

**UNIVERSIDADE TÉCNICA DE LISBOA**

INSTITUTO SUPERIOR DE ECONOMIA E GESTÃO

MESTRADO EM: Ciências Empresariais

**Modelo de Governo das Universidades Portuguesas**

Ana Filipa Vitorino de Oliveira Aguiar

Orientação: Prof. Doutor Pedro Verga Matos

## **Resumo**

Este estudo pretende apresentar as diferentes formas de governo das instituições de ensino superior a nível internacional e entender a evolução do sistema português e os possíveis caminhos que irá traçar.

Nesta análise é relevante o enquadramento legislativo, as regulamentações da comunidade europeia e a realidade nacional, no que se refere ao número de estudantes e às tendências que se estão a iniciar.

A reflexão pelos modelos internacionais conduz à possibilidade de analisar quais as consequências caso sejam identicamente aplicados em Portugal.

A realidade nacional não pode ser esquecida uma vez que terá um papel fulcral na aplicação de diferentes modelos assim como nos seus resultados.

**Palavras chave:** instituição de ensino superior, governo, gestão, universidade, fundação

**Abstract**

This study aims to present the different forms of governance of higher education institutions internationally and to understand the evolution of the Portuguese system and the possible paths that will chart.

This analysis is relevant legislative framework, regulations of the European community and national reality, in relation to student numbers and trends that are starting.

Reflecting the international models leads to the possibility of analyzing the consequences if they are applied identically in Portugal.

The national reality can not be overlooked since it will have a key role in the application of different models as well as their results.

**Key-Words:** institution of higher education, government, management, university, foundation

## Agradecimentos

É difícil agradecer sem deixar ninguém de fora, mas uma vez que esta deverá ser a minha única publicação, destacarei algumas pessoas que me ajudaram não só neste processo, mas em todo o caminho para chegar até aqui.

Antes de mais, ao meu orientador, Professor Doutor Pedro Verga Matos, com quem tive oportunidade de partilhar experiências e opiniões, algumas fora do âmbito da tese, mas que em tudo participaram para a minha formação como pessoa e me ajudaram a pensar sobre diferentes assuntos e realidades. Discussões muito saudáveis.

Depois uma palavra muito especial aos meus pais, à minha irmã e à minha família, que tanto me aturaram durante toda a minha vida académica e sempre me apoiaram nas minhas escolhas e me incentivaram a ir em frente, não desistir face às dificuldades e me ensinaram a lutar. Esta família alarga-se também às famílias especiais que cuidaram de mim nos tempos de estudante.

Como não podia deixar de ser aos meus amigos, alguns coincidentemente colegas de trabalho, um muito obrigado pelas horas que me ouviram a falar do assunto, as minhas discussões, as minhas frustrações e que me deram força para voltar ao trabalho. No campo dos amigos não posso deixar de realçar os "Iseguianos" que me continuam a acompanhar ainda hoje e a todos os amigos da Reitoria, com a importância que têm em muitos campos da minha vida.

Faltam alguns Professores que tive nesta Escola, que muito me marcaram pelas mais diversas razões, mas dos quais guardo lembranças especiais e que por isso merecem um obrigado, por terem sido diferentes e não me deixarem esquecer deles.

A todos os que estiveram, estão e estarão presentes na minha vida...muito obrigada!!

## Índice

1.	Introdução.....	1
2.	Revisão de Literatura .....	2
2.1.	Modelos de Universidades.....	2
2.1.1.	Shared Governance .....	4
2.2.	Experiências internacionais.....	7
2.2.1.	Experiência Americana .....	10
2.2.1.1.	Universidades Públicas.....	10
2.2.1.2.	Universidades Privadas Não - Lucrativas .....	11
2.2.2.	Gestão Partilhada .....	12
2.3.	- Experiência Europeia .....	13
2.3.1.	Reino Unido.....	16
2.3.1.1.	Oxbridge.....	17
2.3.1.2.	Universidade Pré-1992 .....	17
2.3.1.3.	Universidades Pós 1992 .....	18
2.3.2.	Outras Experiências.....	19
3.	Experiência Portuguesa .....	22
3.1.	Enquadramento.....	22
3.2.	A Questão da Autonomia .....	24
3.3.	Gestão das Instituições de Ensino Superior .....	29
3.3.1.	Mecenato .....	30
3.3.2.	Antigos Alunos.....	30
3.3.3.	Overheads.....	30
3.3.4.	Consultadoria de Excelência.....	30
3.3.5.	Criação adicional de uma oferta de formação .....	31
3.3.6.	Rentabilização do património existente .....	31
3.4.	Diferenças entre Fundação Pública de Direito Privado e Universidade Pública .....	31
4.	Conclusão/ Análise de Resultados .....	34
	Referências Bibliográficas .....	36
	Lista de abreviaturas.....	39
	Anexos.....	40

## **Lista de Gráficos**

Gráfico 3.2.1 - Evolução do Número de vagas e de alunos inscritos no 1º ano 1ª vez, entre 2000-01 e 2008-09 .....	27
Gráfico 3.2.2 - Evolução do número de alunos no sistema, entre 2000-01 e 2008-09 .....	28
Gráfico 3.2.4 - Evolução do peso, por ano lectivo, do número de alunos inscritos nos diferentes graus .....	28

## **Lista de Quadros**

Quadro 3.2.1 - Percentagem de Financiamento, de 2001 a 2004 (%).....	25
--	----

## **Lista de Figuras**

Figura 2.2.1 - Diferentes tipos de Autonomia .....	7
Figura 2.2.3 - Formas de Governo das Universidades a nível europeu .....	8
Figura 2.2.4 - Tipos de Estruturas de Governo nas Universidades a nível europeu..	8
Figura 3.1.1- Linha cronológica principais alterações legislativas e do sistema de ensino superior .....	23

## **Anexos**

Anexo 1 - Evolução do nº de alunos inscritos e diplomados, entre 2000/01 e 2008/09 .....	40
Anexo 2 - Evolução do nº de alunos inscritos e respectiva linha de tendência, entre 2000/01 e 2008/09.....	40
Anexo 3 - Evolução do nº e diplomados e respectiva linha de tendência entre 2000/01 e 2008/2009 .....	40
Anexo 4 - Evolução do número de alunos inscritos entre 2000/01 e 2008/09, em formação inicial, mestrado e doutoramento .....	41
Anexo 5 - Resumo quadro legislativo das Universidades e das universidades com estatuto fundacional .....	42
Anexo 6 - Número de novas entradas no ensino superior entre 2000 e 2008.....	43
Anexo 7 - Total de graduados entre 2000 e 2008 .....	43

## 1. Introdução

O presente trabalho visa dar uma perspectiva sobre os modelos de governo das universidades, assim como a sua história.

E pretende focar-se no sistema de ensino superior português, atendendo às alterações profundas que ocorreram nos últimos anos no modo de organização, pretende mostrar-se quais são as tendências dos últimos anos e a sua compatibilidade com as mudanças legislativas.

São deixadas algumas questões em aberto uma vez que a esta altura ainda não é possível fazer o balanço e avaliação final de algumas alterações. Por outro lado é possível analisar a proximidade entre o sistema nacional e o internacional.

Assim, o conceito de universidade é conhecido desde o séc. XIII, onde eram instituições feudais e eram governadas segundo o modelo clássico.

Só no séc. XIX se registaram alterações significativas na estrutura e organização das universidades, assim como a mudança e a introdução do conceito da investigação. Mais tarde, no pós 2ª Guerra Mundial é que se pode observar a abertura do sistema universitário a um maior número de pessoas.

Foram introduzidas novas formas de organização caso do *shared governance*, aplicado a nível internacional, assim como a origem do financiamento ajuda na caracterização da instituição e do seu modelo de governo.

Analisando a evolução do ensino superior em Portugal, os últimos anos foram um marco importante com a entrada em vigor do RJIES. Neste sentido tenta espelhar-se as duas realidades, as IES tradicionais versus as IES fundações. São analisadas questões de governo, de gestão, autonomia e liberdade no financiamento.

Será estudada a estrutura e as tendências do ensino superior, assim como, o confronto com as exigências da comunidade no que se refere ao Processo de Bolonha e suas consequências imediatas.

## 2. Revisão de Literatura

### 2.1. Modelos de Universidades

No séc. XIII as universidades eram instituições feudais e constituíram-se segundo o modelo clássico. Este modelo clássico manteve-se quase inalterado até ao séc. XIX. O modelo clássico assentava na teologia, filosofia e noutros princípios clássicos onde o acesso era rigoroso, restrito, e estando disponível apenas para algumas elites da sociedade. Este modelo assumia que as universidades eram fundadas num princípio de auto-sustento e apresentava-se como um sistema simples, ao nível da organização e da responsabilidade, descentralizando-se com base nas bolsas de estudos.

Apenas no séc. XIX ocorreram as mudanças mais significativas, nomeadamente ao nível do próprio conceito, aparecendo o conceito de universidade de investigação.

Estas alterações ocorreram em simultâneo com a revolução industrial e científica. Coincidentemente surgiu o reconhecimento que para promover o crescimento da economia é necessário investir em certos tipos de conhecimento prático e na educação superior, que apenas as universidades conseguem produzir.

No pós 2ª Guerra Mundial, surgiram novas mudanças no ensino superior, nomeadamente, o desenvolvimento do estado de providência<sup>1</sup>, uma abertura do ensino superior à sociedade, promovendo a criação de grandes universidades, assim como um alargamento dos currículos e um maior grau de especialização. Nos Estados Unidos da América o sistema de educação universitária em massa conduziu à meritocracia, onde a classe média ganhou expressão para a criação da sociedade do conhecimento e para o domínio económico. Estas questões conduziram a organizações mais complexas.

<sup>2</sup>Nos anos 70 os recursos humanos começaram a ganhar importância na vida das organizações. Nesta perspectiva passaram a ser considerados como recursos distintivos e fontes de vantagens competitivas. Assim, passaram a ser vistos como activos intangíveis e que em certas circunstâncias podiam ser usados como barreiras à entrada, uma vez que as pessoas são inimitáveis, contrariamente ao que acontece com os outros factores produtivos, matérias-primas e capitais.

Um problema que o autor refere que acontece no Canadá prende-se com o facto da globalização ter provocado uma grande competitividade ao nível do ensino superior,

---

<sup>1</sup> **Estado de Providência** ou **Estado de bem-estar social** (*Welfare State*) : é uma forma de organização política e económica coloca o Estado como agente da promoção (protector e defensor) social e organizador da economia. Nesta orientação, o Estado é o agente regulamentador de toda a vida e saúde social, política e económica do país em parceria com sindicatos e empresas privadas, em níveis diferentes, de acordo. Cabe ao Estado do bem-estar social garantir serviços públicos e protecção à população

<sup>2</sup> Providência, C., 2008, *O valor das pessoas nas organizações*, Universidade Coimbra



assim como, da I&D, com uma natural pressão dos EUA. O autor acredita que este problema que sentem no Canadá também é sentido em outras partes do mundo, no entanto a pressão sentida ao nível do mercado faz com que a pressão sobre a qualidade também aumente. Neste processo de transformação há mais desafios como o caso da autonomia, da *accountability* e do bom governo.

Michael Stevenson<sup>3</sup> propõe a discussão entre os desafios para a qualidade e a forma como se lida com os mesmos, os desafios para a autonomia e os desafios para um bom governo em tempos de constrangimento da economia, competitividade global e de diferenciação no ensino superior.

Os autores Geuna e Muscio<sup>4</sup> fazem uma primeira consideração relacionada com o facto de a transferência de conhecimento ter vindo a ganhar importância, nomeadamente ao longo dos últimos 30 anos, no que se refere a uma questão estratégica, uma vez que é considerada uma fonte de receitas e uma política para o desenvolvimento económico.

Assim os autores propõe-se a fazer uma visão crítica sobre os modelos de transferência de conhecimento e a revisão sobre os últimos acontecimentos no campo da investigação, publicação, direitos de propriedade industrial, ou seja, todas as formas de transferência de conhecimento que foram institucionalizadas nos últimos anos.

As principais mudanças iniciaram-se no Reino Unido por volta dos anos 80, e só depois chegou ao continente, nomeadamente à Holanda e Escandinávia e posteriormente ao sul da Europa, em França e Itália.

Embora a transferência de conhecimento não seja um conceito novo, a mudança reside essencialmente na institucionalização da relação universidades-indústria com um envolvimento directo das universidades.

Assim, esta institucionalização relaciona-se com a produção em massa no que se refere à transferência de conhecimento, no entanto este conceito ainda não se alastrou à totalidade das IES.

Desta forma, o que se verifica na actualidade é que algumas IES estão a repensar o seu papel e a sua forma de actuação no que se refere à investigação, associado a uma crescente pressão política na participação do desenvolvimento económico, na inovação e na colaboração com a indústria.

---

<sup>3</sup> - Stevenson, M., 2004; *University Governance and Autonomy - Problems in Managing Access, Quality and Accountability*

<sup>4</sup> Geuna, A.; Muscio, A.; 2009, *The governance of university knowledge transfer: a critical review of the literature*, Minerva

### 2.1.1. Shared Governance

O *shared governance* é o conjunto de práticas sob as quais as universidades, docentes, investigadores, estudantes e não docentes participam nas decisões relativamente as acções da instituição.

Uma vez que as universidades são um tipo muito específico de instituição devido à sua missão – criar e difundir conhecimento, o *shared governance* surgiu do reconhecimento que:

- ❖ as decisões académicas devem ser largamente independentes da gestão de curto prazo e de considerações políticas;
- ❖ a faculdade e os seus colaboradores são as escolhas mais indicadas para implementar currículos e políticas de investigação, assim como, para avaliar o seu trabalho;
- ❖ a perspectiva do pessoal de linha de frente é de valor inestimável na tomada de decisões sólidas sobre a afectação de recursos, definição de objectivos.

Até à pouco tempo, administradores de escolas, quadros de confiança e líderes políticos podiam reconhecer e defender o direito de docentes, não docentes e suas assembleias representativas a participarem na concepção e implementação dos objectivos educacionais e políticas da instituição.

O aumento do número de funcionários públicos, membros dos quadros institucionais e administradores fez com que o ensino superior fosse visto como um indústria com dinheiro e poder para investir em projectos dispares do núcleo de valores académicos, caso da contemplação, da reflexão, da neutralidade, da objectividade e do pensamento crítico

Para explorar o potencial desta “dita indústria”, procurou-se que os *colleges* passassem a usar um modelo de funcionamento ao estilo empresarial. Este modelo é caracterizado pela comercialização, desta forma quebrando com os valores essenciais do ensino.

O órgão máximo da faculdade tornou-se o *CEO*, e deixou de ser o líder académico.

As agendas dos gestores de topo em faculdades públicas, muitas vezes é influenciada por considerações políticas, e não por considerações académicas.

A missão educativa é vista apenas como um dos muitos aspectos que constituem o “negócio” em que a instituição está envolvida, uma vez que pode ir desde o entretenimento, ao desporto, à habitação, cuidados de saúde e investigação e desenvolvimento empresarial privado.

Sob o pretexto da eficiência e confidencialidade, os administradores de topo são recrutados por empresas de recrutamento profissional e desta forma o papel dos docentes é reduzido drasticamente.

A voz dos docentes e funcionários é relegado a um papel consultivo e é abandonado o papel de parceiro no sucesso da instituição.

Este tipo de gestão conduziu a um desvio da função das universidades, ameaçando o ensino e a investigação assim como o desempenho dos docentes, através de:

- ❖ outsourcing de tarefas essenciais para a instrução, incluindo a concepção de cursos e introdução de elementos de ensino baseado em computadores
- ❖ redireccionando o ensino para docentes e assistentes sem vínculo definitivo à instituição, em detrimento dos docentes do quadro. provocando pressões de diversa natureza como salários baixos, pouca segurança e pouca liberdade académica;
- ❖ reorientar o currículo para cursos de negócios, incluindo mais cursos destinados a "treinar" os alunos para o "mundo real." Os cursos tradicionalmente académicos são pressionados para abrangerem uma parte mais prática.
- ❖ uso e compra de material de apoio aos estudantes com o intuito de usar para fins de exploração comercial
- ❖ desenvolvimento do ensino sem fins lucrativos e / ou subsidiárias de pesquisa das faculdades e universidades, que estão fora do alcance do escrutínio público,
- ❖ formação de consórcios comerciais com outras universidades e investidores privados.

A evolução do governo partilhado ameaça os elementos que produzem uma educação de qualidade. *Shared governance* é como o sistema de freios e contrapesos no governo estadual e federal. Demasiado poder e controlo centralizado, em geral levam a uma perspectiva distorcida sobre aspectos fulcrais da vida académica.

A interdependência entre os grupos constituintes em todos os níveis da faculdade requerem uma coordenação complexa, excelente comunicação, e medidas conjuntas de planeamento e execução. No mundo cada vez mais complexo do ensino superior, algumas das funções tradicionais dos docentes foram transferidas ou partilhadas com outros profissionais.

Seguem-se seis princípios básicos de *shared governance* que devem ser observados na elaboração, manutenção e reforço das instituições.

- ❖ Professores e profissionais devem definir padrões académicos e currículo<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Professores e profissionais, especialmente os que estão directamente envolvidos no ensino e na investigação, devem ter o papel principal na determinação do conteúdo dos requisitos para a atribuição de grau, currículo e certificado, as normas de instrução, as normas de desempenho do aluno, graduação e todas as questões relacionadas com o progresso do aluno em programas académicos. Para cumprir essa responsabilidade de forma eficaz, professores e profissionais devem ter acesso a informações e recursos.

- ❖ Professores exigem a liberdade académica <sup>6</sup>
- ❖ Professores e funcionários devem ter primazia nas decisões <sup>7</sup>
- ❖ Participação em *shared governance* deve ser ampliado<sup>8</sup>
- ❖ Os sindicatos, as assembleias representativas e corpo docente senados, todos podem ter papéis significativos na governação partilhada<sup>9</sup>
- ❖ Agências de acreditação devem apoiar plenamente o conceito de *shared governance* com as suas regras<sup>10</sup>

Desta forma pode afirmar-se que nas estruturas que promovem a SG, tanto as já existentes como as novas, devem incluir docentes e não docentes eleitos entre cada um dos corpos, respeitando os direitos de cada participante.

As estruturas institucionais de *shared governance* devem ser construídas de modo a incorporar a visão de docentes e não docentes em todos os níveis de tomada de decisão. Os administradores da instituição devem fornecer às diferentes partes as informações necessárias para se atingir uma eficaz *shared governance*, de forma a manter a integridade académica de todas as instituições, para evitar a pressão da comercialização, de distorcer a missão da instituição e para defender as ideais de liberdade académica.

---

<sup>6</sup> Professores devem ser capazes de exercer um juízo académico. Os administradores não devem interferir nessas questões, excepto em casos comprovados de incompetência académica ou ilegalidade. A protecção à liberdade de expressão deve ser estendida a todo o pessoal para assegurar a objectividade, transparência e criatividade.

<sup>7</sup> O papel da selecção do candidato deve se feito pela faculdade, com o intuito da promoção, do apoio à investigação, licenças sabáticas, assim como, outros incentivos e medidas a nível académico. Assim a equipa tem a responsabilidade de escolher o melhor candidato.

<sup>8</sup> É considerado que uma universidade, ou faculdade para estar a funcionar correctamente é exigido que todos os funcionários, docentes e não docentes tenham um papel na vida da universidade, participando na tomada de decisões e possam ter uma opinião activa, ou seja, todo e qualquer elemento que ajude à execução da missão académica deve ter uma participação. As formas de *shared governance* e graus de participação variam de acordo com as especificidades institucionais actualmente em vigor.

<sup>9</sup> As formas de *shared governance* diferem de instituição para instituição, atendendo à história institucional, normas e costumes. Em muitas instituições, são chamados senados ou assembleias, embora possam adquirir outros nomes. Os senados podem incluir ou não os administradores, não docentes, os docentes a tempo parcial, entre outros.

Em alguns casos, docentes e não docentes juntaram-se na negociação colectiva, como forma de aumentar a sua influência, nomeadamente na representação de alguns papéis pré-existentes, ou apoiar e reforçar as estruturas existentes de *shared governance*. No entanto uma boa *shared governance* não deve ser posta em causa apenas por exigência dos representação. Assim, é importante que se verifique um entendimento conjunto entre os diferentes órgãos e a *shared governance* se entendam mutuamente.

<sup>10</sup> Todas as agências de acreditação, cuja função é estabelecer regras para as IES, deverão garantir que os procedimentos de *shared governance* são incluídos nas, mas que também são praticados na realidade. Por exemplo, como instituições de jornada de trabalho, por exemplo na educação à distância, as agências de acreditação devem assegurar que os docentes e não docentes continuam envolvidos na definição de currículos e padrões académicos e que o ensino continua a ser protegido pela liberdade académica .

## 2.2.Experiências internacionais

De acordo com a European University Association (EUA) as universidades europeias devem mudar a sua forma de estar perante a sociedade, agindo de um nível mais baixo, regional, para um nível superior, global. Nesta perspectiva a investigação deve ser dirigida para o ambiente onde a universidade está inserida, ao nível local. As universidades devem também ser responsáveis para com o mercado de trabalho, assim como, aumentar a competitividade e ser socialmente responsável. Outro dos desafios é o aumento do número de estudantes estrangeiros provenientes de fora da Europa.

Neste sentido as alterações nas relações entre as universidades e outros actores repercute-se a 4 níveis: estudantes, Estado, Académico e Negócio & Indústria.

No que se refere aos estudantes, os hábitos alteraram-se e actualmente a formação ao longo da vida já é uma tendência forte, onde as universidades devem estar atentas para responder de forma eficaz. As expectativas que os estudantes têm acerca da formação superior e pós graduação também tem vindo a aumentar, no sentido do retorno da formação ser cada vez mais específico e delineado.

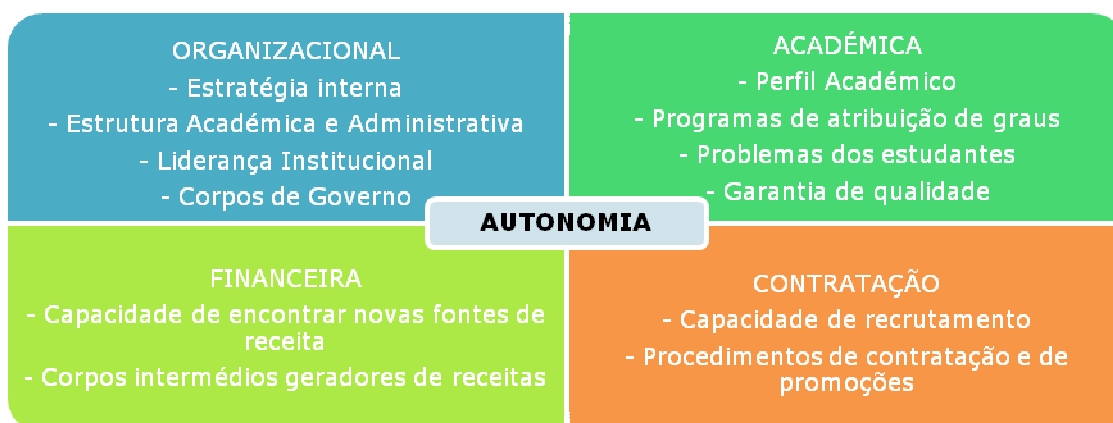
Relativamente ao papel do estado, é imposto uma busca alargada por novas fontes de receita, autonomia e responsabilização também derivadas a novas formas de gestão.

No ambiente académico devem sentir-se alterações na relação docentes-estudante, aderir à multidisciplinaridade e acompanhar as estratégias institucionais.

A nível empresarial deve ter-se em atenção a paridade aprendizagem, empregabilidade e investigação.

A autonomia pode ser observada a diferentes níveis, organizacional, académico, financeiro e de recrutamento.

Figura 2.2.1 - Diferentes tipos de Autonomia



A autonomia organizacional prende-se com a definição das estratégias institucionais, as estruturas administrativas e com a definição dos corpos de governo que podem variar entre a inclusão ou não de elementos externo á instituição.

As estruturas académicas estudadas revelam que há uma larga autonomia no delinear das estruturas administrativas, uma vez que as restrições são as que mais afectam as estruturas.

Na maioria dos países observados pela EUA as formas de governo das IES são definidas por lei.

A ilustração apresentada de seguida mostra a variedade dos corpos máximos que dirigem as universidades, por país a nível europeu.

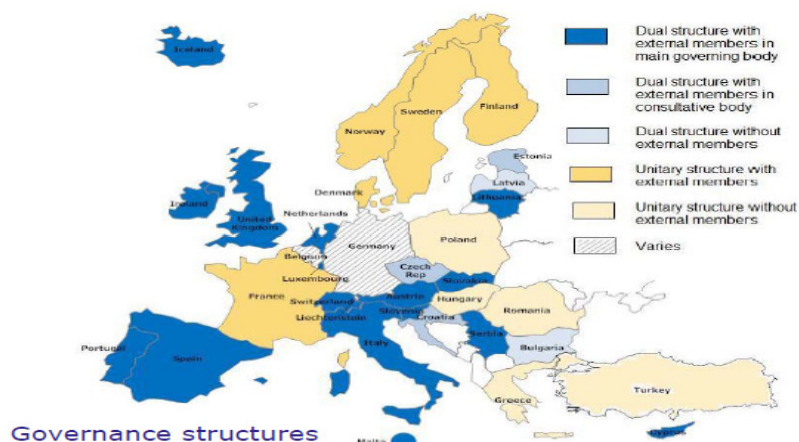
Figura 2.2.2 - Formas de Governo das Universidades a nível europeu



Fonte: EUA

Na figura seguinte são apresentados os diferentes corpos de governo que caracterizam as Universidades a nível europeu.

Figura 2.2.3 - Tipos de Estruturas de Governo nas Universidades a nível europeu



Fonte: EUA

No que respeita o sistema de qualidade, a nível europeu a maioria dos países introduziu este tipo de sistema, como parte integrante da reforma para a melhoria dos modelos de governo das IES. Por outro lado, esta perspectiva é subestimada tanto por investigadores como por empresários, uma vez que estes consideram que a contribuição do sistema de qualidade e avaliação para a competitividade das universidades e para o sistema económico como um todo.

O sistema de qualidade permite às IES determinar quem serão os seus aliados de investimento. A avaliação e acreditação permitem às IES mostrar o seu valor acrescentado, transparente e comparável para os diferentes agentes das diferentes esferas e configurações, especificamente por meio da publicação dos resultados do processo de avaliação e rotulagem da qualidade do ensino universitário, investigação e gestão.

Segundo Serrano-Velarde<sup>11</sup> a Alemanha é dos poucos países europeus que permite que haja concorrência das agências nacionais de acreditação. No entanto, apesar de ser aplicado este modelo mais liberal, as agências continuam limitadas pelas condições impostas pelo Estado.

A autora<sup>11</sup> apresenta uma breve caracterização sobre o sistema alemão. É assumida uma distinção entre avaliação e acreditação, mas que contribuem para o mesmo fim e para a garantia do sistema de qualidade. Assim, a principal diferença é a questão legal, uma vez que a acreditação tem um valor legal claro, garantindo a estas agências uma determinada autonomia, enquanto que as agências de avaliação estão organizadas de forma regional

Nesta realidade estão previstos três modelos diferentes para a criação de serviços de avaliação:

- os estabelecimentos de ensino superior têm o poder de manter a avaliação debaixo da sua administração

- as IES podem em conjunto com outras IES realizar avaliação entre os membros do grupo

- o governo regional pode decidir a criação de agências de avaliação e neste sentido investir numa nova estrutura ou em alternativa exigir às IES que realizem auto-avaliações.

São ainda referidos dois outros modelos completamente diferentes, a Lituânia e a Polónia onde as questões da acreditação são feitas pelos ministros da educação.

---

<sup>11</sup> Serrano-Velarde, K.; 2008, *Quality Assurance in the European Higher Education Area: The Emergence of a German Market for Quality Assurance Agencies*, Volume 20, nº3, Higher education management policy, OCDE

No caso francês existe um comité nacional de avaliação que tem essa responsabilidade levando a contratos juridicamente vinculativos com consequências no financiamento das IES.

### **2.2.1. Experiência Americana**

O sistema de ensino superior nos Estados Unidos é caracterizado por Peter Coaldrake<sup>12</sup> como um sistema descentralizado e flexível onde as IES têm um elevado grau de autonomia. A nível legal não é necessária a existência de um programa de educação transversal que seja aplicado a todo o estado ou país.

Nesta perspectiva, devido à elevada autonomia e liberdade verifica-se um largo leque de programas de educação que permite uma grande variedade de abordagens institucionais.

A oferta distribui-se entre cerca de 3500 universidades e *colleges*, onde se registam diferentes características, a nível do status, da missão educacional e dos próprios “donos”.

No que se refere ao nível da propriedade registam-se 3 categorias possíveis:

- ❖ universidades e *colleges* públicos,
- ❖ organizações privadas não lucrativas de ensino superior e
- ❖ organizações privadas lucrativas.

#### **2.2.1.1. Universidades Públicas**

No que respeita à responsabilidade do ensino superior esta varia consoante o estado e o governo federal, ao qual cabe o apoio à investigação e a assistência aos alunos. Esta liberdade permite a existência de diferentes métodos de governação.

Verifica-se que o modelo de governo das universidades públicas está atribuído a um “quadro externo” à instituição, constituído apenas por elementos externos, nomeados pelo governador e/ ou legislatura.

Como em qualquer situação podem registar-se excepções.

Desta forma regista-se que em alguns estados a IE tem o seu próprio quadro governativo, noutras o quadro governativo está sob a alçada do estado, e ainda há os casos que em consequência da jurisdição podem coexistir quadros para as diferentes áreas educacionais.

---

<sup>12</sup>Coaldrake, P; Stedman, L; Little, P.; 2003, *Issues in Australian University Governance*; Queensland University of Technology



Da *Comissão Alabama para o Ensino Superior*, saiu que as Universidades teriam poder para decidir sobre os próprios programas a nível académico, no entanto no campo da governação não se registariam alterações.

Baseado no exemplo da *Comissão Alabama para o Ensino Superior* foi lançado outro modelo assente em 3 comissões, constituída por 9 elementos que serviam como a governação para as 6 universidades existentes nesse estado, os *Colleges* técnicos e em simultâneo para coordenar o ensino superior privado.

Ocorreram ainda casos em que se devolveu a administração da IE à própria, mantendo a responsabilidade e que poderiam envolver ou não quadros do estado.

As políticas de estado estabeleciam que no ensino superior deveria existir um quadro de estado que abrangesse todas as áreas de educação.

Desta forma, em 2002 foi feita uma alteração à constituição, onde se estabeleceu a criação de 17 novos quadros de estado para o governo das universidades públicas, que com esta alteração passaram a ter mais poder e mais independência.

#### **2.2.1.2. Universidades Privadas Não - Lucrativas**

Os órgãos de governo deste tipo de universidade reflectem o interesse institucional e o desenvolvimento, onde mantêm a independência face ao estado. O tempo de permanência nestes órgãos em geral é alargado.

No que se refere aos órgãos de gestão, em geral são homens de negócios ou executivos, ou outros elementos que possam contribuir de forma activa para o aumento dos fundos da universidade. Coaldrake refere McCauley, 2002, quando afirma que a estes órgãos pode ser exigido algum tipo de experiência específica ou algum *background*, dependendo do tipo de instituição, por exemplo um seminário ou uma escola técnica.

Em especial, neste tipo de universidade privada, não-lucrativa, os órgãos de gestão são constituídos por um número alargado de pessoas, quando comparado com outras IES.

A título de exemplo, temos o caso do órgão executivo de Princeton que inclui 39 elementos na sua constituição. Por sua vez a Universidade do Michigan, que é uma universidade pública, inclui, no mesmo órgão, apenas 9 elementos.

É de realçar que nas IES privadas a representatividade dos não docentes não costuma estar assegurada nos órgãos de gestão. Por outro lado as associações dos antigos alunos, ou *Alumni* podem ou não ter elementos. Este factor é importante porque nas IES públicas os não docentes são elementos constituintes dos órgãos de governo.

### 2.2.2. Gestão Partilhada

Neste tipo de gestão, verifica-se que ao nível dos órgãos de gestão a sua composição é quase toda externa à Universidade. Esta situação é aceite, especialmente na situação das universidades não - lucrativas.

Em 1966 a *American Association of University Professors* (AAUP), fez uma primeira abordagem sobre a gestão partilhada. Este trabalho envolveu um senado independente que teve o papel de representação colectiva da faculdade e onde a sua autoridade não foi questionada, em áreas académicas específicas.

Em 1966 o acordo foi endossado pela *Association of Governing Boards of Universities and Colleges* (AGB), a associação profissional dos acordos de confiança. No seguimento deste acordo, reconheceu-se que os “quadros de governação” seriam as autoridades institucionais máximas, ainda se deu prioridade às faculdades em áreas específicas da tomada de decisão e o facto de serem órgãos consultivos noutras áreas.

*“the governing board of an institution of higher education, while maintaining a general overview, entrusts the conduct of administration to the administrative officers—the president and the deans—and the conduct of teaching and research to the faculty. The board should undertake appropriate self-limitation ... The board plays a central role in relating the likely needs of the future to predictable resources; it has the responsibility for husbanding the endowment; it is responsible for obtaining needed capital and operating funds; and in the broadest sense of the term it should pay attention to personnel policy. In order to fulfill these duties, the board should be aided by, and may insist upon, the development of long-range planning by the administration and faculty. When ignorance or ill will threatens the institution or any part of it, the governing board must be available for support. In grave crises it will be expected to serve as a champion.*

*Although the action to be taken by it will usually be on behalf of the president, the faculty, or the student body, the board should make clear that the protection it offers to an individual or a group is, in fact, a fundamental defense of the vested interests of society in the educational institution.”*

*(AAUP, 1966)<sup>13</sup>*

A mesma AGB, na década de 90 desenvolveu o seu próprio leque de orientações no que se refere à gestão da universidade. Neste novo documento ocorreu a reforma

---

<sup>13</sup> Coaldrake, P; Stedman, L; Little, P.; 2003, *Issues in Australian University Governance*; Queensland University of Technology

da importância do papel dos órgãos de gestão, as suas relações externas, assim como a importância do seu desempenho institucional (AGB, 1998).

*“The ultimate responsibility for the institution rests in its governing board. Boards cannot delegate their fiduciary responsibility for the academic integrity and financial health of the institution. Traditionally, and for practical reasons, boards delegate some kinds of authority to other stakeholders with the implicit and sometimes explicit condition that the board reserves the right to question, challenge and occasionally override decisions or proposals it judges to be inconsistent with the mission, integrity or financial position of the institution. For example, the delegation of authority to the administration and faculty in adding, reducing, or discontinuing academic programs is made with the implicit understanding that the board still retains the ultimate responsibility. (p. 4)”<sup>13</sup>*

Estas afirmações realçam o facto de que os conselhos possuem poder de “jure” e de governo partilhado, embora haja dependência de um conjunto de delegações que podem sofrer alterações no âmbito das mudanças no sistema do ensino superior.

### **2.3.- Experiência Europeia**

Os países europeus na tentativa de encontrar um sistema mais justo e eficiente, centraram a sua intervenção ao nível da autonomia, do financiamento, da eficiência do sistema, da qualidade do ensino, das formas de acesso, da ligação com a sociedade e da resposta do sistema às necessidades de alterações do meio envolvente.

De acordo com o relatório da Eurydice – “Two decades of reform in high education in Europe: 1980 Onwards” - tanto os países da EFTA<sup>14</sup> como os da união europeia tentaram afastar-se dos modelos existentes e ampliar o quadro legal, onde houvesse lugar para que as tomadas de decisão fossem realizadas directamente pelos intervenientes na vida das IES. Neste âmbito a questão do aumento da autonomia ocorreu em áreas como a gestão interna do orçamento, a responsabilidade dos planos curriculares e das estratégias de desenvolvimento organizacional.

Com o intuito de tornar as IES mais flexíveis acresce o aumento do poder que lhes é atribuído. Neste sentido, com o poder e a flexibilidade aumentados, as IES conseguem reunir condições que lhes permita reagir aos desafios colocados,

---

<sup>14</sup> Islândia, Liechtenstein e Noruega

nomeadamente ao nível de cortes orçamentais, o aumento da competitividade e da procura, assim como das mudanças resultantes do desenvolvimento tecnológico.

Ao nível europeu <sup>15</sup>os objectivos de Lisboa são claros: transformar a União Europeia «na mais dinâmica e competitiva economia de conhecimento do mundo», através da educação e da investigação e desenvolvimento. Um factor determinante no sucesso da investigação é a divulgação do trabalho desenvolvido. As redes internacionais (e nacionais) facilitam essa divulgação, além de proporcionarem o intercâmbio de ideias e experiências. Este tipo de redes é benéfico também para os alunos, em especial de doutoramento que podem aproveitar a multiplicidade de conhecimentos disponíveis e de uma experiência mais abrangente. Exemplos deste tipo de redes são o EDP (*European Doctoral Program*), o Delta e o ENTER (*European Network for Training in Economic Research*). Uma das vantagens deste tipo de redes é a criação de programas de doutoramento conjuntos em que a mobilidade dos alunos e professores seja facilitada de acordo com os interesses comuns.

“Se não houver reacção das partes interessadas, a distância que separa as universidades europeias das suas principais concorrentes mundiais corre o risco de aumentar. A comunicação revela três áreas prioritárias para a reforma das universidades europeias: melhorar a qualidade e torná-las mais atractivas, melhorar a sua governança e a dos sistemas, e aumentar e diversificar o seu financiamento com ou sem uma contribuição substancial dos alunos.”<sup>16</sup>

A nível europeu as IES apresentam um padrão de qualidade elevado, no entanto não conseguem atingir alguns pontos que são considerados importantes, como o crescimento económico, a melhoria da qualidade e da quantidade de empregos, assim como a coesão social.

Neste sentido é sugerida a criação de uma espécie de parcerias que uniria os Estados e as Universidades para que seja realizado um investimento suficiente para os recursos necessários ao ensino superior.

Assim, pode afirmar-se que a nível europeu é necessário fortalecer três vertentes do conhecimento, ou seja, a educação, a investigação e a inovação, onde as universidades têm um papel principal.

---

<sup>15</sup> Costa, L.; Escária, V.; Garcia, F. e Pais, J., 2008, 2020, Instituto Superior de Economia e Gestão – Universidade Técnica de Lisboa

<sup>16</sup> Comunicação da Comissão de 20 de Abril de 2005 - *Mobilizar os recursos intelectuais da Europa: Criar condições para que as universidades dêem o seu pleno contributo para a Estratégia de Lisboa* (Com (2005) 152) final - Não publicada no Jornal Oficial

Uma das exigências é a formação de investigadores. Embora na Europa o número de investigadores formados seja superior aos Estados Unidos, o número de elementos que seguem a carreira ainda não é suficiente.

Um dos factores apontados para esta causa é o facto de a nível nacional se registar quase uma uniformização da oferta formativa, conseqüentemente quem não se enquadra nos padrões não encontra ofertas satisfatórias.

O que se regista é uma forte regulamentação e a constituição dos programas de forma concertada a nível nacional funcionam como um obstáculo à modernização e à gestão eficaz das IES da União Europeia.

Assim para se atingir uma reforma ao nível da governação das IES europeias foi necessário reclamar uma maior autonomia na elaboração dos programas, na gestão de recursos humanos, dos recursos físicos e dos recursos financeiros.

Outra das reivindicações que as universidades faziam era o reforço do seu papel no poder público na orientação estratégica do sistema. Assim, apesar de reclamarem uma maior autonomia não se traduz numa perda total de influência do Estado, mas apenas numa redistribuição de tarefas.

Foi sugerido pela Comissão Europeia, em 2005, que se tomassem medidas ao nível dos quadros reguladores no sentido de as IES terem incentivo para mudanças e para tomadas de decisão estratégicas.

A nível europeu o financiamento das IES, em média é de 1,1% do PIB, embora os valores do Japão sejam semelhantes, quando a comparação é realizada com os Estados Unidos ou com o Canadá a média fica muito aquém.

Na UE, a principal fonte de financiamento é proveniente de financiamento público, apresentando-se o Reino Unido, a Holanda, a Itália e a Irlanda como os países onde a participação privada no financiamento atinge um maior peso. Esta é uma das principais diferenças, uma vez que nos outros países tomados como de referência se verifica uma diversidade de financiamentos, com especial relevância para os contributos das famílias e por parte da indústria.

Neste sentido de mudança de cultura é importante que as IES demonstrem que fazem um uso eficaz dos seus recursos, para obterem confiança da sociedade para que se registem novos financiamentos. Considera-se que os financiamentos adicionais sejam aplicados em inovação e nas reformas perspectivando uma qualidade de ensino, de investigação e de serviços ao mais alto nível.

Na questão do financiamento a comissão sugere o aumento de propinas, acompanhado por um sistema sustentável de ajudas aos alunos com menores rendimentos e em simultâneo o desenvolvimento de uma parceria entre a indústria e as universidades.

A comissão também estimula os Estados-membros a combater o défice que existe ao nível do financiamento do ensino superior de forma a que seja possível concretizar os objectivos da estratégia de Lisboa, não se registando uma norma aplicável a todos os estados membros. Deve ter-se em conta as diferentes realidades nacionais e respeitá-las. Outro ponto em que é recomendado o aumento de parcerias é entre as universidades e as empresas, com um estímulo adicional ao nível de incentivos fiscais, mantendo sempre o princípio da igualdade.

Trakman pretende apresentar a ligação entre as boas práticas e o bom governo no que respeita ao governo das universidades, os corpos de gestão, os regentes atravessando o Commonwealth britânico e os Estados Unidos da América. Neste sentido o autor<sup>17</sup> identifica 5 modelos primários de quadro de governo nas universidades: "faculty, corporate, trustee governance, stakeholder and amalgam models of governance".

É feita uma breve abordagem sobre algumas características da sociedade em que se insere a universidade e que podem directa ou indirectamente influenciar a via académica. Assim o autor refere que o modo de governação das universidades públicas sofre uma forte influência das políticas de estado, especialmente na eficiência. No entanto devem seguir-se três princípios básicos: a autonomia institucional deve ser respeitada; a liberdade académica deve ser protegida e os ajustamentos na forma de governo devem ser abertos e responsáveis.

Quando se aborda a questão de definir novas estruturas de governo, é referido que para se fazer este passo é necessário um verdadeiro comprometimento para se identificar a essência da instituição, o que é no presente e que pretende ser. Este processo pode ser feito através de um plano estratégico incluindo a perspectiva de mudança.

De seguida apresenta-se o exemplo do sistema do Reino Unido, com os diferentes modelos de gestão existentes.

### **2.3.1. Reino Unido**

O sistema inglês do ensino superior organiza-se em 222 universidades, incluindo 16 escolas à parte da Universidade de Londres, onde algumas delas fazem parte das universidades mais velhas do mundo.

As universidades como as conhecemos hoje estabeleceram-se nos finais do séc.XIX e início do séc.XX, sendo datas importantes os anos 50, 60 e 90, os últimos devido à criação dos institutos politécnicos.

---

<sup>17</sup> Trakman, L.; 2008, *Modelling University Governance*, University of New South Wales

Em Inglaterra, assim como acontece na Austrália todas as Universidades são legalmente independentes, com governos próprios e também com poder próprio no que respeita à atribuição de graus. Neste sistema apenas existe uma universidade privada, a Universidade de Buckingham.

Neste sentido podem definir-se três grandes grupos no que refere ao tipo de governo: as oldest "Oxbridge" universities; as pre-1992 "old" universities; e as post-1992 institutions.

#### **2.3.1.1. Oxbridge**

Este termo foi adoptado pelo facto de Oxford e Cambridge possuírem um modelo de governação que reflecte a sua história e a estrutura dos colleges. Assim, Oxford tem 39 *colleges* completamente independentes e Cambridge tem 31 nestas condições. Um grande número destas instituições tem os seus próprios estatutos assim como as suas estruturas de governo.

O corpo de governo de cada uma das universidades é alargado. Os elementos são todos eleitos e no total atingem cerca de 3.000 membros.

Em Cambridge, também há um Conselho Geral, responsável perante o Conselho pela política académica e educacional da Universidade. Na prática a política e a alocação de recursos está espartilhada entre os dois corpos.

A política de decisões e alocação de recursos é realizada através de comissões mistas dos dois corpos.

Apesar deste ser o modelo base destas duas universidades, nos últimos anos registaram-se algumas alterações nos modelos de governação.

Assim, em Cambridge as principais dificuldades no que respeita à governação foram identificadas como uma falta de clareza e responsabilidade na organização central, a falta de clareza no papel e a autoridade do vice-chanceler e, devido à grande dimensão e à natureza parlamentar da governação de Oxbridge, as preocupações com a falta de representatividade e inclusão.

#### **2.3.1.2. Universidade Pré-1992**

Este grupo é constituído por 38 universidades fundadas em anos diferentes e com estruturas diferenciadas, embora algumas partilhem algumas das características a nível da gestão. A maioria são "chartered corporations" com a constituição e poder de governo específicos e limitados pelos estatutos.

A nível do corpo de governo é constituído por uma maioria externa, elementos apontados/nomeados, elementos co-optados, docentes eleitos, assim como representantes dos alunos e elementos do meio empresarial e da comunidade.

Também há um senado, coordenado por um vice-chanceler que é o responsável pelas matérias académicas e com uma dimensão entre 50 e 100 elementos, podendo oscilar para cima ou para baixo.

Estas universidades ainda têm outro órgão, denominado "court" que se define por ser um corpo de stakeholders internos e externos que variam entre 50 e 400 elementos. Em alguns dos casos este órgão é designado como o órgão de governo mais importante, mas normalmente tem um papel formal, com poderes limitados à aprovação das contas anuais e sugerir um novo Chanceler. Este órgão actua apenas como um fórum e um ponto de apoio da administração.

### **2.3.1.3. Universidades Pós 1992**

As reformas de 1988 (Education Reform Act 1988) e de 1992 (Further And Higher Education Act 1992) deram a possibilidade da criação de novas universidades Politécnicas formadas anteriormente sob o poder das autoridades locais. Estas novas universidades funcionam como statutory higher education corporations (HECs), com instrumentos e artigos de governo com um formato específico sob exigência do Act 1992.

O órgão de gestão é o "board" onde os estudantes e os funcionários não fazem parte dos membros, sendo considerados clientes e empregados respectivamente. Desta forma poderia afirmar-se que o "board" não necessita de incluir nem funcionários nem alunos, à excepção Vice-Chancellor, mas na prática, não é assim que acontece.

A dimensão está compreendida entre 12 e 25, sendo a média de 21 elementos.

As categorias dos membros são especificadas nos artigos governamentais, sendo que uma das exigências é o número de elementos independentes, no mínimo 13, que devem fazer parte da comunidade, da indústria e do comércio. Ao nível dos professores devem ser no máximo 2, assim como estudantes e entre 1 e 9 membros cooptados.

Um pequeno número de politécnicos aderiu a ser uma companhia limitada onde os órgãos de governo são semelhantes aos de uma companhia, um quadro e directores.

Este tipo de IES também tem um quadro académico, com um mandato limitado pelos artigos governamentais para as matérias académicas, onde é assessor do



Conselho Directivo e exerce apenas aqueles poderes que lhe foram delegadas pelo Conselho.

Questões de recursos são especificamente excluídos da sua consideração.

Estes acordos estão em contraste com o âmbito mais vasto e influência do Senado na pré-1992 universidades, onde o Senado é considerado como a suprema autoridade em matéria académica e onde rege as decisões do Conselho com implicações académicas e estão sujeitos à consulta formal com o Senado.

### 2.3.2. Outras Experiências

Analisando a realidade de Singapura e de Hong Kong, os autores<sup>18</sup>, Lee. e Goponathab, registam três características principais nas mudanças de reformas e de políticas quando se compara ambos os países.

"The first is the transition from quantitative expansion to qualitative consolidation as a result of the transition from elite to mass higher education systems. The second is the diversification of financial resources for the university sector. Finally, there is a common trend of comprehensive reviews of the higher education systems."<sup>18</sup>

Com a massificação do ensino superior em Hong Kong originou um aumento das preocupações com a qualidade da educação entre o governo e o público em geral de Singapura. Neste sentido a autora refere Slevaratnam (1994) e afirma que a qualidade da educação superior é também reforçada por quatro estratégias principais: "namely, a stringent tenure policy, rewards for good teaching and research performance with incentives and recognition, favourable staff-student ratio accompanied by well-equipped teaching and research facilities, and the provision of staff training to upgrade skills and performance"<sup>18</sup>.

Segundo a opinião de Zipin<sup>19</sup> uma data marcante e onde se deve iniciar uma perspectiva histórica sobre o assunto, é 1989 com a Dawkins "unification", onde anteriormente o pessoal docente das IES tinham autonomia e onde se verificava um certo tipo de auto-governo sobre o seu trabalho principal, o ensino e a investigação.

No que se refere a níveis disciplinares os elementos eleitos para reitores, professores e conselhos e órgãos de gestão, contam com alguma rotatividade entre os cargos que são escolhidos entre os colegas. A nível institucional, os quadros de

<sup>18</sup> Lee, M.; Goponathab, S.; 2003, *Reforming University Education in Hong Kong and Singapore*, Higher Education Research & Development, Vol.22, nº2

<sup>19</sup> Zipin, L.; 2006; *Governing Australia's Universities: The Managerial Strong-Arming of Academic Agency; Social Alternatives*, Vol 25

docentes ou os senados possuem poderes fortes no que respeita a acções de legislar em questões de educação e de investigação.

Em 2003 registou-se outra reforma através de *Nelson's governance reforms*. Neste âmbito ocorreu uma redução da proporção de elementos representantes académicos e estudantes em relação a representantes do mundo empresarial. Esta reforma ainda refere que na tomada de decisão os académicos e os estudantes devem realçar a posição da própria instituição evitando as posições mais eleitorais. Desta forma é possível manter as decisões mais importantes nas mãos dos docentes a tempo inteiro, mantendo assim algum tipo de autoridade.

O autor referencia Saunders (2006), e nota que no que se refere ao Governance acabou por ser criada um tipo de sub-cultura que integra os quadros médios e superiores da universidade a volta de 2 princípios básicos "organisational loyalty and managerial solidarity"<sup>19</sup>.

É referido, em género de conclusão, que "we need especially to critique the perversity in wich external government, in giving less to universities, gains more leverage over internal university governance, creating managerialist cascade that radically debilitates the morale and capacities of those who do academic work."<sup>19</sup>

A crescente globalização lançou a questão das diferenças entre as universidades em diferentes países, o que reflectiu na criação de alguns rankings, nomeadamente o da Shanghai University que é considerado um dos de maior prestígio.

Com os bons resultados atingidos pelas universidades dos Estados Unidos, a Europa admitiu a realização de algumas reformas no seu sistema, imitando ou adaptando alguns exemplos americanos, com o intuito de conseguir produzir efeitos semelhantes.

Philippe Aghion, Mathias Dewatripont, Caroline Hoxby, Andreu Mas-Colell e André Sapir<sup>20</sup>, partiram das hipóteses que universidades mais autónomas, que para sobreviver necessitam de competir para obter recursos, são mais produtivas. Podendo afirmar-se que universidades autónomas e com um grau de competitividade alto conduzem a uma maior produção, no entanto não foi considerado autonomia e competitividade em separado.

Estes autores chamam a atenção para o facto de poder vir a ser perigoso dar autonomia as universidades que não estejam num ambiente disciplinado no que se refere à procura de recursos para investigação, de estudantes.

O estudo baseia-se em alguns modelos econométricos e na análise das suas variáveis. Neste âmbito os autores puderam verificar que no caso de existirem

---

<sup>20</sup> Aghion, P, Dewatripont, M., Hoxby, C., Mas-Colell, A. e Sapir, A. et al; 2010; *The governance and performance of universities: evidence from Europe and the US*; Economic Policy, pp.7-59

colleges privados e universidades no mesmo local, que promove a competitividade entre o público e o privado, faz com que as universidades desenvolvam mais patentes para qualquer nível de financiamento. A nível dos colleges sucede o mesmo.

Na criação do modelo para as universidades europeias foram observadas diferentes características das universidades americanas, nomeadamente ao nível do financiamento público, assim como ao nível do valor das propinas que os alunos pagam.

A conclusão do estudo é que a autonomia das universidades e a concorrência estão positivamente correlacionadas e que "the analysis suggests that autonomy and competition increase the inventive output from a given expenditure by universities."<sup>21</sup>

Por outro lado, os autores notaram que os gastos nas universidades não aumentam o patenteamento nos Estados que estão longe da fronteira tecnológica, que têm pouca autonomia e concorrência com as universidades públicas e privadas.

Do estudo os autores concluem que: "the most natural overall interpretation of our results is that frontier research is a complex thing that university can only pursue effectively if it has the discretion to direct resources and researchers towards what it believes are the most promising paths. Universities will put more effort into directing resources well if they know that rewards are allocated based on competition, especially competition that strictly merit-based."<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Philippe Aghion, Mathias Dewatripont, Caroline Hoxby, Andreu Mas-Colell and André Sapir et al; 2010; The governance and performance of universities: evidence from Europe and the US; Economic Policy, pp.7-59

### 3. Experiência Portuguesa

#### 3.1. Enquadramento

O ensino superior em Portugal teve como data importante os anos 70. Uma vez que estavam instaladas as 4 maiores Universidades do país, Coimbra, Lisboa, Porto e Técnica de Lisboa e surgiu o ensino Politécnicos<sup>22</sup>.

Ainda nos anos 70, entre 1973 e 1974, ocorreram outras alterações importantes, no que se refere à nova estrutura legal para o Ensino Superior, com a possibilidade da criação de novas universidades e novos institutos.

Assim nos anos 80, estavam estabelecidas nove universidades a nível nacional, quatro institutos superiores, a Universidade Católica e a Universidade Aberta e as treze instituições de ensino médio.

A criação do ensino politécnico surgiu no seguimento da necessidade de complemento do ensino superior universitário, promovendo um ensino mais vocacional e dirigido para as questões mais práticas.

Assim, a nível nacional e com a publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo<sup>23</sup> passou-se a ter-se um sistema binário com o Ensino Superior Público e o Ensino Superior Particular e Cooperativo a principal diferença entre o ensino superior universitário e o politécnico é a atribuição dos graus, ou seja, ao nível universitário são atribuídos graus de licenciatura, de mestrado e de doutoramento enquanto que ao nível politécnico os graus de doutoramento não podem ser atribuídos.

Outra alteração significativa ocorreu em 1999, com a assinatura da declaração de Bolonha. Esta declaração visa a aceitação da criação de um espaço europeu de ensino superior com o intuito da criação de políticas de educação consertadas entre os países envolvidos, com a meta da primeira década do milénio.

Os principais objectivos desta declaração prendiam-se com<sup>24</sup>:

- adopção de um sistema que permitisse a comparação de graus académicos de forma fácil
- adopção de um sistema baseado em duas fases, a pré-licenciatura e a pós-licenciatura

<sup>22</sup> Ensino Politécnico regulamentado através do DL 513-T/79, de 26 de Dezembro e DL 303/80 de 1 de Agosto

<sup>23</sup> Lei 46/86 de 14 de Outubro

<sup>24</sup> Oliveira, S; 2005, *O Processo de Tomada de decisão e o planeamento numa instituição do ensino superior: o caso da Universidade Técnica de Lisboa* – Tese de Mestrado em Sociologia Económica das Organizações; ISEG - UTL

- criação de um sistema de créditos, com o intuito de incentivar a mobilidade de estudantes, semelhantes aos ECTS<sup>25</sup>

- promover a mobilidade de estudantes, docentes, investigadores e não docentes

- incentivar a cooperação europeia na garantia da qualidade com a intenção de desenvolver critérios e metodologias comparáveis

- promover as dimensões necessárias a nível europeu no âmbito do ensino superior, relativamente ao desenvolvimento curricular, cooperação institucional, projectos de circulação de pessoas e programas integrados de estudo, de estágio e de investigação

Foram feitos aditamentos à declaração inicial, nomeadamente em Praga (2001) e em Berlim (2003), onde se acrescentaram os seguintes objectivos:

- promoção da aprendizagem ao longo da vida

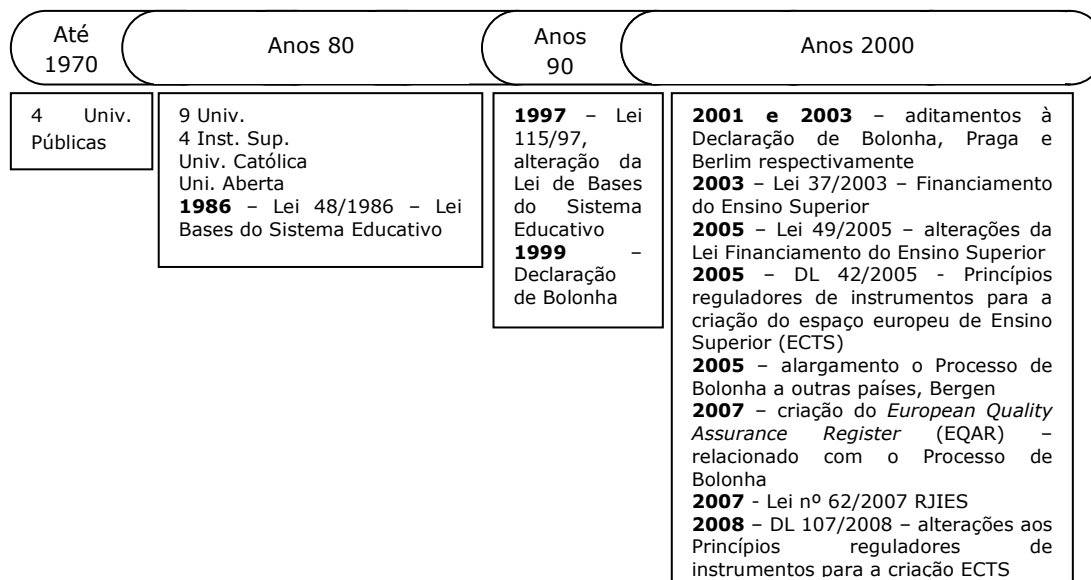
- maior envolvimento dos estudantes na gestão das IES

- promoção da atractividade do espaço europeu do ensino superior.

- promoção de sinergias entre o espaço europeu do ensino superior e o espaço europeu da investigação

É apresentado de seguida uma linha cronológica com as principais alterações legislativas que ocorreram no ensino superior português ou com influência para Portugal.

Figura 3.1.1- Linha cronológica principais alterações legislativas e do sistema de ensino superior



<sup>25</sup> ECTS- Sistema europeu de transferência de créditos - sistema introduzido inicialmente no programa *erasmus* com o intuito de reconhecer os resultados académicos dos estudantes graças ao uso de medidas aceites por todos - créditos e notas - proporcionando uma grelha de interpretação dos sistemas nacionais de ensino superior. O reconhecimento dos estudos e dos diplomas é uma condição prévia para a criação de um espaço europeu da educação.

O Estado tem enfrentado diversas dificuldades na forma de apoio/gestão das universidades o que conduziu a uma alteração na forma de gestão. Podem assumir-se como principais causas desta alteração: o aumento da procura do ensino superior, a globalização e a pressão a ela inerente, e por último a crescente competição entre as instituições de investigação.

A nível nacional, o novo enquadramento jurídico das IES provocado pela entrada em funcionamento do RJIES permitiu uma abertura para uma nova organização do sistema, uma vez que enquadra e define a forma de governo das IES, assim como, da autonomia de gestão<sup>26</sup>.

O RJIES permitiu que ocorressem alterações ao nível da própria natureza das IES, ou seja, é possível actualmente as IES serem fundações públicas de direito privado. Este estatuto foi adoptado por três IES portuguesas, Universidade de Aveiro, Universidade do Porto e Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa.

### 3.2. A Questão da Autonomia

O futuro das instituições de ensino superior apresenta alguns pontos que limitam a sua potencial evolução em alguns sentidos, nomeadamente ao nível da autonomia, da prestação de contas e também de financiamento.<sup>27</sup>

O Conselho Europeu afirmou que as IES devem adoptar uma "efectiva autonomia e modelos de governação e de prestação de contas facilitadores do papel que devem desempenhar numa Europa de conhecimento".<sup>28</sup>

Mas o que deve sofrer um maior realce é a autonomia que as IES podem exercer sem interferências do Estado, nomeadamente a nível de financiamento e sua proveniência, pública ou privada.

*"A micro-gestão governamental dissimulada por uma ostentação de autonomia pode ter efeitos nefastos relativamente a objectivos europeus – a intervenção do Governo e as restrições legais condicionam negativamente a capacidade das IES para planear e competir".<sup>27</sup>*

Neste sentido e no que se refere a questões de autonomia alguns dos indicadores que são avaliados como forma de análise do grau de autonomia são:

- "- obtenção de financiamento adicional;
- obter mais financiamento privado;

<sup>26</sup> Silva, M., 2010, *Determinantes de um novo contexto de gestão: contexto de mudança*, Universidade de Coimbra, Instituto Português da Qualidade

<sup>27</sup> Silva, M., Patrocínio, T., Mano, M., Cerdeira, L., 2008, *Desafios Das Instituições De Ensino Superior, Modelos de Gestão e Governação do Ensino Superior*, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra

<sup>28</sup> Relatório OCDE EDU/EC (2006)26, de 28-Nov-2006 – Reviews Of National Policies For Education – Tertiary Educational In Portugal – Background Report

- conseguir fontes de financiamento diversificadas, nacionais e/ou internacionais;
- optimização da gestão dos recursos.<sup>27</sup>

Desta forma poderia afirmar-se que a autonomia das IES está positivamente correlacionada com a facilidade de conseguir financiamento de diversas fontes.

*"em simultâneo uma maior equidade na distribuição/partilha de fundos de fontes de financiamento distintas (público, privado, internacional, outro) parece estar positivo correlacionado com a maior autonomia".<sup>27</sup>*

Assim, mantém-se a dificuldade de financiamento porque as IES continuam a estar dependentes das dotações orçamentais, que assentam numa fórmula matemática ou em alternativa, para as fundações, em contratos plurianuais que se baseiam no desempenho.

No que se refere à fórmula matemática, esta tem sofrido alterações ao longo dos últimos anos, no que resulta alguma instabilidade e falta de possibilidade de previsão para o anos seguintes. Neste sentido, as IES encaram um esforço acrescido na adopção de estratégias, uma vez que as constantes alterações não permitem analisar e sentir os possíveis resultados das medidas tomadas.

A principal fonte de financiamento das IES continua a ser a dotação do OE. No entanto pode afirmar-se que as IES têm realizado um esforço no sentido de aumentar o valor das suas receitas próprias, como se pode observar no quadro seguinte. Apesar de apenas estarem contemplados 4 anos e o último ser de 2004, há uma tendência no que se refere ao aumento da importância das receitas próprias, que em 2004 representavam um quarto do financiamento total das IES.

Quadro 3.2.1 - Percentagem de Financiamento, de 2001 a 2004 (%)

	OE	Propinas	Receitas Próprias	Investimento	Total
<b>2001</b>	61.69	6.14	23.15	9.02	100
<b>2002</b>	61.20	6.58	23.61	8.61	100
<b>2003</b>	60.95	7.07	23.35	8.64	100
<b>2004</b>	57.09	9.75	26.32	6.84	100
<b>Média percentual</b>	60,23	7,39	24,11	8,28	100,00

Fonte: relatório OCDE EDU/EC (2006)26, de 28-Nov-2006 – REVIEWS OF NATIONAL POLICIES FOR EDUCATION – TERTIARY EDUCATIONAL IN PORTUGAL – Background Report

“O sistema de financiamento vigente pode ter consequências nefastas:

- existência de restrições orçamentais impostas pelas finanças públicas que colide com a autonomia das universidades

- a constituição da república e o RJIES conferem um grau de elevado de autonomia as universidades nomeadamente ao nível estatutário, científico, pedagógico, administrativo e financeiro.
- apesar do RJIES permitir que as receitas próprias sejam geridas pelas IES através dos respectivos orçamentos privativos. No entanto na prática verifica-se que a nível financeiro as universidades estão proibidas de usar os saldos de receitas próprias com o intuito de controlar o défice da administração pública.”<sup>29</sup>

Por outro lado as alterações orçamentais podem ser interpretadas como estratégia com o intuito de estimular as IES a adoptarem critérios de eficiência e em simultâneo assegurar uma distribuição mais equitativa do erário público.

O número de vagas para as licenciaturas e mestrados integrados são estabelecidas através de portarias do ministério responsável, não permitindo às universidades um aumento que lhes dê a garantia de receitas, através de propinas, ao nível desejado. No entanto, na ultima década verifica-se que o número de vagas para o concurso nacional de acesso sofreu um aumento de 6,32%, distribuídos pela totalidade do ensino superior público, o que corresponde a um total de mais 5.315 vagas quando comparado o acesso para o ano lectivo 2000/01 e o ano lectivo 2008/09.

Registou-se também um aumento no número de alunos inscritos no 1º ano e 1ª vez. Estes são alunos que entram pela 1ª vez no estabelecimento de ensino, podendo já estar no sistema mas ter abandonado outro curso ou universidade e ter-se candidatado novamente.

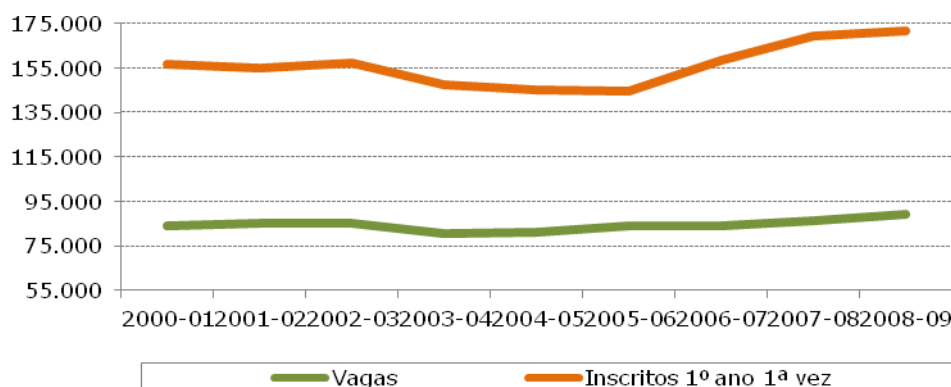
Relativamente a este tipo de alunos pode afirmar-se que até ao ano lectivo 2005/06 havia uma fraca tendência de diminuição. No entanto no ano lectivo seguinte, 2006/07, registou-se um forte aumento, que pode em parte ser justificado pela entrada em vigor do regime de acesso para maiores de 23 anos, através do DL n.º64/2006, de 21 de Março de 2006. Este DL permite às Universidades que o número de “(...)vagas aberto anualmente em cada estabelecimento de ensino superior para a candidatura à matricula e inscrição dos que tenham sido aprovados não pode ser inferior a 5 % do número de vagas fixado para o conjunto dos cursos desse estabelecimento de ensino para o regime geral de acesso(...)”<sup>30</sup>. Desta forma é também possível resolver alguns problemas para cursos que apresentam uma forte procura à qual não conseguem dar respostas com o número de vagas estabelecido anualmente.

<sup>29</sup> Vaz, R., 2008, *Financiamento: Novos Caminhos Para A Autonomia, Modelos De Gestão E Governação Do Ensino Superior*, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra

<sup>30</sup> Art 18º, DL n.º64/2006, de 21 de Março de 2006



Gráfico 3.2.1 - Evolução do Número de vagas e de alunos inscritos no 1º ano 1ª vez, entre 2000-01 e 2008-09



Fonte: GPEARI – MCTES, Informação recolhida nas respectivas portarias ministeriais que fixam as vagas; RAIDES

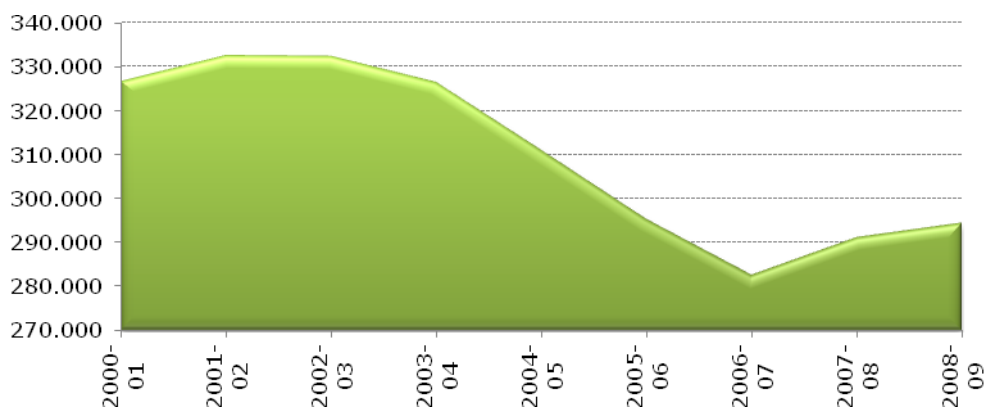
Começa a revelar-se uma tendência que é a continuação dos estudos, nomeadamente ao nível de pós graduações não conferentes de grau e de pós graduações conferentes de grau, caso dos mestrados e doutoramentos.

Pelo Gráfico 3.2.2 pode observar-se que apesar de se verificar que os estudantes continuam os seus estudos o número total de alunos no sistema registou uma redução de 10%, entre o ano lectivo 2000-01 e 2008-09. A evolução apresentada resulta da diferença entre o total de estudantes inscritos com o total de diplomados dos respectivos anos lectivo. No ano lectivo 2006/07 foi onde se registou o valor mais baixo de alunos no sistema. Este facto pode ser justificado com o Decreto-Lei nº 74/2006, de 24 de Março, que permitiu às IES "(...)iniciar a sua transição para o novo modelo já no ano lectivo de 2006-2007 ou de 2007-2008."<sup>31</sup>

Desta forma, foi possível atribuir os primeiros graus a estudantes que já permaneciam no sistema à mais anos que a duração do seu curso. Ou seja, ainda tinham disciplinas por concluir no sistema antigo, mas com a entrada em funcionamento do Processo de Bolonha e do sistema de créditos, foi possível atingir o número de créditos necessários à atribuição do grau. Assim, registou-se um aumento significativo do número de diplomados em simultâneo com uma forte redução no número de alunos inscritos, a junção destes dois factores justifica o valor mínimo no ano lectivo 2006/07.

<sup>31</sup> Decreto-Lei nº 74/2006, de 24 de Março

Gráfico 3.2.2 - Evolução do número de alunos no sistema, entre 2000-01 e 2008-09

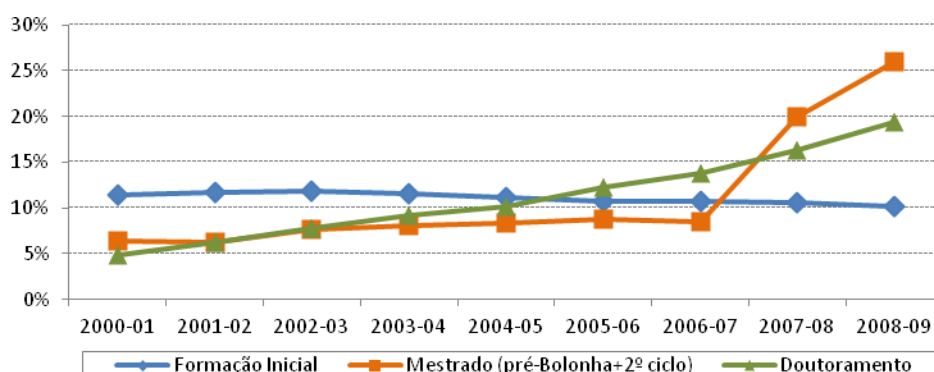


Fonte: GPEARI – MCTES

Desta forma os estudantes continuam no sistema, no entanto o facto de ser uma tendência fraca não pode ser assumido como regra geral, uma vez que há estudantes que podem não prosseguir os estudos, outros podem prosseguir mas noutras IES e em alguns casos podem escolher o estrangeiro para a continuação da sua formação e assim deixam de ser contados para o cálculo da dotação da sua IES de origem, ou seja, da primeira formação onde adquiriram o primeiro grau. Pode afirmar-se que, nestes casos, não há fidelização dos estudantes.

Uma forma de ultrapassar esta questão é um investimento na criação de ofertas de formação diversificadas e que possam incentivar novos públicos conduzindo ao desejado aumento de receitas. Esta oferta de formação só será eficiente e sustentável se previamente se estudar quais as necessidades actuais ao nível da formação dos quadros profissionais.

Gráfico 3.2.3 - Evolução do peso, por ano lectivo, do número de alunos inscritos nos diferentes graus



Fonte: GPEARI – MCTES; RAIDES

Pelo gráfico anterior verifica-se que o maior aumento do número de alunos inscritos ocorreu ao nível dos mestrados, nomeadamente depois do ano lectivo 2006/07. No

que se refere aos doutoramentos também se registou um aumento, embora menos significativo. No entanto quando comparado com o ano lectivo 2000/01, os mestrados registaram uma taxa de crescimento de 309% e os doutoramentos de 297%. Como já foi referido a continuação dos estudos continua a ganhar peso.

No Anexo 4 pode observar-se o número total de alunos inscritos nos respectivos anos lectivos.

### **3.3. Gestão das Instituições de Ensino Superior**

Com as alterações exigidas ao estado nas formas de gestão das universidades, surgiu a hipótese da importação de teorias usadas nas instituições privadas, denominado de *Gestão Managerialista*.

Este tipo de gestão conduz à eficiência, à economia e à competição que em conjunto promovem um aumento da qualidade.

De seguida pretende-se abordar o debate sobre a gestão universitária e as consequências do uso deste modelo de gestão e a proximidade com os modelos empresariais.

Nesta sequência pode introduzir-se o conceito de *Corporate Governance*, que se prende com mecanismos que se desenvolvem para minimizar a probabilidade de perdas associadas à forma de gestão adoptados pela organização.

Assim, o *corporate governance* através de instrumentos de controlo permite reduzir os custos de agência<sup>32</sup>.

Aplicando o *corporate governance* às IES pode afirmar-se que os custos de agência são suportados por todos os alunos e também pelos contribuintes, onde a grande maioria não possui qualquer tipo de conhecimento sobre a gestão interna das IES, mas participa através dos impostos para o seu financiamento.

No caso das IES os accionistas são considerados os alunos, os colaboradores e a sociedade em geral.

Neste sentido e com estas mudanças o estado iria rever o seu papel, passando de controlador para regulador, consequentemente o modelo seria menos restritivo.

As novas formas de gestão por parte das IES podem ocorrer, nomeadamente no que respeita ao uso e forma de angariação das receitas próprias, que lhes permita uma auto-sustentabilidade e directamente uma diminuição da dependência das transferências via OE.

---

<sup>32</sup> **Custos de agência** – o conflito de interesses entre gestores, accionistas e *stakeholders*, quando os gestores fazem uso da sua liberdade para tomar decisões que apenas maximizam a sua utilidade em detrimento da maximização da riqueza dos accionistas. Os custos podem ser suportados por outros agentes económicos com interesses na empresa que não são os accionistas

Assim sugerem-se algumas alternativas para novas formas de financiamento<sup>33</sup>.

### **3.3.1. Mecenato**

Embora seja uma alternativa a nível nacional esta cultura ainda não está muito enraizada. Desta forma, caso não se verifique uma alteração na atitude e na cultura, nomeadamente através da possibilidade oferecer incentivos, caso dos benefícios fiscais, esta tendência não irá sofrer alterações e será uma alternativa pouco viável.

### **3.3.2. Antigos Alunos**

De forma semelhante ao que acontece com o mecenato, em Portugal não existe uma cultura que mantenha a ligação da universidade com os seus antigos alunos como forma de angariação de fundos. No entanto há casos exemplificativos e de sucesso ao nível de países com uma cultura anglo-saxónica, caso dos Estados Unidos e de Inglaterra.

Apesar de ainda não se registar esta tendência, tem-se verificado um esforço por parte das IES em promover algumas actividades que desenvolvam a ligação entre os antigos alunos e a universidade.

Por exemplo a Universidade de Coimbra através da comunicação e troca de experiências a nível académico, profissional, social entre outros. A Universidade Técnica de Lisboa também pretende avançar com uma maior participação dos ex-alunos, com o desenvolvimento do projecto alumni. Os alumni que mantêm uma relação com a universidade, conhecendo as suas capacidades e as suas ambições, constituem uma comunidade que pode, pela experiência e diversidade dos seus membros, aconselhar a universidade na definição dos seus planos de estratégia e apoiá-la na respectiva execução.

### **3.3.3. Overheads**

“Uma preocupação que ainda hoje se sente prende-se com o facto de as IES, particularmente aquelas em que se desenvolve mais a vertente de investigação científica, não terem ainda negociado com as agências de financiamento de investigação um sistema de *overheads*, com regras e critérios objectivos e transparentes, que assegurem a transferência automática para as universidades de uma venda adicional aos valores concedidos em sede de concurso aos investigadores para a concretização dos projectos avançados em candidatura.”<sup>33</sup>

### **3.3.4. Consultadoria de Excelência**

Actualmente a própria missão da Universidade já inclui uma forte ligação à sociedade, com a prestação de serviços, cooperação com a comunidade em

<sup>33</sup> Vaz, R., 2008, *Financiamento: Novos Caminhos Para A Autonomia, Modelos De Gestão E Governação Do Ensino Superior*, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra

diversas áreas, nomeadamente através de parcerias e projectos que trazem benefícios para todos os envolvidos.

O autor<sup>33</sup> referencia Peter Drucker, que afirmava que as universidades devem definitivamente organizar-se de forma semelhante a um negócio, de transmissão de conhecimento e ciência, esta ideia ganha ainda mais força uma vez que se prevê que no futuro o financiamento.

### **3.3.5. Criação adicional de uma oferta de formação**

A entrada do processo de Bolonha em pleno funcionamento pode ter consequências ao nível do financiamento, no que se refere às dotações orçamentais do OE.

O tempo de permanência dos alunos o sistema foi reduzido, em alguns casos de 4 para 3 anos e noutros de 5 para 3 anos, tendo-se mantido os 5 anos para os Mestrados Integrados, caso de algumas engenharias, medicina. Com o tempo de permanência reduzido ocorrem dois factores o facto de os alunos pagarem propinas durante menos tempo e deixarem de contar para o cálculo da dotação orçamental.

### **3.3.6. Rentabilização do património existente**

No que se refere ao imobilizado também surgem consequências negativas com origem nas dotações orçamentais. Com os espartilhos aplicados às dotações não sobra verba para aplicar em melhorias ou novas instalações. Uma alternativa a esta questão é a aposta em reabilitação de alguns espaços com o intuito de os usar no futuro com outras finalidades como o caso de iniciativas de turismo, desporto, cultura entre outros.

## **3.4. Diferenças entre Fundação Pública de Direito Privado e Universidade Pública**

A publicação do novo Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior, pela Lei 62/2007 de 10 de Setembro de 2007, veio permitir novas formas de organização das IES.

As IES são "são pessoas colectivas de direito público, podendo, porém, revestir também a forma de fundações públicas com regime de direito privado"<sup>34</sup>. Este novo regime de fundação pública para as IES foi uma das novidades da nova Lei.

Quando se pretende uma comparação directa entre as IES tradicionais e as de regime fundacional, surge a dificuldade relativa ao quadro legal específico para a

---

<sup>34</sup> Artº9, Lei 62/2007

regulação das fundações públicas de direito privado, assim sendo, segundo o art 134º da Lei 62/2007, “As fundações regem -se pelo direito privado, nomeadamente no que respeita à sua gestão financeira, patrimonial e de pessoal(…)”

Um dos pontos apresentados como vantagem para a transformação de uma Universidade numa fundação deste tipo é a flexibilidade de gestão. Mas uma vez que estão sujeitas ao equilíbrio orçamental e à disciplina das finanças públicas, assim como, à jurisdição do tribunal de Contas e às restantes regras de contratação pública, esta vantagem é semelhante para ambos os regimes.

Ao nível dos recursos humanos ambos os regimes permitem a contratação, assim como, não existe sujeição a um limite do número de contratações através de contrato individual de trabalho, desde que estas sejam pagas através de receitas próprias. Existe ainda a possibilidade de serem criadas carreiras próprias para docentes, investigadores e outros.

Relativamente aos órgãos de governo, apresentam-se algumas diferenças. No caso das universidades tradicionais, existem três órgãos de governo obrigatórios, podendo os estatutos prever outros órgãos de carácter consultivo, por exemplo o senado académico que era uma figura prevista na anterior lei. Assim, os órgãos definidos pelo RJIES são: o Conselho Geral, o Reitor e o conselho de gestão.

O Conselho Geral deve ser constituído obrigatoriamente por representantes: dos docentes e investigadores, dos estudantes e por membros cooptados externos à Universidade, com conhecimentos e experiência relevante neste âmbito. Os estatutos podem ainda incluir representantes dos não docentes na constituição do Conselho Geral.

No que se refere a questões legislativas de órgãos de governo, financiamento e autonomia são apresentados no Anexo 5.

Um dos pontos que não está regulamentado no RJIES, para as Universidades é a questão do financiamento que é remetido para a lei de bases do financiamento.

Assim, neste ponto pode afirmar-se que pela Lei n.º 37/2003 de 22 de Agosto que Estabelece as bases do financiamento do ensino superior.

O art. 4º da referida lei estabelece que o orçamento de funcionamento das Universidades é estipulado para cada ano económico, através da lei do orçamento de estado. Este financiamento é calculado baseado em várias variáveis e indexado a um orçamento de referencia “com dotações calculadas de acordo com uma fórmula baseada em critérios objectivos de qualidade e excelência, valores padrão e indicadores de desempenho equitativamente definidos para o universo de todas as instituições e tendo em conta os relatórios de avaliação conhecidos para cada curso e instituição”.

Assim a referida fórmula deve conter no seu cálculo os seguintes indicadores:

- relação padrão pessoal docente/estudante;
- relação padrão pessoal docente/pessoal não docente;
- Incentivos à qualificação do pessoal docente e não docente;
- indicadores de qualidade do pessoal docente de cada instituição;
- indicadores de eficiência pedagógica dos cursos;
- indicadores de eficiência científica dos cursos de mestrado e doutoramento;
- indicadores de eficiência de gestão das instituições;
- classificação de mérito resultante da avaliação do curso/instituição;
- estrutura orçamental, traduzida na relação entre despesas de pessoal e outras despesas de funcionamento;
- classificação de mérito das unidades de investigação.

A ligação aos inputs permite ao estado controlar a oferta de cursos e incentiva áreas determinantes e cuja oferta não seja suficiente.

A fórmula de financiamento é apontada como um dos problemas de financiamento anual das universidades, pois é susceptível a alterações com variações importantes no *plafond* anual. No caso das fundações com os orçamentos definidos por contratos plurianuais, este ponto é visto como uma vantagem.

Outra das vantagens apontadas às fundações é o facto de não terem que se reger pela contratação pública no que se refere aos serviços nem aos recursos humanos. Assim, ao nível dos serviços é aligeirado o processo de contratação pois a consulta a três empresas (é o mínimo) deixa de ser obrigatório podendo a contratação ser feita de forma mais célere.

Em relação aos recursos humanos o processo de contratação também deixa de exigir o lançamento de concurso e todas as fases inerentes, passando a contratação a ser feita como no sistema privado. Este tipo de contratação pode criar alguma inércia, uma vez que pode criar desigualdades, tanto positivas como negativas, face a funcionários já existentes ou a novos funcionários.

#### **4. Conclusão/ Análise de Resultados**

O ensino superior tem evoluído ao longo das últimas décadas e adquirido diferentes características dependendo do país em que se insere. A evolução tem-se baseado em diferentes reformas, nomeadamente legislativas, com vista a optimização e aproximação das exigências da sociedade para com este tipo de instituição. A reforma no sistema europeu foi realizada com o intuito de aproximar mais aos sistemas internacionais, no sentido da gestão partilhada, na procura de novas fontes de financiamento, na abertura das IES ao mundo empresarial e à procura de sinergias.

As IES a nível europeu e nomeadamente em Portugal, têm realizado um esforço por criarem uma maior ligação com a sociedade permitindo também uma maior mostra dos resultados que podem ser criados em conjunto e criando um processo de confiança entre a sociedade e as IES, permitindo um maior envolvimento entre ambas. Uma das mais recentes alterações a nível nacional foi a criação de fundações, estatuto assumido por 3 IES, mas que ainda se encontram em experiência, uma vez que a legislação permite o regresso ao estatuto de origem ao fim de três anos, quando termina o 1º prazo do contrato plurianual.

No que respeita aos órgãos de gestão pode observar-se que com o RJIES se registou uma abertura a uma nova organização e à introdução de novos órgãos, semelhantes aos existentes em alguns países, como Reino Unido ou Estados Unidos. Neste sentido, passaram a ser parte integrante dos órgãos de gestão das universidades, elementos externos não ligados à IES e com um papel independente. Assim, está a tentar-se a aproximação ao modelo onde o Reitor ou o órgão máximo da instituição tem um papel de gestor, e age como tal, e sobretudo que não esteja ligado à vida académica.

Em Portugal os actuais órgãos de estão, o Conselho Geral, é constituído por elementos académicos e externos à vida universitária.

Com a crescente necessidade de procurar novas formas de financiamento e com o aumento da exigência feito por parte da sociedade, as IES obrigaram-se a interagir mais activamente com a sociedade, essencialmente no mundo empresarial.

As dificuldades encontradas no desenvolvimento do presente trabalho depararam-se essencialmente com a dificuldade em obter informação trabalhável sobre as diferentes instituições de ensino superior, nomeadamente relativamente às fundações, que devido à sua recente criação mostrou uma dificuldade adicional. Em relação a dados específicos sobre as dotações orçamentais, é de realçar que os dados disponíveis na Direcção Geral do Orçamento, por serem as mesmas rubricas



do Orçamento de Estado abrangem diversas despesas, sendo difícil discriminar algumas situações que se mostrariam proveitosas para o estudo.

Numa perspectiva futura, poderia mostrar-se interessante avaliar os contratos plurianuais que entraram em funcionamento nos últimos anos e as suas consequências. Assim como, a avaliação da entrada em funcionamento dos novos órgãos de gestão, consequências da entrada dos elementos externos à IES

## Referências Bibliográficas

### Livros, Artigos Científicos e de Conferências, Dissertações e Teses

- Aghion, P, Dewatripont, M., Hoxby, C., Mas-Colell, A. e Sapir, A. et al; 2010; *The governance and performance of universities: evidence from Europe and the US*; Economic Policy, pp.7-59
- Bleiklie, I; Kogan, M.; 2007; *Organization and Governance of Universities*; Department of Administration and Organization Theory, University of Bergen, Norway
- Coaldrake, P; Stedman, L; Little, P.; 2003, *Issues in Australian University Governance*, Queensland University of Technology
- Comunicação da Comissão de 20 de Abril de 2005 - Mobilizar os recursos intelectuais da Europa: Criar condições para que as universidades dêem o seu pleno contributo para a Estratégia de Lisboa (Com (2005) 152) final - Não publicada no Jornal Oficial
- Costa, L.; Escária, V.; Garcia, F. e Pais, J., 2008, 2020, Instituto Superior de Economia e Gestão – Universidade Técnica de Lisboa
- Geuna, A.; Muscio, A.; 2009, *The governance of university Knowledge Transfer: a critical review of the literature*, Minerva
- Lee, M.; Goponathab, S.; 2003, *Reforming University Education in Hong Kong and Singapore*, Higher Education Research & Development, Vol.22, nº2
- Magro, D. , Alves, S., 2008, *Corporate Governance e a questão da gestão nas universidades, Modelos de Gestão e Governação do Ensino Superior*, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra
- Oliveira, S; 2005, *O Processo de Tomada de decisão e o planeamento numa instituição do ensino superior: o caso da Universidade Técnica de Lisboa*, Tese de Mestrado em Sociologia Económica das Organizações; Instituto Superior de Economia e Gestão – Universidade Técnica de Lisboa
- Providência, C., 2008, *O valor das pessoas nas organizações*, Universidade Coimbra
- Serrano-Velarde, K.; 2008, *Quality Assurance in the European Higher Education Area: The Emergence of a German Market for Quality Assurance Agencies*, Volume20, nº3, Higher education management policy, OCDE
- Silva, M., 2010, *Determinantes de um novo contexto de gestão: contexto de mudança*, Universidade de Coimbra, Instituto Português da Qualidade

- Silva, M., Patrocínio, T., Mano, M., Cerdeira, L., 2008, *Desafios Das Instituições De Ensino Superior, Modelos de Gestão e Governação do Ensino Superior*, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra
- Stevenson, M., 2004; *University Governance and Autonomy - Problems in Managing Access, Quality and Accountability*
- Trakman, L.; 2008, *Modelling University Governance*, University of New South Wales
- Vaz, R., 2008, *Financiamento: Novos Caminhos Para A Autonomia, Modelos De Gestão E Governação Do Ensino Superior*, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra
- Zipin, L.; 2006; *Governing Australia's Universities: The Managerial Strong-Arming of Academic Agency*; Social Alternatives, Vol 25

#### **Publicações Legislativas**

- DL 107/2008
- DL 303/ 80
- DL 42/2005
- DL 513 – T/ 79
- DL 64/2006
- DL 74/ 2006
- Lei 115/97
- Lei 37/2003
- Lei 46/86
- Lei 48/1986
- Lei 49/2005
- Lei 62/2007

#### **Relatórios Diversos**

- Eurydice – *Two decades of reform in high education in Europe: 1980 Onwards* – Education and Culture, European Commission
- Eurydice - *Focus on Higher Education in Europe – the impact of the Bologna Process*; 2010; European Commission

- [http://ec.europa.eu/education/higher-education/doc1290\\_en.htm](http://ec.europa.eu/education/higher-education/doc1290_en.htm)
- Eurydice Key data on education in europe; 2009; European Commission
- Relatório OCDE EDU/EC (2006)26, de 28-Nov-2006 – *Reviews Of National Policies For Education – Tertiary Educational In Portugal* – Background Report

#### **Sites consultados**

Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais (2008).

Estatísticas: Ensino Superior. [www.estatisticas.gpeari.mctes.pt/](http://www.estatisticas.gpeari.mctes.pt/)

**Lista de abreviaturas**

AAUP - American Association of University Professors

AGB - Association of Governing Boards of Universities and Colleges

ECTS – Sistema europeu de transferência de créditos

EDP - European Doctoral Program

EFTA - European Free Trade Association

ENTER - European Network for Training in Economic Research

EUA – European University Association

GPEARI – Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais

IES – Instituições de Ensino Superior

MCTES – Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior

OCDE - Organisation for Economic Co-operation and Development

OE – Orçamento de Estado

PBL - Project-Based Learning

PIB – Produto Interno Bruto

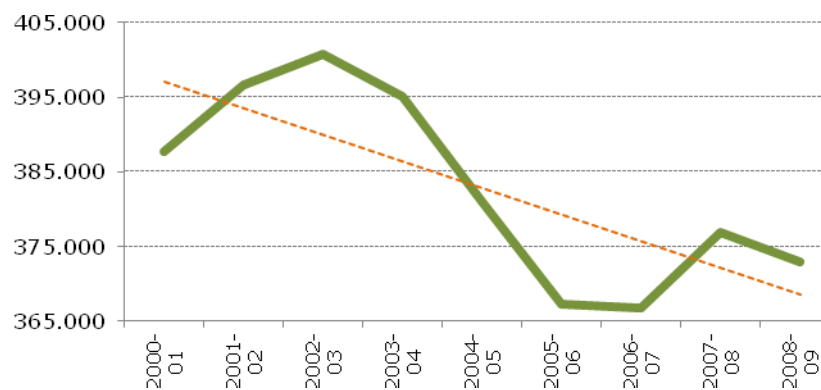
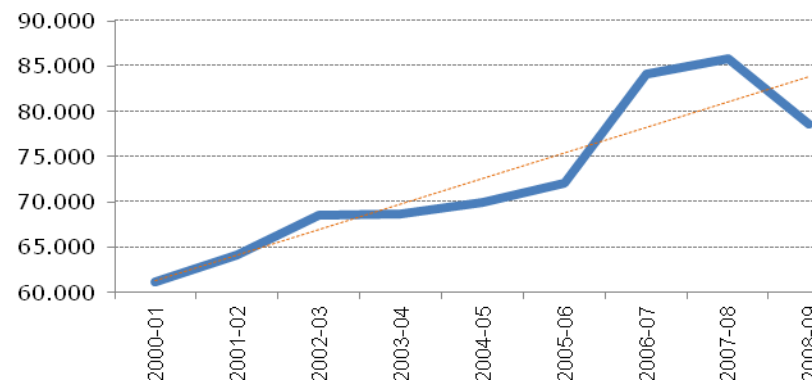
RAIDES - Inquérito ao Registo de Alunos Inscritos e Diplomados do Ensino Superior

RAUI - Rede de administradores das universidades ibero – americanas

RJIES – Regime Jurídico das Instituições do Ensino Superior

**Anexos****Anexo 1 - Evolução do nº de alunos inscritos e diplomados, entre 2000/01 e 2008/09**

	2000-01	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08	2008-09
<b>Inscritos</b>	387703	396601	400831	395063	380937	367312	366729	376917	373002
<b>Diplomados</b>	61 140	64 098	68 511	68 668	69 987	72 061	84 154	85 791	78 589

**Anexo 2 - Evolução do nº de alunos inscritos e respectiva linha de tendência, entre 2000/01 e 2008/09****Anexo 3 - Evolução do nº e diplomados e respectiva linha de tendência entre 2000/01 e 2008/2009**

#### Anexo 4 - Evolução do número de alunos inscritos entre 2000/01 e 2008/09, em formação inicial, mestrado e doutoramento

	2000-01	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08	2008-09	Taxa de Crescimento
<b>Formação Inicial*</b>	358.628	363.403	367.764	362.319	349.905	335.926	336.766	331.603	318.091	-11,30%
<b>Mestrado**</b>	8.692	8.545	10.524	11.106	11.422	12.007	11.608	27.204	35.541	308,89%
<b>Doutoramento</b>	3.381	4.310	5.353	6.339	6.988	8.505	9.585	11.344	13.429	297,19%

Fonte: GPEARI - MCTES

\* Licenciatura Pré-Bolonha e 1º Ciclo

\*\* (pré-Bolonha e 2º ciclo)

## Anexo 5 - Resumo quadro legislativo das Universidades e das universidades com estatuto fundacional

	Universidade	Fundação
<b>Órgãos de Governo</b>	<p>Art 77.º</p> <p><b>Órgãos de Governo das Universidades e dos Institutos Universitários</b></p> <p>O governo das universidades e dos institutos universitários é exercido pelos seguintes órgãos:</p> <p>a) Conselho geral;</p> <p>b) Reitor;</p> <p>c) Conselho de gestão</p>	<p>Artigo 131.º</p> <p><b>Administração da fundação</b></p> <p>1 — A fundação é administrada por um conselho de curadores constituído por cinco personalidades de elevado mérito e experiência profissional reconhecidos como especialmente relevantes.</p> <p>2 — Os curadores são nomeados pelo Governo sob proposta da instituição.</p> <p>3 — O exercício das funções de curador não é compatível com um vínculo laboral simultâneo com a instituição.</p> <p>4 — Os curadores têm um mandato de cinco anos, renovável uma única vez, não podendo ser destituídos pelo Governo sem motivo justificado.</p> <p>5 — Na primeira composição do conselho de curadores, o mandato de dois deles, a escolher por sorteio, é de apenas três anos.</p> <p>6 — A fundação tem um fiscal único a que se aplica o disposto no artigo 117.º</p>
<b>Financiamento</b>	<p>Artigo 28.º</p> <p><b>Financiamento e apoio do Estado</b></p> <p>1 — O financiamento das instituições de ensino superior públicas e o apoio às instituições de ensino superior privadas realiza -se nos termos de lei especial.</p> <p>2 — A concessão dos apoios públicos às instituições de ensino superior privadas obedece aos princípios da publicidade, objectividade e não discriminação.</p>	<p>Artigo 136.º</p> <p><b>Financiamento</b></p> <p>1 - O financiamento do Estado às instituições previstas neste capítulo é definido por meio de contratos plurianuais, de duração não inferior a três anos, de acordo com objectivos de desempenho.</p> <p>4 - O regime de propinas dos estudantes é o fixado pela lei que regula esta matéria no que se refere às instituições de ensino superior públicas.</p>
<b>Autonomia</b>	<p>Artigo 11.º</p> <p><b>Autonomia das instituições de ensino superior</b></p> <p>1 — As instituições de ensino superior públicas gozam de autonomia estatutária, pedagógica, científica, cultural, administrativa, financeira, patrimonial e disciplinar face ao Estado, com a diferenciação adequada à sua natureza.</p>	<p>Artigo 132.º</p> <p><b>Autonomia</b></p> <p>1 — As instituições de ensino superior públicas de natureza fundacional dispõem de autonomia nos mesmos termos das demais instituições de ensino superior públicas, com as devidas adaptações decorrentes daquela natureza.</p>



**Anexo 6 - Número de novas entradas no ensino superior entre 2000 e 2008**

Ano	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Japão</b>	597.017	607.451	623.943	626.520	618.283	612.531	617.850	616.950	626.591
<b>Coreia</b>	357.348	364.147	357.961	358.619	365.692	363.920	374.392	388.423	466.319
<b>Austrália</b>	163.335	181.242	210.889	187.968	194.708	231.510	240.424	251.509	263.568
<b>EUA</b>	1.680.003	1.681.916	2.497.077	2.570.611	2.604.000	2.630.243	2.657.338	2.707.213	2.776.168
<b>México</b>	511.210	518.216	678.280	560.307	578.377	582.849	606.164	630.946	663.992
<b>Nova Zelândia</b>	38.758	41.696	37.074	46.255	51.926	46.210	42.552	46.085	44.420
<b>Turquia</b>	277.271	269.680	296.772	308.251	334.197	346.805	392.952	368.383	373.132
<b>Europa</b>	2.427.195	2.520.070	2.600.345	2.677.961	2.511.332	2.557.694	2.680.943	2.625.757	2.698.247
<b>Total de novas entradas</b>	<b>6.052.137</b>	<b>6.184.418</b>	<b>7.302.342</b>	<b>7.336.492</b>	<b>7.258.515</b>	<b>7.371.762</b>	<b>7.612.615</b>	<b>7.635.266</b>	<b>7.912.437</b>

Fonte: Estatísticas OCDE - *Tertiary education entry rates***Anexo 7 - Total de graduados entre 2000 e 2008**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Japão</b>	1.440.801	1.406.835	1.398.242	1.367.171	1.319.313	1.287.783	1.257.081	1.231.439	1.172.879
<b>Coreia</b>	772.682	743.942	677.913	596.805	594.966	574.420	573.104	574.735	585.050
<b>Austrália</b>	0	0	278.813	318.653	338.636	290.784	305.177	299.765	311.365
<b>EUA</b>	2.809.000	2.847.000	2.888.736	2.986.000	3.089.000	3.108.658	3.190.948	3.262.152	3.321.520
<b>México</b>	662.424	688.385	711.858	755.137	799.474	821.683	860.327	878.127	910.969
<b>Nova Zelândia</b>	65.760	63.649	72.608	74.415	59.790	58.934	61.026	64.224	67.959
<b>Turquia</b>	498.241	481.162	463.064	518.107	657.343	590.834	689.559	729.535	321.741
<b>Total Europa</b>	4.311.449	4.393.480	4.331.830	4.400.556	4.752.827	4.848.384	5.775.640	5.781.944	5.812.765
<b>Noruega</b>	62.163	62.013	58.390	54.361	59.954	57.762	55.249	58.886	62.972
<b>Total de graduados</b>	<b>10.622.520</b>	<b>10.686.466</b>	<b>10.881.454</b>	<b>11.071.205</b>	<b>11.671.302</b>	<b>11.639.242</b>	<b>12.768.111</b>	<b>12.880.807</b>	<b>12.567.220</b>

Fonte: Estatísticas OCDE - *Tertiary education graduation rates*