

OS CONSELHOS GERAIS E A GOVERNAÇÃO DAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS EM PORTUGAL

Sílvia Silva

(silvia.m.martins.silva@gmail.com) Universidade de Coimbra, Portugal

António Cândido Oliveira

(acmoliveira2011@gmail.com) Universidade do Minho, Portugal

Paulo Peixoto

(pp@uc.pt) Universidade de Coimbra, Portugal

Resumo

Através de um programa de pesquisa desenvolvido a partir de 2012 temos vindo a abordar a experiência de governação das universidades públicas portuguesas. Este programa de pesquisa concretizou-se mais recentemente, em 2015, com a realização de 3 debates públicos (em Coimbra, Braga e Lisboa) destinados a discutir os resultados previamente alcançados - através de entrevistas, de um inquérito por questionário e de análise documental – e a promover a participação da comunidade académica nas questões relativas à gestão das instituições públicas de ensino superior.

Trata-se de um estudo amplo, que inclui todas as universidades públicas e que auscultou todos os corpos eleitos, assim como o corpo cooptado. A pesquisa desenvolveu-se num momento em que todos os conselhos gerais tinham já uma experiência acumulada de funcionamento do órgão. Em algumas instituições, o desenrolar da pesquisa coincidiu com o período de transição do primeiro para o segundo ciclo de existência dos conselhos gerais, o que permitiu desenvolver uma análise adicional, com um alcance comparativo, sobre alguns aspetos dos processos relativos à eleição e cooptação de membros.¹

Propomos apresentar uma caracterização da atual modalidade de governação das instituições públicas de ensino superior portuguesas destacando: o enquadramento legal e os seus objetivos; a composição do conselho geral; o processo eleitoral; o processo de cooptação; a organização e o modo de funcionamento do conselho geral; a relação com a comunidade; assim como dar conta da avaliação da experiência de cada um dos corpos que integra os conselhos gerais. Os 3 debates públicos realizados constituem uma fonte adicional de informação, permitindo também mobilizar argumentos de conselheiros recentemente chegados ao órgão máximo de governação das universidades públicas portuguesas.

¹ Os resultados do estudo estão publicados num livro editado pela Imprensa da Universidade de Coimbra (Oliveira, Peixoto, & Silva, 2014). Este texto resume informação contida nessa obra.

Palavras-chave: Governação das Universidades; Conselhos Gerais; Portugal; RJIES; autonomia.

1. Introdução

O Regime Jurídico das Instituições do Ensino Superior (RJIES) instituído pela Lei nº 62/2007, de 10 de setembro, revogou a Lei de Autonomia das Universidades de 1988 e introduziu mudanças muito significativas no sistema de governo das universidades públicas. Não se trata, sublinhe-se, de pôr em causa a autonomia das universidades. Trata-se de configurar um sistema de governo das universidades encarado como mais apropriado para a prossecução do serviço público outorgado às universidades².

Saliente-se, a este propósito, que a autonomia das universidades não é um direito dos membros que a compõem. É, antes, um dever constitucionalmente imposto para o adequado funcionamento destas importantes instituições. Por isso, também se costuma dizer que ela é uma autonomia instrumental e, neste aspeto, diferente da autonomia das autarquias locais, por exemplo. Ambas fazem parte da administração autónoma da nossa organização administrativa. Mas enquanto os municípios e freguesias gozam de autonomia por virtude do direito dos respetivos membros (os cidadãos nelas residentes) de gerir os assuntos relativos às respetivas comunidades, já as universidades gozam de autonomia por virtude do direito dos cidadãos portugueses terem universidades não dependentes do governo (administração estadual direta ou indireta), considerando-se que isso é indispensável para o bom exercício da sua missão.

O RJIES estabeleceu para as universidades públicas um sistema de governo aparentemente simples que assenta num órgão deliberativo e fiscalizador, denominado conselho geral (e que é a grande novidade introduzida por esta lei) e num órgão executivo, já tradicional, o reitor (para os institutos politécnicos o sistema é semelhante, mas o reitor toma o nome de presidente).

2. A composição do conselho geral

O conselho geral é um órgão colegial composto por 15 a 35 membros, servindo o intervalo para ajustar a dimensão do órgão à dimensão de cada universidade. Tem por

² Alguns autores, como Raúl Capaz Coelho (Coelho, 2013), defendem mesmo que o RJIES consagra inequivocamente o maior grau de autonomia de gestão de sempre para as instituições de ensino superior, incrementando as autonomias financeira, administrativa e de gestão de recursos humanos, incluindo nesta a autonomia disciplinar.

função, desde logo, eleger o reitor (e destituí-lo em situações graves) bem como apreciar os seus atos. Cabe-lhe ainda tomar as mais importantes deliberações da universidade, quase sempre sob proposta do reitor.

A composição do conselho é curiosa, na medida em que mais de 65% dos membros resultam de eleições diretas da academia e pelo menos 30% são elementos externos (personalidades de reconhecido mérito) mas cooptados pelos membros diretamente eleitos, o que lhe dá uma legitimidade democrática; ou seja, não são membros impostos por uma entidade externa à universidade, mas antes escolhidos pelos membros eleitos na academia.

De entre os membros eleitos diretamente, mais de 50% são escolhidos pelos professores e investigadores e mais de 15% pelos estudantes. Pode haver ainda lugar, se os estatutos da universidade assim o determinarem, para um ou dois funcionários eleitos pelos seus pares, pois a lei assim o permite (artigo 81.º, n.º 7). Na verdade, se bem se reparar, as percentagens acima referidas (65% para os eleitos diretamente e 30% para os cooptados) deixa uma percentagem, que ronda os 5%, por onde podem entrar funcionários.

Nota-se a preocupação em estabelecer um órgão não muito numeroso, assente na vontade dos membros que compõem a academia, em especial os professores (e investigadores) e os estudantes. Estes preenchem uma quota de pelo menos 65% dos membros do órgão e têm o poder de escolher (cooptar) pelo menos 30% de membros externos, o que perfaz os tais 95% dos membros do órgão. Os 5% restantes podem ser preenchidos, de acordo com os estatutos de cada universidade, por um ou dois funcionários eleitos pelo respetivo corpo, possibilitando assim a participação destes no órgão³.

A razão por que a presença dos professores e investigadores é muito forte, tendo-se quebrado a paridade que advinha da lei anterior, justifica-se certamente pela importância que o corpo docente tem nas universidades, a que acresce a permanência na instituição, situação que não ocorre com os estudantes, que, aliás, e por isso, têm um mandato de dois anos e não de quatro como os restantes membros (artigo 81.º, n.º 8). Acresce ainda que a preocupação dos estudantes com a vida da universidade é, em

³ Note-se que esta quota de 5% apenas permite eleger um número muitíssimo reduzido de membros. A lei permite preencher esta quota com pessoal não docente mas não obriga a tal, relegando para os estatutos das universidades o respetivo modo de preenchimento. Assim, pode ser preenchida com estudantes e/ou professores (investigadores), aumentando a participação destes corpos no órgão e excluindo os funcionários.

geral, pelo menos no médio e longo prazos, muito menor do que a dos professores, notando-se isso, nomeadamente, na participação nos atos eleitorais. É de ter em conta também que o Decreto-Lei n.º 74/2006, de 24 de março (posteriormente alterado pelos Decretos-Lei n.º 107/2008 e 230/2009), veio reduzir generalizadamente o número de anos necessários para assegurar o primeiro ciclo de formação no ensino superior, enfatizando o estatuto do corpo estudantil como corpo de passagem, legitimando ainda mais os argumentos dos que criticavam, na lei anterior, o princípio da paridade entre professores e alunos.

A presença também importante de membros cooptados está relacionada com a vontade do legislador de abrir as universidades ao exterior e de as enriquecer com o mérito que tais membros devem possuir, não sendo de menosprezar a inspiração, que porventura ocorreu, em modelos gestionários norte-americanos num quadro legislativo e governativo mais amplo de reestruturação das fórmulas de financiamento do ensino superior.

De acordo com o artigo 81.º do RJIES, a composição do conselho geral pode variar entre 15 e 35 membros, em função da dimensão, do número de escolas e de unidades orgânicas de cada instituição. Contrariamente ao espírito e à orientação da lei, os conselhos gerais não têm uma dimensão (aferida em número de membros que compõem os conselhos) indexada ao tamanho da instituição, qualquer que seja o critério de medição do tamanho da instituição.

Analisando as avaliações feitas pelos conselheiros, através do inquérito aplicado, constatamos que, para cerca de 46% dos respondentes, o peso de cada corpo de representantes não é adequado, contra 42% que referem estar de acordo com o peso atual dos vários grupos. Os professores e investigadores são o grupo ao qual é reconhecida maior legitimidade para estar representado no conselho geral, mas, ao mesmo tempo, é também aquele cujo peso mais é considerado excessivo. Dos conselheiros que fizeram uma avaliação negativa da dimensão do seu conselho geral (cerca de 23% do total), 60% consideraram que o conselho geral ao qual pertenciam deveria ter menos elementos.

3. O processo eleitoral

De acordo com o RJIES, os membros internos (representantes dos professores e investigadores, representantes dos estudantes e representantes do pessoal não docente e não investigador) deverão ser eleitos pelos respetivos corpos, pelo sistema de

representação proporcional. Pelo que verificámos através da análise documental, designadamente dos regulamentos eleitorais de cada conselho geral, e que também confirmámos por via da recolha de opiniões através da realização de entrevistas e de inquéritos, excetuando o conselho geral da Universidade do Porto, os conselhos realizaram o seu processo eleitoral por via de listas e não por processo uninominal.

O conselho geral da UP foi o único que desenvolveu um processo de eleição diferente dos restantes. A apresentação das candidaturas não difere do que acontece nos outros conselhos, dado que os candidatos também se apresentam em listas. Contudo, o processo eleitoral em si é distinto dos demais, na medida em que os eleitores votam uninominalmente. Ou seja, cada eleitor vota num membro de uma determinada lista e a lista cujos membros reúnam mais votos é a lista vencedora. A partir daqui aplica-se o método de Hondt, também usado nos restantes conselhos. Porém, os membros de cada lista são reordenados, por ordem decrescente, segundo os votos que tiveram individualmente. Logo, por exemplo, um candidato que ocupa a 10.^a posição numa determinada lista, pode ser o primeiro a ser eleito daquela lista se reunir mais votos e se a lista alcançar o direito a eleger por via do método de Hondt.

De destacar ainda uma outra *nuance* relativa ao processo eleitoral dos membros internos para o conselho geral. Na Universidade de Aveiro, a eleição é feita por listas, no entanto, não é apresentada uma lista para toda a universidade, mas sim uma ou várias listas por cada circunscrição definida que agrupa determinados departamentos. Para estas circunscrições, é definido o respetivo número de membros que lhe cabe eleger. Atendendo a que determinadas instituições se podem caracterizar por uma grande diversidade, esta é uma solução possível para que a escolha dos eleitores seja menos condicionada. A eleição do representante do pessoal não docente e não investigador é a única realizada numa única circunscrição eleitoral; ou seja, é apresentada uma ou várias listas para a universidade.

Por outro lado, em algumas universidades, é ainda estipulado um número mínimo de candidatos adstritos a cada faculdade, unidade orgânica, ou escola que cada lista deve incluir. Se, por si só, esta restrição não garante uma maior representação da diversidade institucional no conselho – atendendo a que tem havido várias listas a concorrer, que as eleições se processam de forma claramente maioritária por via da constituição de listas e que, por regra, as listas tendem a atribuir os primeiros lugares às unidades orgânicas mais relevantes –, esta não deixa de ser uma medida que procura ponderar o processo de eleição.

A questão da representatividade é recorrente e aparece como um ponto fulcral no discurso dos conselheiros. A necessidade de assegurar que todas as faculdades, escolas e unidades orgânicas, bem como todos os grupos de pessoas que compõem o universo da instituição, tenham voz no conselho geral é uma preocupação sempre presente e transversal (ainda que de forma diferenciada) aos vários corpos.

4. O processo de cooptação

A obrigatoriedade da inclusão de membros externos à universidade no mais alto órgão de governação da mesma é, já o sublinhámos, a grande novidade no RJIES, no que respeita às diretrizes para a constituição do conselho geral. De facto, se é verdade que as personalidades externas já faziam parte da vida de algumas universidades portuguesas, sendo incluídas nos senados, a sua presença era facultativa e emblemática, uma vez que não ocupavam o destaque que lhes cabe agora no conselho geral, onde asseguram praticamente $\frac{1}{3}$ dos membros e a presidência do órgão.

Se a presença destes membros, e em particular o peso que ocupam no conselho, não é de todo consensual, será fácil de antever que em relação à avaliação do mecanismo de cooptação também não se verifique uma unanimidade de opiniões.

Desde logo, é necessário assegurar uma maior transparência na escolha dos elementos cooptados. A possibilidade de o processo de cooptação poder ser conduzido e determinado por pessoas externas ao conselho geral é um aspeto que é recorrente nas sugestões dos conselheiros. O facto de os membros externos serem cooptados pelos membros eleitos, cria, de acordo com alguns depoimentos, um efeito perverso de continuidade e reprodução ideológica dos membros eleitos com maior peso.

Os conselheiros apresentam algumas alternativas, como, por exemplo, a apresentação de candidaturas por parte dos membros externos ou a apresentação de propostas de nomes por parte dos membros da comunidade académica.

A importância de combater a propensão para o caciquismo por parte da lista vencedora, que pode querer arrogar-se o direito de indigitar o presidente do conselho, ou ter a tentação de arregimentar elementos que maximizem a possibilidade de eleição de um determinado candidato a reitor; mas também a necessidade de garantir que todos os membros – independentemente do peso que a lista que integram tem no conselho – possam ter voz ativa neste processo de escolha, são duas questões que os conselheiros tendem a colocar como prioridades a salvaguardar.

De acordo com o RJIES, as personalidades externas são cooptadas pelos representantes dos professores/investigadores e dos estudantes que foram eleitos, por maioria absoluta, com base em propostas fundamentadas subscritas por pelo menos um terço destes membros.

Ora, de acordo com testemunhos que recolhemos, este processo nem sempre se realizou desta forma. Desde decisões que passaram por um acordo prévio entre listas para cada uma escolher os conselheiros em número correspondente ao seu resultado eleitoral até decisões baseadas num maior autoritarismo por parte de uma lista hegemónica, foram encontradas soluções para uma questão de difícil gestão que põem em causa o carácter colegial do órgão, cuja essência é a tomada de decisões em conjunto.

O que parece ser mais transversal é a importância que é dada à cooptação de personalidades de diferentes e variadas áreas. Ou porque se devem escolher pessoas cujas áreas de especialidade e de atuação vão colmatar necessidades dentro do conselho, ou porque é necessário agir rápido para convidar personalidades relevantes que possam igualmente ser alvo de outros convites similares, ou porque essas pessoas são vistas como um trunfo para viabilizar a estratégia que se pretende para a universidade e para a sua ligação ao exterior, para os conselheiros, na escolha dos membros externos, deve pesar a diversidade segundo os objetivos que se pretendem atingir.

A presidência do conselho é também um assunto amplamente discutido e disputado. Segundo o RJIES, o presidente do conselho geral é obrigatoriamente um membro externo, eleito por maioria absoluta. Contudo, nem todos os conselheiros são apologistas deste procedimento. Para alguns conselheiros, o presidente do conselho geral não deveria ser um membro externo, mas sim um membro interno, uma vez que, estando dentro da universidade, conheceria e entenderia melhor as necessidades da instituição.

5. A organização e o modo de funcionamento do conselho geral

O âmbito de atuação do conselho geral aparece bem definido no RJIES e, de facto, grande parte dos conselhos adotaram nos seus respetivos regimentos as competências definidas no diploma. Muitas das universidades acrescentaram mesmo novas competências, além das dezasseis estipuladas no RJIES, indo também ao encontro da alínea g) do n.º 1 do artigo 82.º. Refletir, supervisionar, deliberar, ser consultado, colaborar e regular, eis a ordem de importância que os conselheiros atribuem ao modo de funcionamento preferencial dos conselhos gerais.

Embora não possamos ter a certeza que cada conselheiro e que cada corpo de membros tenha a mesma noção de cada um destes termos, a verdade é que eles traduzem diferentes sentidos e diferentes graus de exercício do poder. Podemos considerar um poder cujo sentido é fiscalizar e, nesse caso, supervisionar e regular traduzem graus diferenciados, uma vez que a regulação pressupõe mais iniciativa e mais vontade política na forma como se fiscaliza. Ou um poder cujo sentido é decidir e aí deliberar e colaborar traduzem graus diferenciados de posicionamento perante essa função, com o segundo a remeter para uma postura mais passiva. Ou podemos ainda equacionar um poder de influenciar, sustentando que refletir e ser consultado traduzem também graus diferenciados, com o primeiro a evidenciar uma maior proatividade. Nesta leitura, os conselheiros não recusam nem fiscalizar, nem decidir, nem sequer influenciar. Veem-se, acima de tudo, instituídos de um poder de influência ativo, de um poder fiscalizador mas não intrusivo e de um poder de decisão que não os torne meros figurantes.

De acordo com cerca de 42% dos respondentes, o conselho geral tem competências que causam especial dificuldade de execução. Para os conselheiros, aquelas que causam maiores dificuldades prendem-se principalmente com as questões financeiras, como a aprovação do orçamento e contas anuais. Este foi, de facto, o aspeto mais referido, uma vez que alguns dos conselheiros assumem não estar “dotados dos conhecimentos e ferramentas necessárias para o fazer”. Mas também, o que é ainda mais relevante, devido à “dificuldade em aceder a todas as informações e dados referentes à universidade (...) e em entender todos os meandros do funcionamento da tesouraria da universidade e das respetivas unidades orgânicas”.

Esta dificuldade em aceder a todas as informações necessárias e de forma atempada é também a razão pela qual os conselheiros enunciam especial dificuldade na aprovação de planos e regulamentos, como o plano estratégico e os vários regulamentos internos. Relativamente ao plano de ação para o mandato do reitor, é relevado que “coincidindo o mandato do reitor com o dos membros do conselho geral, na fase em que se deveria preparar estes planos, o conselho se considera já em fim de mandato e não investe no acompanhamento da preparação destes documentos”.

Assim como devido à própria presença assídua e contínua do reitor nas reuniões do conselho geral. “É difícil fazer fiscalização da atividade do reitor quando ele está presente em todas as reuniões. Acho que se poderiam intercalar reuniões em que ele está presente com outras em que não está presente”.

6. A relação com a comunidade

A generalizada ausência de uma política de comunicação interna e externa, já mencionada, traduz, quase por si só, a relação dos conselhos gerais com a comunidade. Seja a comunidade no sentido mais estrito, a comunidade acadêmica da instituição em relação à qual o conselho justifica a sua existência, seja a comunidade envolvente, constituída pelo mercado, pelo terceiro setor e pela sociedade civil. Se o RJIES trazia consigo uma promessa de maior abertura das instâncias governativas da universidade ao meio envolvente, esse foi, avaliando pela experiência do primeiro ciclo de governação dos conselhos gerais, um objetivo não conseguido. Tanto mais que o nível de opacidade geral dos 15 órgãos, ainda que diferenciado, é significativo.

A tendência para as instituições se fecharem em si mesmas; o esforço relativo à necessidade de pensar e de estruturar a lógica interna de organização de uma experiência nova e obrigada a refletir sobre si própria; a falta de disponibilidade para uma tarefa que é consumidora de tempo e que exige execução continuada; a expectativa dos membros externos para assumir um nível de compromisso e de envolvimento que não passaria pela intensidade requerida por uma agenda voltada para o incremento de relações com a comunidade; a ausência e a falta de um dinamismo interno capaz de levar à criação e/ou animação de grupos de trabalhos que assumissem efetivamente essa missão, entre outros, justificarão a ténue relação com a comunidade que marca o primeiro ciclo dos conselhos gerais. Acresce que o próprio RJIES se fundou na perspectiva de um relacionamento mais forte e direto das universidades com o contexto empresarial, que em teoria seria capaz de diversificar e aumentar as oportunidades de desenvolvimento das universidades, designadamente por via do acesso a uma nova fonte de financiamento que envolvesse o mundo empresarial. A lógica de cooptação dos membros externos e a escolha do próprio presidente do conselho não deixa de responder a um contexto marcado por essas expectativas. Uma lógica destas não favorece, ela própria, uma maior abertura dos órgãos de governação ao meio envolvente, uma vez que o universo empresarial também não se pauta por uma abertura espontânea aos demais setores da sociedade e que uma cooptação demasiado centrada nesse foco é empobrecedora das vantagens que uma maior diversidade pode trazer.

7. A avaliação do órgão pelos seus membros

Para cerca de 73% dos conselheiros respondentes ao nosso questionário, a experiência vivida no conselho geral foi positiva. Contudo, numa escala de avaliação de 1 a 7, em que 1 significa “muito negativa” e 7 “muito positiva”, cerca de 10% dos conselheiros avaliaram a sua experiência negativamente. De destacar que nenhum dos conselheiros representantes do pessoal não docente e não investigador avaliou negativamente a sua experiência. Por outro lado, houve um maior número de avaliações negativas no grupo dos representantes dos professores e investigadores (15,3%), seguindo-se as personalidades externas (9,7%) e depois os representantes dos estudantes (2,6%). Variando entre 6,3% dos respondentes de uma instituição e 18,8% dos respondentes de outra instituição, em 9 instituições há conselheiros que avaliam a sua experiência pessoal de participação no conselho como negativa e 6 instituições onde nenhum conselheiro avalia a sua experiência como negativa.

Em consonância com estas avaliações positivas, destaca-se o facto de cerca de 77% dos respondentes eleitos considerarem que a maioria dos conselheiros, se pudesse, gostaria de fazer um segundo mandato. Já os membros externos, quando questionados se gostariam de integrar o conselho geral da mesma instituição no próximo mandato, só manifestam esse desejo em 55% dos casos, sendo 52% os que afirmam que gostariam de integrar o conselho geral de outra instituição.

Apesar de em algumas universidades o conselho geral ter funcionado muito aquém das expectativas dos seus conselheiros, é bastante consensual a importância deste órgão para a governação das instituições. Para muitos conselheiros, este modelo de governação preconizado pelo RJIES é mais eficaz e apresenta maiores vantagens para as universidades do que o modelo anterior, não obstante algumas alterações que parecem ser necessárias.

Tanto nas entrevistas como no inquérito que pudemos analisar, os conselheiros consideram que o conselho geral é um órgão fundamental, de decisão, mas também de reflexão sobre a universidade. Contudo, no geral, as expectativas que existiam perante este novo funcionamento de governação das instituições eram bastante altas, tendo sido em muitos casos defraudadas.

8. Considerações finais

Provocando uma rutura com as formas de governação universitária, o RJIES introduz um órgão de governação cuja principal virtude foi a reflexão em torno de um plano estratégico para as instituições. Havia a expectativa que esta forma de governação

fomentasse uma reestruturação orgânica das instituições. Mas nas universidades onde a tentativa foi feita os resultados foram nulos e depressa se revelaram fraturantes, não obstante a fusão de duas universidades em Lisboa, cuja união não está diretamente ligada ao RJIES.

Com a consolidação do órgão, existem várias tendências que acentuam o risco de irrelevância progressiva dos conselhos gerais no sistema de governo das universidades. O reitor e a sua equipa, apesar de dependerem, por via da eleição do reitor, dos conselhos gerais, dispõem, na gestão quotidiana, dos meios para controlar a autonomia do órgão. O risco de este se fechar sobre si próprio sem que adquira, para lá da eleição do reitor, relevância visível e concreta na vida da academia é muito significativo.

Referências bibliográficas

- Coelho, R. C. (2013). *Da autonomia de gestão das instituições de ensino superior públicas*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Oliveira, A. C., Peixoto, P., & Silva, S. (2014). *O papel dos Conselhos Gerais no Governo das Universidades Públicas Portuguesas: a lei e a prática*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra.