve-se a necessidade de um aumento da ação social estudantil através das instituições financeiras, exortando-as a afirmarem o compromisso de facilitar a adoção de subvenções e empréstimos para promover a

mobilidade estudantil. Finalmente, os ministros estabeleceram como objetivos de curto prazo a implementação de normas e diretrizes para a garantia da qualidade, a implementação de dos novos graus nacionais, a concessão e reconhecimento de graus conjuntos e a criação de oportunidades de aprendizagem flexíveis para o ensino superior, incluindo o reconhecimento de aprendizagem anterior. Em Portugal, por exemplo, temos o caso da implementação do Programa “*Maiores de 23*” ou as creditações a estudantes estrangeiros.

Em 2007, Londres, Inglaterra, os ministros, através do comunicado “*O Espaço Europeu do Ensino Superior: responder aos desafios de um mundo globalizado*”, reiteraram o compromisso de aumentar a compatibilidade e comparabilidade dos sistemas de Educação Superior; reconheceram, como um obstáculo à mobilidade, questões relacionadas com a imigração, reconhecimento de graus e diplomas, os insuficientes estímulos económicos e disposições rígidas sobre as reformas laborais e consequente não renovação dos corpos docentes; em relação à estrutura pedagógica das formações, afirmou-se que no futuro os esforços deveriam estar canalizados na eliminação de barreiras ao acesso e progressão entre ciclos e declararam-se satisfeitos com a ratificação maioritária do Conselho da Europa sobre reconhecimento das qualificações do ensino superior e o compromisso de implementar até 2010 os quadros nacionais de qualificações. Como prioridades a curto prazo, chegou-se a acordo em tomar medidas concretas para promover a mobilidade dos estudantes e do pessoal e criar uma rede de especialistas para ajudar a identificar e superar a implementação transversal de bolsas de mobilidade europeias. Finalmente, redefiniu-se o horizonte de metas do Processo de Bolonha (2010), com vista às metas de 2020.

Já na Bélgica, em 2009, os ministros dos países signatários, através do comunicado “*O Processo de Bolonha 2020: o espaço europeu para Ensino Superior na nova década*”, declaram que na década de 2020 o ensino superior europeu terá uma contribuição vital na materialização de uma Europa do conhecimento; são reconhecidos os plenos avanços verificados na criação de um registo europeu de agências de garantia de qualidade, o estabelecimento de quadros nacionais para qualificações e a promoção do Suplemento ao Diploma. Por outro lado, reconheceram que que nem todos os objetivos delineados no início da década estavam cumpridos, exortando o grupo a um maior impulso para o Processo, que fosse além de 2010, estabelecendo como prioridades para a próxima década a expansão da promoção do acesso ao ensino superior europeu de

estudantes de países "sub-representados" ou a instalação de mecanismos que fomentassem a aprendizagem ao longo da vida como uma prática regular nas instituições de ensino superior. Por fim, estabeleceram a implementação dos processos de Auto certificação no contexto do Quadro Geral Europeu de Qualificações do Ensino Superior e o compromisso que, até 2020, pelo menos, 20% dos diplomados do Espaço Europeu deveria ter tido um período de estudo ou de estágio no estrangeiro.

Finalmente, na Conferência Ministerial de Budapeste (Hungria) - Viena (Áustria), de 2010, os países signatários comprometeram-se a redobrar esforços para executar plenamente as reformas em curso, a fim de permitir a estudantes e funcionários das universidades ou escolas politécnicas virem a beneficiar da mobilidade europeia e da melhoria da educação nas nossas escolas. Comprometeram a redobrar os seus esforços para melhorar a comunicação e compreensão sobre o processo para todos os interessados, solicitando ao grupo de acompanhamento que propusesse medidas para implementar de forma adequada os princípios claros e linhas de ação do Processo de Bolonha no Espaço Ensino Superior Europeu.

2.5.2 A perspetiva de um novo quadro legal regulatório

A *5ª fase*, como vimos anteriormente, representa mais uma reforma do Ensino Superior protagonizada por Mariano Gago. É uma fase marcada pela entrada em vigor do Processo de Bolonha – com a respetiva adequação dos ciclos de estudos -, inclusão de mecanismos europeus de avaliação e implementação de formas de gestão distintas nas Instituições de Ensino Superior. Contém ainda com uma redefinição dos graus e diplomas, através do Decreto-Lei n.º 74/2006, de 24 de março, que elimina o grau de bacharelato, por exemplo, introduz os mestrados científicos e profissionalizantes e adapta os graus formativos à realidade binária do sistema universitário e politécnico. Esta reforma é materializada, finalmente, com a entrada em vigor da Lei n.º 62/2007, o RJIES, enquanto compêndio de trinta anos de alterações do sistema de Ensino Superior e uma aposta de futuro no conhecimento, ciência, tecnologia e Ensino Superior, através de uma nova realidade na governação e autonomia das Instituições de Ensino Superior.

O Ensino Superior em Portugal foi propenso a diferentes fases no âmbito da governação e autonomia das suas instituições. O século XX português, a todos os níveis, foi bastante oscilatório. De um sistema político como a monarquia constitucional e um

estado conotado com a Igreja, à passagem pela I República, Estado Novo e Democracia Portuguesa, Portugal foi próspero na transição entre sistemas políticos, índices de tolerância democrática e formas de governo. Naturalmente que as instituições e a sua realidade iam espelhando estas características. De uma universidade fechada em si mesma, isolada das massas e apenas como um veículo de transmissão de conhecimento, sintomas que a própria monarquia padecia, a universidade e o ensino rejuvenesceu-se, abrindo as portas à sociedade civil tal como defendia o ideal republicano. Estagnou, isolou-se, como o Estado Novo, o seu regime e o país. Experimentou o PREC e a agitação social que dele adveio na gestão e no seu governo. Soube expandir-se, aproximar-se da Europa e democratizar-se. Entrámos no século XXI e sob o argumento de novos modelos de gestão das universidades e causa pública surgirem pela Europa e os EUA, começava a justificar-se a necessidade de num novo quadro que regulasse as instituições de ensino superior.

3 Análise do Processo Político do RJIES

3.1 Definição do Problema e do Agendamento - Como surgiu o RJIES?

As políticas públicas de ensino superior conheceram vinte anos de estabilidade, através da concretização da LAU e da reforma Cardia. Igualmente, durante este período e mais acentuadamente a partir da primeira década do século, a administração pública ia alterando a sua própria forma de gestão, influenciada por reformas que tinham por base a descentralização da importância e função do Estado na governação das instituições públicas de forma a assegurar uma maior consolidação das contas públicas (Moreira, 2015). Simultaneamente, a importância da autonomia e governação apresenta-se de forma constante na agenda das políticas públicas, sob as demais dimensões:

- a da necessidade de reformar determinados órgãos que afetavam a governação das instituições, do ponto de vista de forma e cariz de decisão, onde por vezes determinadas decisões ficavam bloqueadas pela dimensão excessiva e burocrática dos órgãos de governo (Moreira, 2015).
- a de reformular a autonomia, principalmente a financeira, com vista ao combate do desperdício de recursos e que comprometiam a visão de consolidação das contas públicas.
- a de, por fim, atender às diversas vozes e pressão pública que exortavam a uma revisão do modelo de governação que reforçasse a autonomia institucional e de modelos gestionários de cariz empresarial, combatendo as dinâmicas excessivamente reguladoras (Pedrosa, 2015).

A primeira tentativa de agendamento do problema decorre em 2003 durante o magistério de Pedro Lynce na pasta da Ciência e do Ensino Superior, através da Lei nº79/IX. Aprovada na generalidade da Assembleia da República sem nunca ter sido alvo de promulgação, lança diversas bases da reforma de 2007. Já durante a tutela do Ministro Mariano Gago o agendamento da política pública acaba por se materializar nos anos de 2005 a 2007 através dos relatórios pela OCDE e ENQA que catapultam a discussão da governança e autonomia para um conjunto de propostas apelidadas de Linhas Gerais da Reforma do Ensino Superior, apresentadas e discutidas pelo CNE.

Os fenómenos que consubstanciam a problemática podem ser explanados em diversos níveis de discussão:

- nível internacional, através da pressão existente pela tendência mundial de consolidação das contas públicas e implementação de modelos de *corporate governance* e *New Public Management* (NPM), onde se defende que a auto-regulação tornam as instituições mais eficientes.
- nível nacional, pela posição da opinião pública para uma “maior abertura das universidades”, como mecanismo transformador do seu ambiente.^{5/6}
- nível setorial, pela pressão exercida pelos dirigentes políticos, académicos e estudantis, invocando a “necessidade de resposta das universidades públicas aos desafios e problemas externos” como o défice de financiamento e o aumento da procura ou a necessidade de avaliação de cursos. (Moreira, 2015 p: 771)

A dimensão e produtividade dos órgãos das instituições de ensino superior era também considerada ineficiente e havia quem reivindicasse uma maior centralização de poder na figura do Reitor e revisão da composição dos órgãos, quer reduzindo-os, quer eliminando o critério de paridade entre docentes e estudantes, abrindo-os aos membros externos e fomentando, assim, a ligação com a sociedade civil (Pires, R. 2018). Concomitantemente outros países, como a Alemanha ou Suíça, já apresentavam modelos de gestão alternativos que iriam servir de base ao desenho do Regime Fundacional. (Heitor, M. 2018)

Segundo António Cruz Serra (2018), Reitor da UTL à altura, a nível de gestão os problemas apresentando prendiam-se com a impossibilidade de transição de saldos e de gestão do património e as limitações existentes pelos institutos públicos tutelados pelo Estado. Não admira que assim, de acordo com o Manuel Heitor (2018) e Moreira (2015), houvesse a necessidade de definir um novo quadro jurídico que definisse as instituições enquanto entidades públicas separadas do estado, com autonomia renovada, ou com um regime tutelar delegado pelo Estado e sob o efeito do direito privado no caso do regime fundacional que mudasse o quadro de contratação.

Como vimos anteriormente, a agenda de discussão e a agenda formal são diferentes tipologias de caracterização desta fase (Cobb & Elder, 1972). Neste caso em concreto podemos apelidar este agendamento como misto, pois, pese embora o agendamento da necessidade um maior nível de autonomia e autogoverno apareça na discussão da agenda

⁵ ver atas “Conferência sobre Autonomia Universitária e Investigação Científica” de 1991

⁶ ver “A universidade pública portuguesa reflexão para uma política de desenvolvimento” (CRUP, 2003)

pública por parte dos atores sociais, o contributo da Lei nº79/IX, os relatórios produzidos a pedido do governo socialista que entra em funções em 2005 e a própria autoria do projeto do regime jurídico por parte do governo, são peças fundamentais para o sucesso do agendamento desta política pública (OCDE, 2006). O agendamento do problema, a nível político foi bem aceite. Era uma necessidade já patente e reconhecida pelo anterior governo, sendo que os deputados parlamentares reconheciam a carência de autonomia das instituições. A nível académico, o problema estava identificado, como nos conta Rui Pena Pires (2018) para quem *“globalmente a ideia de um novo RJIES foi bem aceite. Respondia a problemas que havia: Pelo menos 50% de representação nos colégios eleitorais. Os professores eram minoritários no governo das universidades, era uma reivindicação antiga.”*

3.2 Formulação das medidas de política pública e legitimação da decisão

A prova como a problemática da autonomia e governo das instituições de ensino superior estava devidamente reconhecido, do ponto de vista da agenda formal, é a presença de um propósito de revisão da Lei de Autonomia Universitária em pelo menos três programas de diferentes governos constitucionais, com suporte parlamentar distinto, tendo, inclusive, culminado numa proposta de Lei, como vimos anteriormente. Registos parlamentares indicam-nos a existência de um projeto trabalhado por Vital Moreira, Raúl Alarcão e Rui Pereira em 1999 (Heitor, M. 2018).

Na ausência de concretização antecipada desta medida, ficou consagrado no programa do XVII Governo Constitucional – 2005 a 2009 – a seguinte formulação prévia da política pública: *“O Governo concederá também toda a prioridade à reforma do sistema de governo das instituições do ensino superior, de uma forma que promova as condições para o desenvolvimento de uma lógica de um sistema de ensino superior integrado internacionalmente, valorizando a articulação entre instituições com missões distintas e funções diversificadas e promovendo a sua autonomia. Reabrirá, também, o processo de revisão das leis que regulam a autonomia das universidades e dos politécnicos e o processo de negociação da revisão dos estatutos da carreira docente”*. Ou seja, era devidamente reconhecida a pertinência e necessidade de formular um novo quadro que reformasse o Ensino Superior, justificado pelas novas tendências internacionais de gestão.

O RJIES advém da proposta de Lei 148/X, sob autoria do Governo, tendo sido apreciado nos seguintes prazos de formulação:

- Entrada: 14/6/2007
- Admissão: 18/6/2007
- Data do Relatório/Parecer: 27/06/2007

Como se constata pelos prazos de formulação, o tempo de discussão parlamentar foi prontamente considerado reduzido. Aliás, de forma paradoxal e pese embora a existência de diversos grupos de pressão no agendamento desta política pública como vimos anteriormente, a mesma foi discutida de forma breve no âmbito parlamentar no dia 29 de junho de 2007. Uma breve consulta às atas dos debates parlamentares revela-nos⁷ que nenhum grupo parlamentar, à exceção do Partido Socialista (PS), indicava sentir-se confortável para discutir a proposta de lei e apreciar na Assembleia da República. Quer por considerações da mesma proposta estar ferida de legalidade no que diz respeito ao código do trabalho (Partido Comunista Português (PCP)), passando por invocarem a ausência de discussão pública atempada de um documento estruturante do ensino superior (BE, PSD, CDS-PP), diversos deputados fizeram interpelações ao Presidente da AR no sentido de adiar a discussão da medida. Já o PS, que à altura – e importa referir – possuía uma maioria parlamentar de suporte ao Governo, contra-argumenta com o agendamento da discussão em outras sedes, como a Conferência de Líderes ou o CNE, exortando todos os outros partidos da oposição a discutirem o teor do documento e não se escudarem em “procedimentos regimentais”.

A discussão prosseguiu para a forma do documento, através da intervenção do Sr. Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, Mariano Gago, começando por apelidar esta reforma de “urgente, indispensável e inadiável”. Focando a sua intervenção na necessidade de dar resposta às tendências internacionais, “*conservadorismo instalado*” e redução dos órgãos de governo que estimulem a inovação e otimização dos recursos. As críticas ao novo modelo de eleição do Reitor são alvo de críticas por todos os grupos parlamentares, de acordo com a sua devida interpretação da proposta, tendo Mariano Gago argumentado que o procedimento iria estar em linha com as recomendações do relatório da OCDE e a tendência europeia.

O novo mecanismo de gestão, o Regime Fundacional, não passa incólume às críticas. Às mesmas, o Ministro responde: “*Refiro-me a poderes de tutela! Não são os curadores*

⁷ ver <http://debates.parlamento.pt/catalogo/r3/dar/01/10/02/100/2007-06-28/26?pgs=25-26%2C29-30%2C32-33%2C41-42&org=PLC&plcdf=true>

que nomeiam o reitor, é a instituição que continua a elegê-lo! É o conselho geral eleito da instituição que elege o reitor e é este que, com os poderes próprios, manda na instituição. O que se passa é uma transferência de poderes de tutela para o conselho de curadores— e veja só, Sr. Deputado! —, em situação extraordinária! É que, ao contrário do que se passa em todos os países que adoptaram este modelo, segundo o qual o conselho de curadores é nomeado, na sua maioria, pelos governos sem qualquer intervenção das instituições, no caso desta proposta de lei são as instituições que propõem o conselho curador ao Governo e este último não pode nomear curadores que não tenham sido propostos pela instituição”.

No que diz respeito à aceitação da proposta da lei pelos agentes do ensino superior, o deputado Fernando Rosas do Bloco de Esquerda (BE) invoca: *Sr. Ministro, contra este projecto tem a Universidade de Coimbra; contra este projecto tem a Universidade Lisboa; contra este projecto tem a Universidade Técnica de Lisboa; contra este projecto tem a Universidade Nova de Lisboa, a Universidade de Aveiro, a Universidade do Porto e praticamente a totalidade das associações de estudantes. Contra este projecto tem todos os sindicatos do ensino superior, tem os trabalhadores não docentes da universidade. O Sr. Ministro tem o conjunto das forças vivas da universidade contra os aspectos mais gravosos deste projecto.”.* Esta visão, suportada por António Cruz Serra (2018), espelha o desconforto que o Regime Jurídico criou em alguns setores do Ensino Superior. A maior crítica estava presente ao Regime Fundacional, pois era visto como “*o exemplo mais acabado da intenção mais do que declarada de submeter, por completo, o ensino superior público ao poder económico, às lógicas de mercado e do lucro, ao mesmo tempo que dá mais um passo, de gigante desta feita, no sentido da promoção da desresponsabilização do Estado da nobre e fundamental tarefa de garantir um dos mais importantes direitos, o direito à educação, nos termos em que a nossa Constituição o consagra.”.*

A discussão parlamentar prossegue sem registo digno de análise, até ao momento da votação. Aprovada, com votos a favor do PS, votos contra do PCP, do CDS-PP, do BE e de Os Verdes e a abstenção do PSD, registaram-se manifestações de protesto de público presente nas galerias, dizendo “*Não, não, não à privatização!*”. O Presidente da AR determina a evacuação da galeria de imediato, onde há uma manifestação ilegal, indicando que o diploma, aprovado na generalidade, irá baixar à 8ª Comissão (Educação e Ciência). Na 8ª comissão são alterados diversos artigos ao nível da redação, ficando explícito o papel do Conselho de Curadores e quem o nomeava – principal preocupação

dos grupos parlamentares do PSD e do CDS-PP. Adicionalmente, segundo Manuel Heitor (2008), a alteração maior que ocorreu foi a composição dos Conselhos Gerais. A formulação inicial previa um número maior de membros externos do que internos. Ora, por pressão do Bloco de Esquerda e “a bem do consenso”, foi alterada a composição e garantida uma maioria de membros internos na formulação do Conselho Geral.

O RJIES é desenhado sob os demais objetivos (Moreira, 2015):

- Necessidade de reforço e clarificação do sistema binário: universitário e politécnico.
- Introdução de um quadro legal nas instituições públicas, com a criação das instituições públicas regidas pelo direito privado
- Flexibilização da organização interna das instituições.
- Reforma dos órgãos de governo de forma a otimizar e fortalecer as tomadas de decisão.
- Reforço dos poderes dos dirigentes das instituições, *i.e* Reitor, limitando a duração dos mandatos.
- Reorganização da rede de instituições, pondo fim à dispersão existente dos institutos politécnicos.
- Criação do cargo do provedor do estudante.

O novo quadro regulatório do ensino superior veio a caracterizar-se por diversas alterações que procuravam dar resposta aos objetivos mencionados, estando preconizadas as principais alterações à governação, gestão e autonomia vigente:

- O RJIES introduz um modelo de gestão alternativo ao tradicional, implementando as universidades-fundação.
- Possibilidade de se estabelecerem universidades-consórcio com vista à implementação de estratégias comuns ao desenvolvimento pedagógico e coordenação de recursos.
- O modelo de governo das universidades deixa de estar fragmentado pelas diversas escolas/faculdades, havendo uma redução dos órgãos colegiais e a centralização do processo de decisão no conselho geral.

- Para o funcionamento dos órgãos representativos, é consagrada uma redução da representação dos estudantes e funcionários e a inclusão de membros externos, cooptados pelos eleitos.

O Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior foi publicado em Diário da República no n.º 174/2007, Série I de 2007-09-10, recebendo a nomenclatura de Lei n.º 62/2007 de 10 de setembro.

3.3 Implementação

Concretizado pela Lei n.º 62/2007, publicada em 10 de setembro de 2007, o RJIES Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (RJIES) é um espelho da lógica do NPM nos espaços da academia e do conhecimento, apresentando-se como um diploma estruturante do Ensino Superior. Fomentando um reforço da autonomia institucional, profissionalização da gestão e alterações ao modelo de financiamento das Universidades e Institutos Universitários ou Politécnicos, este regime jurídico introduz a possibilidade de transformação das instituições de ensino em instituições de cariz fundacional, bem como a criação da figura dos Institutos Universitários.

Composto por sete capítulos e 185 artigos, o RJIES estabelece a missão do Ensino Superior, funcionamento da ação social, a tutela dos órgãos de gestão e governo das Instituições de Ensino Superior, tipologias de Ensino, âmbito das formações ministradas, o âmbito de criação e existência das instituições, com base nos sistemas universitário e politécnico.

Em termos de implementação, o RJIES previu um prazo máximo de oito meses para a realização das revisões estatutárias necessárias à adaptação do novo regime legal em vigor e em caso de incumprimento “a instituição encontra-se em situação de degradação institucional nos termos do artigo 153.º”.

A implementação do RJIES, tendo em consideração a rutura com o modelo de governo existente, decorreu sem problemas de maior (Moreira, 2018). Apesar de algumas resistências por parte do CNE e das instituições de ensino superior, a implementação, pelo menos ao nível do sistema de governo, foi considerado um relativo sucesso. Ainda assim, o mesmo não se pode dizer no que diz respeito à autonomia. Portugal esteve no período compreendido entre 2008 e 2015 sobre uma crise económica e financeira severa. De 2011 a 2014 sob um programa de assistência económica e financeira, supervisionado por uma *troica* composta pelo FMI, BCE e CE. Este fenómeno e a respetiva perda de

autonomia por parte do Estado Português no cumprimento dos seus compromissos, revelou-se uma componente fulcral na implementação do RJIES e a respetiva autonomia consagrada, havendo indícios que o mesmo não foi implementado na sua plenitude (Heitor, 2018) (Moreira, 2015).

O Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior trouxe uma nova realidade à governação e autonomia das instituições de Ensino Superior. O quadro dicotómico, por exemplo, entre o modelo de fundação pública com regime de direito privado estabelece em nível de autonomia distinto para a gestão financeira, patrimonial e de recursos humanos, em comparação com o modelo “tradicional” igualmente consagrado no RJIES é uma das principais alterações concretizadas. Indica ainda, conforme afirmado anteriormente, o funcionamento do modelo privado de Ensino, introduzindo, paralelamente, um novo prisma no modelo de gestão e autonomia: o Regime Fundacional, estipulado no capítulo VI – Instituições de Ensino Superior público de natureza fundacional. Através do Artigo 4º *Ensino Superior Público e Privado* é indicado que o Ensino Superior público é dividido pelas instituições pertencentes ao Estado e pelas fundações.

Elaborando uma análise relativa ao capítulo que estabelece as fundações públicas de direito privado, verifica-se a introdução de diversos mecanismos disruptivos comparativamente ao quadro definido para as Universidades, Instituto Universitários⁸ e Institutos Politécnicos ditas normativas, nomeadamente, logo no artigo 129.º que estabelece os critérios e normas para a criação da fundação de Ensino Superior. Enquanto que numa instituição de Ensino Superior de cariz tradicional e normativo é competência exclusiva do governo, no caso das fundações, a mesma pode surgir sob proposta dos órgãos de governo das Instituições de Ensino Superior (*i.e* assembleias de escola e conselhos gerais), permitindo que a fundação possa funcionar sob a forma de consórcio participativo, incluindo, escolas/unidades orgânicas/faculdades/instituições e outras entidades públicas e/privadas. Esta regalia permitiu, por exemplo, ao I.S.C.T.E transformar-se de uma unidade orgânica não integrada da UTL – prévia à fusão desta Instituição com a UTL-UL - para uma Instituição de Ensino Superior de cariz fundacional, apelidada de ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa.

Outra diferença significativa no que ao Regime Fundacional diz respeito, é a mesma ser administrada por um conselho de curadores. Este conselho, conforme indica o artigo

⁸ Uma nomenclatura de instituição de Ensino Superior introduzida no RJIES através do artigo 10.º alínea

131.º do RJIES é composto por *“por cinco personalidades de elevado mérito e experiência profissional reconhecidos como especialmente relevantes”* externas à instituição, nomeados pelo Governo sob proposta da instituição. Constatam-se a existência de uma diferença substancial entre as fundações e as restantes instituições, na medida em que o processo de decisão final/homologação é proveniente das indicações dadas pelos órgãos de governo (Conselho Geral e Conselho de Gestão – Artigos 81.º e 94.º respetivamente) passam a ser competência deste Conselho de Curadores, havendo, assim, uma transferência de poderes por parte do Governo comparativamente às Instituições de Ensino Superior fora deste regime.

Igualmente verificam-se distinções no que ao direito diz respeito. Contrariamente às instituições que estão ao abrigo do quadro normativo explicitado ao longo do RJIES, às instituições fundacionais abre-se a prerrogativa de se regerem pelo direito privado, nomeadamente no que à gestão de pessoal, financeira e patrimonial diz respeito, sem menosprezo, conforme indicado no artigo 136.º, que o financiamento seja de cariz público e seguindo as diretrizes estipuladas na administração pública e lei para o financiamento do estado às instituições de cariz público. As principais diferenças que a entrada do direito de cariz privado remete, prendem-se com a autonomia das instituições, a nível financeiro, com a possibilidade de transitarem de saldos por exercício (i.e finalizado o ano civil e com a entrada do novo Orçamento de Estado, a fundação não necessita de devolver os saldos à Direção-Geral do Orçamento – contrariamente às Instituições de Ensino Superior públicas), bem como a possibilidade de entrada de capital privado dentro do orçamento da fundação. Relativamente ao financiamento ser de cariz plurianual, previsto dentro das fundações, essa característica está salvaguardada no RJIES para as Instituições de Ensino Superior públicas⁹.

No que ao nível patrimonial diz respeito, abre-se a possibilidade de aquisição ou alienação de património sem autorização por parte dos organismos que tutelam as pastas do Ensino Superior e das Finanças, devendo a decisão e respetiva homologação ser competência do Conselho de Curadores enquanto organismo que representa o governo Português dentro da instituição.

Já ao nível do direito privado, apesar de se aplicar o estatuto de trabalhador da função pública, é permitida à instituição de Ensino Superior de cariz fundacional recrutar,

⁹ Somente em 2016 foi garantida esta plurianualidade num contrato de confiança assinado entre a quase totalidade das instituições de ensino superior e o Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior.

reorganizar ou dispensar trabalhadores de acordo com os seus regimes próprios e necessidades apresentadas.

Dentro do capítulo supramencionado é condição obrigatória destas instituições a inclusão de serviços de ação social escolar nos mesmos termos das demais Instituições de Ensino Superior públicas, bem como, o regime de propinas de estudantes, não está abrangido por um critério diferente das demais Instituições de Ensino Superior públicas, remetendo esta rubrica para a lei de financiamento supramencionada.

Estabelecendo diversas prerrogativas quanto à gestão autónoma do património, possibilidade de recurso a financiamento externo e modelo de contratualização de pessoal, o regime fundacional – para que possa ser adotado pelas Instituições de Ensino Superior – requer que as mesmas contem com um nível de receitas próprias de 51% do orçamento global da instituição, servido, assim, como um critério de elegibilidade para adesão a este modelo de gestão e respetiva autonomia.

3.4 Avaliação e Mudança

No que diz respeito à avaliação desta medida, a mesma estava formalmente prevista ao abrigo do artigo 185º do RJIES estipulando “*A aplicação da presente lei é objeto de avaliação cinco anos após a sua entrada em vigor.*”. Apesar de a avaliação não exigir uma mudança no quadro regulatório estabelecido, a mesma não foi feita, sendo apresentados argumentos para a falta de cumprimento desta disposição, entre eles:

- Dificuldade em aplicar na totalidade o Regime Jurídico em virtude do período de assistência financeira e suspensão respetiva de prerrogativas estabelecidas na Lei (Moreira, 2015).
- Falta de condições parlamentares e de suporte governativo para uma avaliação e putativa revisão estável que não “*atacasse a autonomia das instituições*” (Heitor, 2018)

Pese embora a falta de avaliação formal, é possível avaliar-se o impacto que o RJIES teve na autonomia, gestão e governo das instituições de ensino superior. Recordemos as perguntas de partida:

1. Terá o RJIES contribuído para o aumento da autonomia das Instituições de Ensino Superior?

2. O RJIES foi positivo para as Instituições de Ensino Superior?

A crise financeira internacional de 2008 e a crise da dívida soberana de 2010 estão simbioticamente ligados a qualquer avaliação que se possa fazer desta medida (Rodrigues, 2015) (Heitor, 2015). Segundo, Manuel Heitor (2018), o impacto deste fenómeno sobre a aplicação do RJIES é elevado e justifica-se perante a perda de recursos que assolou as instituições de ensino superior, em virtude dos constrangimentos orçamentais impostos e que impediram as instituições de progredirem durante o ciclo político de implementação do regime, até ao ano de 2015. A dependência de autorização para a execução de despesa, mesmo para os que transitaram para o regime fundacional, é relatado como um entrave na autonomia que estava consagrada (Cruz Serra, 2018). *“Se não tivesse havido uma crise financeira o impacto teria sido totalmente diferente, tivemos uma troica e 3 orçamentos dirigidos externamente e com um valor legal superior ao do regime jurídico das instituições de ensino superior”* (Heitor, M. 2018). Ou seja, a oscilação do ciclo político, adicionado à presença da troica em Portugal, compromete a aplicação global do Regime Jurídico no que ao nível de autonomia financeiro diz respeito.

Outro elemento necessário para a aferição do sucesso do RJIES é o funcionamento dos órgãos de governo. Se, efetivamente, a reformulação dos mesmos contribuiu para uma maior celeridade e desburocratização do processo de decisão (Barrias, 2012), a concentração de poder na figura executiva da gestão das instituições, o Reitor, e o cariz eletivo do Conselho Geral, são factos que são apresentados, por alguns autores e individualidades, como negativos no que diz respeito à tolerância e funcionamento regular da democracia representativa das instituições. Segundo Rui Pena Pires (2018), a capacidade eletiva atribuída ao Conselho Geral, onde uma parte de quem elege foi cooptado por quem foi previamente eleito, conduz a uma lógica de reprodução de poder. A relação entre Reitores e Conselhos Gerais tem-se pautado, não pela separação de poderes e exclusiva definição independente da estratégia das universidades e institutos politécnicos conforme previsto, mas, em alguns casos, do ponto de vista prático, o responsável máximo da instituição sem tido um papel relevante na composição dos Conselhos Gerais, sendo, assim uma extensão do poder exercido (Rodrigues, 2017).¹⁰

Segundo Manuel Heitor (2018) a avaliação que é possível fazer do RJIES, ainda que não aplicado na sua plenitude, é positiva e justificada por:

¹⁰<https://www.dn.pt/opiniao/opiniao-dn/maria-de-lurdes-rodrigues/interior/o-governo-das-universidades-8519787.html>

- A reformulação dos órgãos de decisão, centralizado na esfera da universidade, permitiu o esbatimento de alguma política “corporativista” e “conservadora” que estava presente na academia.
- Hipótese de captação de receitas próprias de cariz diverso, em ligação com a Ciência.
- Pressuposto, em virtude do novo desenho para a contratação de recursos humanos, de uma profissionalização da administração das instituições de ensino superior.
- Criação da A3ES, enquanto agência de avaliação da capacidade formativa e pedagógica das instituições e as respetivas áreas científicas ministradas. Contribui-o, sem sobra de dúvida, para uma separação entre o poder central e institucional e a liberdade científica das instituições, reforçando, assim, a autonomia pedagógica.
- A criação de um estatuto público que salvaguardou os funcionários, pese embora não façam parte da administração pública, evitando assim a contabilização da gestão orçamental nas contas públicas – Regime Fundacional – *“As contas não entram para dívida pública, caso contrario não havia autonomia”* (Heitor, M. 2018)
- O RJIES e o Regime Fundacional só estão cumpridos quando a nível individual, social e institucional se proceder à profissionalização da administração das instituições. Ainda que haja um longo caminho a percorrer e contabilizando todos os constrangimentos presentes na autonomia das instituições, esta medida tem vindo a ser materializada.

Já como pontos negativos à mudança que o RJIES trouxe, são apresentados:

- Colapso da função dos conselhos científicos. Na tentativa de romper com *“o conservadorismo dos departamentos”* a discussão nos conselhos científicos tem ficado estagnada.
- Fraca separação de poderes entre órgãos de governo. Ainda que não esteja naturalmente previsto na lei, diversos são os episódios que atestam esta representação. *“A autonomia tem de ser responsável, onde a gestão anda de braço dado com o interesse público”* (Heitor, M. 2018)

Já para António Cruz Serra (2018) a avaliação efetuada é a positiva, estritamente pela componente financeira. A possibilidade de aquisição de serviços, a gestão plurianual e de

património imobiliário, foram das medidas mais elogiadas pelo atual Reitor da Universidade de Lisboa. Paralelamente, são tecidas considerações negativas ao Regime Fundacional, que “*ficou por cumprir*” e a sua autonomia e gestão reforçada não justificam a necessidade das receitas próprias significarem mais de 50% do orçamento (critério de base para a adesão ao Regime Fundacional).

Para Rui Pena Pires (2018), apesar do RJIES ter trazido uma maior autonomia às instituições de ensino superior, o mesmo contribui-o para um maior grau de concentração do poder na figura do Reitor e a perversão da aplicação do ECDU, onde o cumprimento da qualificação e função de Professor Catedrático (50% dos contratados devem ter este estatuto) não tem sido de todo cumprido, conduzindo a uma precarização laboral. Adicionalmente a falta de independência entre os órgãos e a utilização dos mesmos para reforço de poderes dos dirigentes, tal como mencionado por Manuel Heitor (2018), são algumas das lacunas apresentadas.

Tabela 1 itens de avaliação introduzidos por parte dos entrevistados ao RJIES, fonte própria

Ator	Motivação de partida	Expectativas	Balanço
Manuel Heitor	Consolidação das contas públicas Resposta ao agendamento criado no início da década	Reforço da autonomia Aproximação da realidade de gestão internacional	Positivo, pese embora os efeitos da crise internacional e perversões nos órgãos de governo. Aumentou a autonomia, mas não na plenitude prevista.
António Cruz Serra	Necessidade de reforço da autonomia Desburocratização	Orçamentação plurianual Liberdade de utilização de receitas próprias	Positivo, em virtude da Alteração ao ECDU, implementação do Sistema Nacional de Compras Públicas e possibilidade de Aquisição de serviços. Negativo em virtude da não concretização das expetativas.
Rui Pena Pires	Redefinição dos órgãos colegiais e da sua composição	Reforço da autonomia e gestão financeira; Reformulação dos conselhos científicos	Parcialmente negativo, necessitando de uma avaliação autónoma aos efeitos que a autonomia e gestão reforçada trouxe à democraticidade das instituições

3.4.1 A avaliação particular ao Regime Fundacional

Na primeira fase de adesão de diversas instituições a este regime (UP, UAv e ISCTE-IUL) foram celebrados contratos-programa conforme previsto no artigo 129.º no valor de 120 milhões €, 80 milhões de € e 12 milhões de € respetivamente para cada instituição, com o objetivo de fomentar a participação pública nas fundações e garantir uma receita de financiamento externa ao Orçamento de Estado anual. Os mesmos, pese embora os parâmetros tenham sido cumpridos ainda não foram honrados pela tutela, sendo as principais lacunas apresentadas na avaliação ao Regime Fundacional. Paralelamente, tem-se verificado que as Instituições que aderiram a este regime, ou que se têm mostrado interessadas na sua implementação, são, na sua larga maioria, aquelas que se encontram nos grandes centros urbanos, dotados de um vasto tecido empresarial regional com capacidade de investimento nas Instituições e captação de receitas próprias. A consequente garantia de uma autonomia reforçada irá, naturalmente, conduzir a uma maior discrepância entre os organismos, posto que as Instituições sob o Regime Fundacional poderão criar condições de frequência aos seus estudantes exponencialmente mais vantajosas do que as proporcionadas pelas restantes (M. Heitor, 2018).

Em virtude do Regime Fundacional ter apenas dez anos de existência, a literatura existente está muito centrada em publicações ao nível de dissertações e alguns artigos em revistas académicas, sendo escassa a produção ainda existente, abrindo com grande foco na área da Administração Pública e respetivas alterações ao modelo de governo das instituições de ensino superior, a maioria dos autores foca-se na análise à construção das estruturas orgânicas e nas relações de poder que surgiram neste regime, não abordando, diretamente, as motivações que estiveram por detrás da conceptualização, formulação e concretização desta política pública (Barrias, 2012). Ora, relembremos as perguntas de partida:

1. Qual a razão para aderirem ao Regime Fundacional?
2. Que avaliação fazem os mesmos agentes políticos acerca dos 10 anos do Regime Fundacional?

Segundo Rui Pena Pires (2018), o desinvestimento constatado no que diz respeito à dotação orçamental para as Instituições de Ensino Superior foi importante para a criação do regime fundacional e a sua respetiva atração por parte das Instituições. A possibilidade

de utilização de saldos, autonomia de gestão patrimonial e contratual, foram um dos principais motivos para adesão ao Regime Fundacional. Ainda assim, assume que a composição específica e delegação do poder do governo no conselho de curadores é negativo e não justifica a bondade e reforço autonómico da medida, por não estar alvo de um escrutínio por parte da opinião pública e a ausência de possibilidade de recurso, que não a via jurídica, na resolução de conflitos institucionais, *“A mistura do conselho geral, de definição estratégica, mas também de função eleitoral do Reitor, condena a independência, estragou-se tudo. O equilíbrio de poderes deixou de existir. É verdade quando há o desfaçamento de eleições do Reitor e eleições para os membros, há alguma independência, mas isso não se verifica sempre. A partir do momento em que o órgão que elege o reitor é o mesmo que o fiscaliza, acaba por dificultar a autonomia.*

Há um serie de incongruências: é suposto que o Reitor tenha de ser eleito num concurso internacional. Mas, as pessoas são eleitas para o conselho geral, já, muitas vezes, quando não há distancia entre os processos eleitorais, com a ideia de candidatura a reitor. Não estão para supervisionar o Reitor” (Pires, R. 2018)

Justifica a adesão ao Regime Fundacional da seguinte forma: *A passagem a fundação foi uma decisão polémica no ISCTE. Partiu, praticamente, ao meio da Assembleia Estatutária, tendo sido aprovado por uma diferença mínima (1 voto ou 2 já não me lembro) por aquelas pessoas como eu que defendiam a fundação. Resultava de uma avaliação de um novo modelo em termos financeiros e patrimoniais. A principal razão era a gestão plurianual dos orçamentos – coisa que as outras universidades já não tinham – ou seja, pela possibilidade de transitar saldos. Era a única que permitia ter uma política de receitas próprias com visão a longo prazo, não apenas num ano. Era a razão fundamental.”*

Já segundo Manuel Heitor (2018), o Regime Fundacional é positivo, deverá ser alvo de um alargamento, mas ainda está por cumprir. Considera que há diversos fenómenos que explicam o seu incompleto sucesso:

- Falta de distanciamento com a nomenclatura “fundação” por parte da sociedade civil. A palavra “fundação” criou diversos receios, infundamentados, de privatização do ensino superior.
- Carência de qualificações nos corpos dirigentes na administração das instituições, enquanto ponto negativo presente, também, no relatório produzido pelo Conselho Coordenador do Ensino Superior (CCES, 2016).

- Oscilações do ciclo governativo, troca do governo PS para o PSD e instabilidade sobre o futuro das fundações, de acordo com as declarações de 2012 por parte do Primeiro-Ministro Pedro Passos Coelho.
- A autonomia consagrada na contratação ainda está por cumprir das universidades-fundação, nomeadamente na criação e progressão de carreiras dentro da instituição.
- Estes regimes, como ocorreu na Suécia ou na Alemanha, não se coadunam com incertezas políticas e financeiras. As mesmas, em Portugal, colocaram um clima de incerteza que condenou um desenvolvimento e adesão maior a este regime. Recorde-se que só depois do período de assistência financeira externa e garantia de estabilidade legal do Regime Fundacional é que mais instituições formalizaram o pedido de adesão e respetiva implementação: Universidade do Minho, Universidade Nova de Lisboa e Instituto Politécnico de Cávado e do Ave.
- Desfaçamento entre a qualificação dos recursos humano como justificação para a não utilização de todo o potencial do regime fundacional.

Como pontos positivos, naturalmente, a possibilidade de novos mecanismos de contratação e construção de carreiras e a utilização e gestão de saldos, quer a própria natureza.

Para António Cruz Serra (2018), o Regime Fundacional era um “*mecanismo de natureza instrumental*” que apresentava na sua génese diversas vantagens que levavam à sua adesão:

- A possibilidade de contratação do regime privado, evitando assim longos prazos de concurso.
- Convicção que as dispensas dos códigos dos contratos públicos geram um regime de execução de despesa mais rápido
- Gestão do património e a possibilidade de alienação sem necessidade de autorização do regime tutelar.
- A possibilidade de transição de saldos.

4 Conclusões e recomendações finais

Os modelos de gestão e autonomia das instituições de ensino superior em Portugal sofreram diversas alterações no decorrer da história do nosso país. Hoje, é seguro afirmar que o nível de descentralização e de autonomia que caracterizam a gestão universitária nunca foram tão elevados, pese embora alguma ausência de escrutínio ter sido apontada como uma das principais lacunas existentes atualmente.

O RJIES trouxe um quadro distinto à gestão, governação e nível de autonomia das instituições de Ensino Superior. A especificidade das universidades-fundação e a respetiva génese que as regulam está simbioticamente ligada à necessidade de uma maior agilização administrativa e delegação de poder por parte do Estado nas instituições de Ensino Superior. Podemos afirmar que o Regime Fundacional não tem um fim em si mesmo, mas uma vertente instrumental que permite uma melhor projeção de investimentos, de execução de despesa e, conseqüentemente, uma gestão mais livre e autónoma. Aos que procuram uma gestão plurianual é exigida, porém, uma vertente diversificada de receitas próprias. Pelo menos era esta a intenção do legislador.

Ainda assim, volvidos dez anos da implementação do RJIES é seguro afirmar que o mesmo não está cumprido na sua plenitude e apresenta lacunas. Não por culpa do legislador, dir-se-á, mas por quem a aplica a Lei ou a sobrepõe. A crise económica e financeira que o nosso país sofreu não sai impune no atraso desta implementação e a validação da verdadeira autonomia e tipo de governança consagrada. A autonomia das instituições alterou-se, mas com esta apareceram diversos fenómenos de conflitualidade, intromissão e falta de separação de poderes no governo das universidades. Esta é das principais críticas apresentadas, sendo fulcral contar com uma resolução na próxima revisão do quadro regulatório, através da criação de mecanismos de supervisão da atividade académica e regulação do regime tutelar no caso do Regime Fundacional. Além da liberdade académica e da capacitação da democracia representativa nas instituições que trabalham para a causa pública.

Portugal não tem excesso de diplomados. Pelo contrário. A autonomia das instituições, a todos os níveis, apresenta-se como um mecanismo fundamental na expansão e alargamento da base social do Ensino Superior. Foi assim durante a implementação da República, após o Estado Novo ou durante a implementação e consolidação do sistema democrático. Era expectável que assim tivesse acontecido com o Regime Jurídico. Não foi na sua totalidade, porventura muito provocado, como vimos, pela sobreposição legal

e legislativa que a crise trouxe e a própria perda de autonomia do país. Ainda assim, estamos perante um mecanismo que é transversalmente saudado pela maioria dos agentes. Moderno e descentralizador, o RJIES vem reforçar o poder das universidades e o seu âmbito de ação, para que saia incólume de alterações de natureza política e ideológica.

Sem desprimor de naturalmente necessitar de uma avaliação mais aprofundada, e de cariz formal, o regime legal é a construção social do que foi possível fazer entre dar mais autonomia e aumentar a referência de Portugal no sistema educativo, em clara ambição de convergência com as grandes instituições da Europa. A necessidade de autonomia na gestão fica validada bem como a necessidade de mecanismos de autogoverno. São características indispensáveis nos períodos de expansão. Mas, não nos podemos esquecer que a autonomia tem de estar de braço dado com a responsabilidade e a presunção e aplicação dos princípios da democracia representativa. Ao Estado compete confiar nas instituições, descentralizar, dar liberdade. Às instituições caberá demonstrarem que são merecedoras da confiança pública, da autonomia, da sua capacidade de autogoverno, estando focadas na razão que justifica a sua existência e missão para a sociedade e o país.

5 Bibliografia

Barrias, Pedro Gabriel - As universidades fundacionais e o New Public Management. Lisboa: ISCTE, 2012. Dissertação de mestrado.

Drago, Ana (2004) Agitar antes de ousar: o movimento estudantil anti-propinas. Porto: Afrontamento.

Domingos, N., Pereira, Victor (Eds.). (2010). O Estado Novo em Questão. Lisboa: Edições 70.

Formosinho, João ; MACHADO, Joaquim - A regulação da educação em Portugal: do Estado Novo à democracia. Educação: Temas e Problemas. ISSN 1646-2831. N.º 12 e 13, (2013), p. 27-40

Gedeão, António; História do Ensino em Portugal: desde a fundação da nacionalidade até ao fim do regime Salazar-Caetano, (1986)

Lowi, T. (1964). American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory. World Politics, 16(4), 677-715.

Lurdes Rodrigues, M. (2015). 40 anos de Política de Ciência e Ensino Superior em Portugal.

OECD (2012), Education at a Glance 2012: OECD Indicators, OECD Publishing, disponível em <http://dx.doi.org/10.1787/eag>

DGES – Diplomas estruturantes do Ensino Superior Português

Entrevistas a Rui Pena Pires, Manuel Heitor e António Cruz Serra

6 Anexos

Guião das entrevistas

1. Caracterização geral

- Nome
- Sexo
- Idade
- Função/Profissão em 2007 – Relação com o RJIES e com o Regime Fundacional, razão para o envolvimento.
- Instituição que pertenciam
- Função/Profissão em 2017 – Relação com o RJIES e com o Regime Fundacional, razão para o envolvimento
- Instituição que pertencem

2. O modelo de Governação e de Gestão (RJIES)

- Como era a gestão e governação das IES anteriormente? No quadro da (LAU e diplomas adjacentes/articulados)
- Qual a importância da alteração na governação e gestão que o RJIES introduz? Porquê que era importante rever os dois GG do ES?

3. O Regime Fundacional como parte do RJIES em 2007

- Qual a ligação ao Regime Fundacional? Expetativa?
- Como decorreu a respetiva implementação? Qual a sua opinião?
- Pontos positivos e negativos que encarou à altura? Como se recorda da posição/postura dos stakeholders?

4. O Regime Fundacional como parte do RJIES em 2018

- Uma década volvida. O que mudou? O que ficou por mudar?
- Cumpriu as expetativas? Como encara hoje as Universidades Fundacionais no que ao nível da GG diz respeito?

5. Como encara o Ensino Superior para a próxima década ao nível da Governação e Gestão?