

Título da comunicação: Universidades fundacionais em Portugal – a teoria e a prática

Nome do autor: Pedro Barrias

Email: pedro.barrias@gmail.com

Estudante de Doutoramento em Políticas Públicas no ISCTE-IUL

Resumo

A criação das universidades fundacionais surge com o objetivo de criar um novo patamar de autonomia para as instituições de ensino superior. A tendência para aprofundar a autonomia institucional ganhava já corpo a nível europeu e a criação de um estatuto legal de independência face ao Estado, ainda que inovadora no contexto do ensino superior português, baseou-se em experiências já existentes em outros países.

Com base em comparações internacionais e em entrevistas realizadas aos principais intervenientes deste processo (reitores, administradores, representantes sindicais, antigos membros do Governo), o objetivo da comunicação é descrever e analisar todo o processo de criação e funcionamento desse novo modelo de gestão universitária em Portugal, identificando as oportunidades previstas e as dificuldades encontradas pelas universidades que adotaram o regime fundacional.

A comunicação demonstrará que:

a) apesar da adoção de um regime de direito privado, as universidades fundacionais não perderam a sua missão de prestação de serviço público nem a qualidade pública;

b) para a adesão ao modelo fundacional ser apelativa, foi determinante a expectativa sobre determinadas vantagens, nomeadamente a flexibilidade da gestão financeira, patrimonial e de gestão e o reforço do financiamento. No entanto, desde 2011 o regime fundacional tem-se deparado com um quadro legal bastante instável e fatores determinantes para a adesão ao regime fundacional nunca foram cumpridos ou que foram retirados ao fim de algum tempo;

c) o modelo fundacional não teve ainda oportunidade de se consolidar pois o seu funcionamento pleno só ocorreu durante o período 2009-2011 e, desde então, estas universidades voltaram a aproximar o seu regime do modelo comum, à exceção da gestão dos recursos humanos.

Palavras chave: Fundações Públicas de Direito Privado, RJIES, Universidades Fundacionais

Universidades fundacionais em Portugal – A teoria e a prática

Pedro Barrias

Introdução

A criação das universidades fundacionais em Portugal surge no contexto da reforma do ensino superior levada a cabo entre 2005-2007 e foi liderada pelo ministro José Mariano Gago com o objetivo de criar um novo patamar de autonomia para as instituições de ensino superior. A tendência para aprofundar a autonomia institucional ganhava já corpo a nível europeu e a criação de um estatuto legal de independência face ao Estado, ainda que inovadora no contexto do ensino superior português, baseou-se em experiências já existentes em outros países. Com efeito, este modelo é dominante nos maiores países de influência anglo-saxónica (Austrália, Canadá, Estados Unidos, Reino Unido) e, naquela data, já existiam experiências na Europa Continental, nomeadamente na Alemanha, Áustria e Suécia.

A discussão em torno deste novo modelo de organização e gestão de instituições de ensino superior motivou críticas e criou expectativas. Da parte dos que se opunham à implementação do modelo receava-se a privatização das funções do Estado, argumentava-se a inexistência da figura no ordenamento jurídico português¹ e desconfiava-se da alteração das regras de contratação de recursos humanos e da organização das respetivas carreiras.

Da parte dos que defendiam a nova solução, havia expectativas de um relevante alargamento ao nível da autonomia financeira e de gestão de recursos humanos, de acesso a novas fontes de financiamento e formas de investimento, de não sujeição a cativações orçamentais, sem que fosse colocado em causa o financiamento público da instituição.

¹ A estas críticas respondeu Vital Moreira, professor de Direito envolvido na proposta de diploma que viria a resultar no RJIES, da seguinte forma: “Nas críticas à proposta de lei das instituições de ensino superior tenho visto várias vezes invocar o argumento de que não existe entre nós a figura das “fundações de direito privado”. Mas não é verdade. Desde há muito que o Estado e outras entidades públicas, como os municípios, deram em criar fundações de direito civil para a prossecução de tarefas públicas. Entre as entidades públicas que mais têm recorrido a essa figura contam-se... as próprias universidades. A designação de «fundações públicas de direito privado», desde há muito registada na nossa literatura jurídica, bem como no Brasil e em outros países, diz tudo. São públicas, porque instituídas pelo Estado (ou outra entidade pública), com património público, para o desempenho de tarefas públicas; são de direito privado, porque regidas pelo Código Civil, sem prejuízo de especificidades estabelecidas em leis especiais ou resultantes de princípios constitucionais. De resto, as fundações públicas de direito privado não passam de um dos fenómenos da tendência moderna de utilização, por parte do Estado, de organizações e procedimentos de direito privado, em vez das tradicionais formas jurídico administrativas, incluindo as fundações de direito público, que são uma espécie de institutos públicos” (Blog <http://causa-nossa.blogspot.pt>, em 10.07.2007)

Diversas instituições, queixosas da sua sujeição a um modelo único que tratava todas as instituições como iguais, defendiam a criação de regimes de autonomia diferenciados conforme a sua capacidade de gestão autónoma face ao Estado, a sua dependência face às transferências provenientes do Orçamento de Estado e a competição internacional em que se encontravam envolvidas. O regime fundacional trazia essa vantagem: os que pretendessem desenvolver processos mais ágeis e céleres, e demonstrassem capacidade financeira própria, passariam a poder gerir a instituição de acordo com regras menos dependentes da tutela governamental.

Há três elementos fundamentais que contribuem para a maior flexibilidade e autonomia que as instituições passam a deter:

a) o direito privado, que passa a reger a gestão destas instituições, coloca menos exigências e limitações no âmbito dos processos de decisão, na aquisição de bens e serviços e na gestão dos recursos humanos e financeiros;

b) o facto de as universidades fundacionais não estarem enquadradas dentro do perímetro orçamental do Estado faz com estejam dispensadas de diversas regras comuns à demais Administração Pública;

c) a criação de um novo órgão de governo (Conselho de Curadores) com a missão de supervisionar e controlar, em nome do Estado, a atividade da instituição, garante maior celeridade na aprovação de algumas operações, especialmente no âmbito da gestão patrimonial (ex. as universidades deixam de necessitar de um despacho conjunto dos ministros das Finanças e da tutela para adquirir e vender património).

As competências atribuídas ao Conselho de Curadores incluem a monitorização e homologação de deliberações do Conselho Geral de modo a cumprir um objetivo essencial: garantir que os bens que passaram do controlo direto do Estado para o controlo da fundação continuam a cumprir os fins públicos pelos quais foram transmitidos.

1. Breve contextualização histórica

A passagem das universidades de institutos públicos de regime especial para fundações públicas de direito privado operou-se na sequência da publicação dos Decretos-Leis n.ºs 95/2009, de 27 de abril (ISCTE-IUL), 96/2009, de 27 de abril (Universidade do Porto) e 97/2009, de 27 de abril (Universidade de Aveiro). Para além destas instituições, uma discussão alargada foi também desenvolvida entre 2008-2011 na Universidade da Madeira, Universidade Técnica de Lisboa, Universidade Nova de

Lisboa e Universidade do Minho. Apenas esta última viria a solicitar formalmente a transformação institucional em junho de 2011.

Durante a quase totalidade do mandato do XIX Governo Constitucional (2011-2015) foram suspensos os processos de adesão ao regime fundacional e discutida a extinção do modelo e a sua substituição por um regime de autonomia reforçada². Devido a isso, a Universidade do Minho acabaria por não ver o seu pedido aprovado durante esse período.

No entanto, o Governo recuaria nessa intenção em janeiro de 2015 e as universidades interessadas retomaram os processos de discussão com vista à transformação. Em setembro de 2015 o Conselho Geral da Universidade Nova de Lisboa retomou a discussão do processo e a Universidade do Minho aprovou (novamente) requerer ao Governo a transformação em fundação pública de direito privado.

Decorridos 6 anos de funcionamento (e já ultrapassado o período experimental³) do sistema é possível perceber que não se concretizaram os temores relativos à privatização das funções do Estado⁴, à desresponsabilização no financiamento e à instabilidade das carreiras. Mas também não se concretizaram plenamente as expectativas que inicialmente motivaram as universidades aderentes.

De facto, o quadro de autonomia teoricamente formulado chocou com a realidade das restrições impostas às finanças públicas portuguesas e à definição de formas de controlo cada vez mais apertadas por parte do Ministério das Finanças. Desse embate entre teoria e realidade resultou que o regime de autonomia que se veio a concretizar é substancialmente menos denso que o inicialmente perspetivado.

A discrepância entre as expectativas e a realidade foi favorecida pelo facto de o quadro regulador do regime fundacional ser constituído por um mosaico de diplomas

² Em agosto de 2012, o Ministro da Educação e Ciência anunciou o fim do regime fundacional e a sua substituição por um modelo de autonomia reforçada, intenção que se deveria concretizar na apresentação de uma proposta de alteração ao RJIES. Essa proposta concretizou-se apenas um ano depois (Proposta de Lei n.º 275/2013) mas, após um curto período de discussão pública, acabou por nunca ser votada em Conselho de Ministros e caducou.

³ Os diplomas legais que criaram as fundações prevêm a existência de um período experimental de 5 anos de funcionamento no regime fundacional, durante o qual pode o Governo decidir, ou as instituições proporem, o regresso ao regime não fundacional, em resultado da não verificação justificada de pressupostos que presidiram à sua adoção. Esse período experimental terminou a 2 de maio de 2014.

⁴ Existiu uma modificação da relação entre o Estado e estas universidades com o recurso a um mecanismo do mercado (o contrato) mas as estas instituições continuam a ter propriedade e autoridade pública referindo-se o direito privado apenas aos aspetos da sua gestão e não à sua relação com o Estado. Por exemplo, estas universidades mantiveram o gozo do privilégio de execução prévia, típico do direito administrativo, bem como o poder de expropriação por utilidade pública nos mesmos termos que as restantes instituições de ensino superior. No fundo, existem dois

que dependem de diferentes atores. Ao contrário do que sucede com a generalidade das fundações, que são reguladas pelas disposições do Código Civil e da Lei-Quadro das Fundações, as universidades fundacionais apenas são reguladas pelo Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (RJIES) e pelos respetivos decretos-lei de instituição. De modo a que as instituições pudessem enquadrar devidamente a sua actividade, esse quadro legal teve que ser complementado com outros instrumentos para além do RJIES. No fundo, apesar do quadro geral estar definido, foram as instituições de ensino superior, o Parlamento, os ministérios da tutela e das Finanças que definiram com maior rigor e grau de detalhe as regras aplicáveis às universidades fundacionais.

Essa circunstância acabaria por gerar instabilidade ao longo de toda a experiência já que diversas alterações legais e normativas posteriores à constituição das fundações vieram alterar garantias que haviam sido concedidas *a priori*. O quadro legal das fundações acabou por ir sendo adaptado à medida que outros diplomas estruturantes iam sendo alterados.

2. Evolução do grau de autonomia financeira

No momento de constituição das universidades fundacionais foi garantido que essas instituições ganhariam maior flexibilidade na sua gestão financeira já que deixariam de ter de cumprir algumas regras próprias da Administração Pública, nomeadamente:

- (i) não aplicação do Código dos Contratos Públicos à aquisição de bens e serviços, quando o valor destas operações se situa abaixo dos limiares comunitários;
- (ii) não aplicação do Código dos Contratos Públicos à contratação de empreitadas, quando o valor destas se situa abaixo dos limiares comunitários;
- (iii) possibilidade de gestão, segundo as regras de gestão privada, do património imobiliário, mobiliário e financeiro (participações sociais);
- (iv) dispensa da obrigatoriedade de prestação de contas de acordo com o POC-Educação;
- (v) prestação de contas com base na contabilidade patrimonial;
- (vi) dispensa da obediência ao princípio da unidade de tesouraria, o que permite fazer aplicações financeiras de acordo com as melhores ofertas do mercado;
- (vii) dispensa da obediência do princípio do equilíbrio orçamental, o que permite que a despesa num dado ano económico possa ser superior à receita executada;

(viii) possibilidade de dispor, sem qualquer restrição, dos resultados das suas contas anuais (possibilidade de utilização de saldos);

(ix) possibilidade de contrair empréstimos sem necessidade de autorização por despacho conjunto dos ministros das Finanças e da tutela, o que é relevante, por exemplo, quando estejam em causa necessidades de financiamento adicional para desbloqueio de verbas em projetos nacionais e projetos com componente de financiamento comunitário.

No entanto, uma alteração à Lei de Enquadramento Orçamental⁵ passou a integrar as universidades fundacionais no universo do Orçamento de Estado, equiparadas a serviços e fundos autónomos. Dessa forma, a partir de 1.01.2012, as universidades fundacionais voltaram a estar obrigadas à prestação de contas de acordo com o POC-Educação (ainda que numa versão mais simplificada), voltaram a ter que cumprir o princípio da unidade de tesouraria nos mesmos termos das demais instituições de ensino superior (com prejuízos ao nível das aplicações financeiras que já se encontravam feitas em entidades bancárias) e voltaram a ter que cumprir o princípio do equilíbrio orçamental.

Para além disto, uma alteração ao Código dos Contratos Públicos⁶ (CCP), veio tornar as disposições daquele diploma também aplicáveis às universidades fundacionais, o que antes não acontecia até aos limiares comunitários. Assim, desde 11.08.2012, terminou a dispensa do cumprimento do CCP na aquisição de bens e serviços e na contratação de empreitadas. Verificamos ainda que foram mantidas as prerrogativas relativas ao acesso ao crédito bancário (que se basta com aprovação do Conselho de Curadores) mas que nenhuma das instituições recorreu ao crédito no período em análise.

Assim, das nove garantias de maior autonomia financeira enunciadas acima, sete foram extintas até agosto de 2012.

3. Autonomia na gestão de recursos humanos

No momento de constituição das universidades fundacionais foi garantido que estas poderiam criar carreiras próprias para o seu pessoal docente, não docente e investigador, com vínculos laborais baseados no direito privado, o que lhes conferiria maior capacidade para contratar os recursos humanos essenciais para um ensino e uma investigação científica de qualidade e competitiva internacionalmente.

⁵ Alteração introduzida pela Lei n.º 22/2011 de 20 de maio

⁶ Alteração introduzida pelo Decreto-lei n.º 149/2012, de 12 de julho

A maior autonomia na gestão de recursos humanos permitiria à instituição a possibilidade de contratar recursos humanos de valor acrescido (cuja contratação era, por vezes, limitada pelos escalões remuneratórios vigentes na Administração Pública), de implementar um sistema de avaliação e promoções por mérito absoluto, de fazer o alinhamento dos objetivos institucionais com os objetivos individuais, e de fazer contratações de acordo com as necessidades específicas (incluindo a contratação apenas pelo tempo necessário).

Tornar-se-ia possível a criação de carreiras próprias, devendo ser aprovado um regulamento interno específico para esse efeito e que deveria:

(i) respeitar genericamente, quando apropriado, o paralelismo no elenco de categorias e habilitações académicas, em relação às que vigoram para o pessoal docente e investigador dos demais estabelecimentos de ensino superior público;

(ii) salvaguardar o regime da função pública de que gozem os funcionários e agentes da instituição de ensino superior antes da sua transformação em fundação;

Desta forma, a instituição teria a possibilidade de efetuar todas as novas contratações com base no Código do Trabalho (e no supracitado regulamento próprio aprovado para o efeito), o que garantiria uma maior celeridade no procedimento de contratação já que se dispensariam várias formalidades típicas da contratação de recursos humanos em regime de contrato de trabalho em funções públicas.

Ao contrário do que sucedeu na dimensão relativa à autonomia financeira, não existiram alterações ao quadro inicialmente previsto e foi concedida às universidades fundacionais a autonomia necessária para procederem à criação de carreiras próprias com base no direito privado. Dessa forma, passaram a coexistir na mesma instituição funcionários com um vínculo de trabalho público e outros com um vínculo de trabalho privado e os processos de recrutamento passaram a ser mais ágeis na realização das provas de admissão, pela não sujeição à existência de preferências legais ou de quotas no acesso a determinadas funções e pela não sujeição a opositores oriundos do Sistema de Mobilidade Especial. No que se refere aos docentes, todas as universidades publicaram os seus regulamentos de recrutamento e seleção de pessoal docente em regime de contrato individual de trabalho (CIT).

As disposições do RJIES a propósito desta matéria não impedem que os funcionários não docentes que já se encontravam ao serviço da instituição antes da sua transformação em fundação possam optar pela integração nas novas carreiras. Mas, apesar disso (e de os regulamentos de cada instituição preverem também essa

possibilidade), só em situações excepcionais é que as instituições têm permitido a transição de funcionários públicos para um regime de CIT. Em regra, apenas os funcionários cujos vínculos laborais foram estabelecidos após a transformação institucional é que foram integrados nas novas carreiras próprias.

4. Evolução no grau de autonomia patrimonial

Com a transformação em fundações públicas de direito privado, foi garantido que o Estado transferiria para as universidades fundacionais a propriedade dos bens públicos e respetivos direitos afetos à realização dos fins dessas instituições de ensino superior. Estas universidades ficariam, assim, com a possibilidade de dispor desse património quase sem limitações legais, em termos de compra, venda, cedência temporária ou arrendamento, desde que autorizada pelo Conselho de Curadores. A única limitação que teriam seria relativa à obrigatoriedade de investir o produto da alienação em outros investimentos que passariam a integrar o seu ativo imobilizado.

Para além da agilização dos procedimentos de compra e venda de imóveis, que deixariam de estar sujeitos ao demorado processo de emissão de despacho conjunto dos ministros das Finanças e da tutela, este modelo apresentava vantagens potenciais ao nível do aumento das receitas próprias da instituição. Com efeito, a totalidade da receita da alienação reverteria para a universidade fundacional ao passo que, nas demais instituições de ensino superior, a receita não reverte na totalidade para a instituição, sendo apenas garantido que esta dispõe pelo menos de 50% das receitas da alienação.

O ISCTE-IUL foi a instituição que mais usufruiu do alargamento da autonomia patrimonial tendo procedido à aquisição de um imóvel necessário para a expansão do seu campus (operação também facilitada pelo facto de, à data da aquisição, a instituição poder utilizar os seus saldos de gerência).

No que se refere ao processo de transferência patrimonial, este revelou-se algo moroso, tendo-se demorado cerca de quatro anos a transferir a titularidade dos imóveis para as fundações. Por fim, apesar de o RJIES prever que o Estado pode contribuir para o património das universidades fundacionais com recursos suplementares, nenhuma operação desse tipo foi concretizada.

5. Financiamento adicional por via de contratos-programa plurianuais

A adesão ao regime fundacional foi também estimulada pelo Governo através da celebração de contratos de desempenho plurianuais que garantiriam financiamento

adicional às universidades fundacionais em função da obtenção de determinados resultados. Apesar de este instrumento já se encontrar previsto na lei que estabelece as bases de financiamento do ensino superior desde 1997, estes contratos nunca foram uma realidade. Este tipo de contrato é apelativo para as instituições porque coloca à disposição da instituição um reforço financeiro relevante para atingir os seus objetivos e porque permite que a instituição desenvolva o seu planeamento estratégico com menor dependência das variações anuais da política orçamental, podendo mais facilmente atingir objetivos de médio prazo.

Os contratos-programa foram efetivamente assinados entre as fundações e o Estado em 2009, destinando-se a vigorar durante o período 2010-2014. No entanto nenhuma parcela do financiamento do Estado foi transferida para as universidades fundacionais. Apesar do incumprimento por parte do Estado, todos os reitores confirmam que as instituições executaram a parcela de financiamento a que estavam obrigadas, bem como a atingir os objetivos que foram definidos nos contratos.

Os contratos assinados envolviam um valor de investimento total de 216,5 milhões de euros, cabendo ao Estado financiar 70% e às universidades custear o remanescente. Com o não cumprimento dos contratos, o Estado ficou em dívida para com a U.Porto em 100 milhões de euros, com a U.Aveiro em 40 milhões e com o ISCTE-IUL em 12.5 milhões.

6. Manutenção do financiamento e isenções fiscais típicas

Para além da promessa de vantagens financeiras e patrimoniais enunciadas até ao momento, às universidades fundacionais foi também garantido que estas não veriam afetado o seu acesso aos mecanismos de financiamento e às prerrogativas fiscais que as demais instituições de ensino superior poderiam aceder.

Assim, as universidades fundacionais teriam direito a:

(i) a aplicação dos mesmos critérios de financiamento do ensino e investigação aplicados às demais instituições;

(ii) isenção de impostos que incidem sobre o património e as suas transações nos mesmos termos da isenção concedida aos institutos públicos;

(iii) isenção, nos mesmos termos que o Estado, de impostos, taxas, custas, emolumentos e selos;

(iv) acesso aos programas de financiamento europeus e nacionais nos mesmos termos que as demais instituições de ensino superior.

Este quadro não sofreu alterações e as instituições mantiveram efectivamente o acesso aos mecanismos de financiamento público (nacional e comunitário) e às isenções fiscais nos mesmos termos que as demais instituições de ensino superior. Refira-se também que, para além de não serem diminuídas no seu financiamento, ainda obtiveram vantagens pois não ficaram sujeitas a cativações orçamentais impostas neste período.

Conclusão

Como foi possível constatar ao longo desta comunicação, as principais vantagens que haviam motivado a adesão ao regime fundacional acabaram por não ter concretização plena. No entanto, estamos em crer que os problemas que surgiram na implementação do regime fundacional são, no essencial, decorrentes do processo político que se tem vivido desde 2010 ao nível do controlo das finanças públicas e não são inerentes ao próprio modelo.

Durante os anos de 2010 e 2011, podemos afirmar que o regime fundacional se concretizou e a autonomia das universidades fundacionais foi bastante alargada. Contudo, a partir de 2012, a maior parte das vantagens no âmbito da gestão financeira acabaria por ser anulada em virtude das alterações à Lei de Enquadramento Orçamental e ao Código dos Contratos Públicos. A esta redução da autonomia, juntou-se ainda o não cumprimento dos contratos-programa por parte do Estado.

Com base neste cenário, podemos perceber que o regime fundacional ainda nem sequer foi implementado por completo pelo que a análise das suas eventuais virtualidades ou deficiências é um exercício inviável. O modelo fundacional não teve ainda oportunidade para se consolidar, o que se deve ao controlo mais apertado das contas públicas e à intervenção do Ministério das Finanças em diversas questões de microgestão que limitaram a autonomia de todas as instituições de ensino superior e, em especial, a autonomia mais reforçada das universidades fundacionais.

Existindo o reconhecimento que as universidades fundacionais tiveram um funcionamento perturbado por circunstâncias alheias ao seu modelo, os dirigentes das universidades continuam a reconhecer as potencialidades do regime, desde que funcionem com um quadro legal estável. Apesar de reconhecerem que o regime fundacional não concretizou tantas vantagens quantas eram inicialmente previstas, nenhum Conselho Geral aprovou o regresso ao regime de autonomia comum já que a flexibilidade garantida ao nível patrimonial e na gestão de recursos humanos continua a ser suficientemente atrativa para as instituições pretenderem a manutenção do regime.

Vantagem identificada	Concretização	
	2010/2011	2012-2015
Autonomia financeira		
Não sujeição ao Código dos Contratos Públicos na aquisição de bens e serviços e empreitadas até ao valor dos limiares	Sim	Não (após 11.8.2012)
Dispensa da obrigatoriedade de prestação de contas de acordo com o POC-Educação	Sim	Não
Dispensa da obediência ao princípio da unidade de tesouraria	Sim	Não
Dispensa da obediência ao princípio do equilíbrio orçamental	Sim	Não
Maior autonomia para contrair empréstimos	Sim	Sim
Gestão de Recursos Humanos		
Possibilidade de criação de carreiras próprias	Sim	Sim
Autonomia patrimonial		
Maior autonomia na compra e alienação de património	Sim	Sim
Transferência para a fundação dos imóveis de domínio privado do Estado	Não	Sim
Financiamento		
Contratos-programa de financiamento plurianual	Não	Não
Manutenção dos meios de financiamento e prerrogativas fiscais típicas	Sim	Sim

E, ainda que nem todo o processo tenha sido desenvolvido de acordo com o inicialmente acordado, as instituições acabaram por atingir também outros objetivos ao longo do processo, que são internamente vistos como benéficos, tais como:

- a consolidação de uma imagem inovadora: os dirigentes das instituições consideram que a transformação consolidou a imagem de uma instituição com pendor empreendedor);

- o incentivo à angariação de mais receitas próprias: o facto de a manutenção do regime fundacional depender da verificação de um volume de receitas próprias que assegurem, pelo menos, 50% da totalidade do seu financiamento, funcionou como desafio interno para atingir maior produtividade e fomentar a angariação de receitas;

- a oportunidade para introduzir alterações orgânicas relevantes: a adoção do regime fundacional serviu como uma cobertura retórica ao abrigo do qual se realizaram transformações que eram vistas como necessárias para o crescimento institucional mas que teriam dificuldade em avançar num contexto normal.

Nota metodológica: As conclusões apresentadas na presente comunicação resultam, para além da análise das fontes legislativas, da realização de entrevistas semi-estruturadas aos reitores e administradores das universidades fundacionais, representantes sindicais e membros do XVII e XVIII Governo Constitucional. As conclusões encontram-se mais extensamente desenvolvidas na publicação “A Nova Gestão Pública e as Universidades Fundacionais”, Media XXI, 2014.