

Modelos de Governo e Gestão das Instituições de Ensino Superior

António Augusto Baptista Rodrigues

ISEC – Instituto Superior de Educação e Ciências
aarodrigues@isec.universitas.pt

Resumo

As universidades são como todas as organizações organismos políticos. A eficácia e a eficiência estão condicionadas pelo seu governo¹.

O novo enquadramento jurídico das IES² provocado pela entrada em funcionamento do RJIES³ 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.

O RJIES permitiu que ocorressem alterações ao nível da própria natureza das IES, ou seja, é possível atualmente essas instituições serem fundações públicas de direito privado.

A principal fonte de financiamento das IES continua a ser a dotação do Orçamento de Estado. No entanto pode afirmar-se que as IES têm realizado um esforço no sentido de aumentar o valor das suas receitas próprias.

Neste contexto, é legítimo abordar o debate sobre a gestão universitária e as consequências do uso deste modelo de gestão e a proximidade com os modelos empresariais.

Sistemas eficazes de ‘Corporate Governance’ requerem a clara separação das funções executivas e de responsabilidade dentro da organização. O princípio da liberdade académica é um fator determinante para muitas das reformas efetuadas.

Partindo dos conceitos de “dilemas do governo” de Larsen et al. (2009) e Lazerson (2010), abordaremos os dilemas entre: a democracia representativa e a eficácia organizacional, os modelos de estruturas integradas e matriciais; as influências externas

¹ Na literatura especializada o termo apresenta-se ambíguo sendo definido através de vários enfoques.

² Instituições de Ensino Superior.

³ Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior, Lei nº 62/2007, de 10 de Setembro.

ou internas na tomada de decisão e, entre a centralização e a descentralização no contexto da autonomia universitária.

Palavras Chave: Autonomia, Corporate Governance, Dilemas do Governo, Financiamento, Gestão.

1.Introdução

Na literatura especializada são variados os enfoques relativamente ao conceito de “governo”. Baird (2007), adota a perspetiva da Australian National Audit Office: os processos através dos quais as organizações gerem, controlam e prestam contas. Por sua vez, Harman e Tredgold (2007), reveem-se na perspetiva de Neave (1998), ao considerarem que o governo das universidades representam um marco concetual na definição da forma com os sistemas universitários e institucionais se encontram organizados e são geridos.

Podemos afirmar que as perspetivas dos autores tocam as bases da eficácia – cumprimento dos objetivos da organização – e da eficiência – quantidade de recursos empregues para atingir os objetivos. A vida organizativa contempla aspetos de eficácia e eficiência ou ambos, por isso, é fundamental compreender qual a forma de governo da instituição.

Se é claro que a principal atividade do governo da universidade é decidir como devem ser empregues os recursos públicos e privados obtidos, então, qualquer análise do financiamento à educação que não considere a adequabilidade da governação é uma análise incompleta.

2. A estrutura formal do governo

A estrutura formal de governo é constituída por pessoas e grupos de pessoas que a própria instituição reconhece como autoridades legítimas para tomarem decisões necessárias ao bom funcionamento da vida universitária.

Na perspetiva de Clark (1998),a estrutura dá voz a determinados atores e retira a outros, determina quem comanda, quem toma decisões e desta forma delimita as opções de decisão. Mas, por outro lado, tanto o governo institucional como a estrutura são campos que compreendem por um lado, valores, ideais, tradições e direitos consagrados constitucionalmente e por outro, compromissos, regras, pressões e até imposições de outros atores interessados

A relação entre governo institucional e estrutura formal não é simples. A complexidade e a diversidade surgem por exemplo em diversas situações: o governo institucional não coincide com a estrutura de governo, a estrutura é inoperante, alguns elementos da estrutura não funcionam ou não cumprem com o perfil previsto, a estrutura formal é uma realidade, mas não existe governo institucional, ou existindo os dois as decisões institucionais são tomadas exteriormente.

Se recorrermos ao conceito de governabilidade no âmbito da ciência política talvez possamos compreender de maneira diferente o governo institucional.

No pensamento de Camou (1994), a governabilidade compreende a eficácia, o bom governo e a estabilidade. A eficácia assenta à prossecução de fins no tempo certo e com determinados recursos, não existe governabilidade sem alcance de metas.

O bom governo está relaciona-se com a qualidade da ação que implica assumir um conjunto de valores explícitos: justiça, legitimidade, bem-estar e respeito pelos direitos humanos. A estabilidade é a capacidade da instituição para manter-se e reproduzir-se. Acosta (1994), afirma sintetizando que a governabilidade é a capacidade institucional para legitimar as suas decisões com base no desempenho eficaz das suas funções.

3. A Gestão das Instituições de Ensino Superior

O novo sistema Organizacional das Universidades, definido no RJES, prevê no seu artigo 77º a obrigatoriedade do governo das universidades e dos institutos universitários ser exercido pelo Conselho geral, Reitor e Conselho de gestão, independentemente, de os estatutos das instituições preverem a existência de outros órgãos, de natureza consultiva. São, portanto, aqueles os órgãos a quem compete dirigir as universidades e institutos universitários nas suas atividades científica, pedagógica, cultural e de interação com a sociedade, bem como assegurar o planeamento e a gestão administrativa e financeira da Instituição.

No que se refere à organização e gestão, o artigo 65º preconiza “As instituições de ensino superior públicas adotam, nos termos da lei, o modelo de organização institucional e de gestão que considerem mais adequado à concretização da sua missão, bem como à especificidade do contexto em que se inserem”.

A crise económica com as consequências conhecidas ao nível do financiamento das universidades impõem a exigência e a racionalidade no uso dos recursos públicos. Neste

contexto, a teoria Managerialista⁴ importada das teorias usadas nas instituições privadas parece ser a panaceia para os problemas que as universidades enfrentam.

Este tipo de gestão conduz à eficiência, à economia e à competição que em conjunto promovem um aumento da qualidade na gestão, no sentido em que a boa gestão é aquela que é eficaz e eficiente na utilização dos recursos de que dispõe.

Por outro lado, o uso do conceito de Corporate Governance como mecanismo de minimização da probabilidade de perdas associadas à forma de gestão adotada pela organização, através de instrumentos de controlo permite reduzir os custos de agência⁵.

Fazendo a sua aplicação às IES, 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.

A possibilidade que as IES têm de requererem ao Governo a sua transformação em fundações públicas com regime de direito privado⁶, traduz-se na passagem de um estado controlador para regulador. Este modelo de gestão menos restritivo, ao nível da gestão financeira, patrimonial e de pessoal e ainda a definição do financiamento do Estado por meio de contratos plurianuais, de duração não inferior a três anos, de acordo com objetivos de desempenho⁷, permite uma auto sustentabilidade ao nível do uso e forma de angariação de receitas próprias e diretamente uma diminuição da dependência das transferências via Orçamento de Estado⁸.

4. 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. “A micro gestão governamental dissimulada por uma ostentação de autonomia pode ter efeitos nefastos relativamente a objetivos europeus – a intervenção do Governo e as restrições legais condicionam negativamente a capacidade das IES para planear e competir” (Silva et al. 2008).

⁴ Segundo Lane (1995), o managerialismo afirma-se essencialmente como opção gestonária à inépcia e às ineficiências tradicionalmente conotadas com as organizações burocráticas.

⁵ Os “custos de agência” resultam do confronto de interesses entre os acionistas de uma empresa e os seus gestores. O comportamento dos gestores orienta-se na tomada de decisões que maximizam a sua utilidade em detrimento da maximização da riqueza dos acionistas.

Além dos acionistas, os custos podem ser suportados por outros agentes económicos com interesses na empresa. Nas IES os acionistas são considerados os alunos, os colaboradores e a sociedade em geral.

⁶ Artigo 129 ° do Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (RJIES)

⁷ Artigo 136 ° do Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (RJIES)

⁸ As universidades do Porto e Aveiro e o ISCTE, foram as primeiras a aderirem ao modelo fundacional.

O Conselho Europeu afirmou as IES devem adotar uma “efetiva autonomia e modelos de governação e de prestação de contas facilitadores do papel que devem desempenhar numa Europa de conhecimento”⁹.

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.

Neste sentido, a avaliação do grau de autonomia pode ser analisada através dos indicadores obtenção de financiamento adicional e obtenção de mais financiamento privado.

A principal fonte de financiamento das IES continua a ser a dotação do Orçamento de Estado¹⁰. No entanto pode afirmar-se que as IES têm realizado um esforço no sentido de aumentar o valor das suas receitas próprias¹¹, se por um lado, as alterações orçamentais podem ser interpretadas como estratégia com o intuito de estimular as IES a adotarem critérios de eficiência e em simultâneo assegurar uma distribuição mais equitativa do erário público, por outro, o número de vagas para as licenciaturas e mestrados integrados são estabelecidos 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.

Mas uma coisa é o financiamento do ensino superior outra coisa é a gestão financeira das universidades. Nos termos do artigo 111º do RJIES “ As instituições de ensino superior públicas gozam de autonomia financeira, nos termos da lei e dos seus estatutos, gerindo livremente os seus recursos financeiros conforme critérios por si estabelecidos, incluindo as verbas anuais que lhes são atribuídas no Orçamento do Estado”. Em termos de prestação de contas, e no âmbito do artigo 112º, existe o dever das IES “prestarem à comunidade, de forma acessível e rigorosa, informação sobre a sua situação financeira”. Este é um aspeto intrínseco à autonomia e à prestação de contas que importa adotar sob pena de os principais stakeholders não compreenderem o uso dos dinheiros públicos investidos na educação nem tão pouco o alcance da racionalização e moralização de

⁹ Relatório OCDE EDU/EC (2006)26, de 28- Novembro.

¹⁰ A redução das dotações do Orçamento de Estado que foram capazes de acomodar, correspondentes a cerca de 1/3 no decurso dos últimos anos (Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas, Novembro 2013).

¹¹ Os recursos próprios atingem, em quase todas as universidades, mais de 50% dos seus orçamentos globais e têm vindo a ser geridos no quadro da autonomia universitária (Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas, Agosto 2013).

situações causadoras de desperdícios. Não basta o discurso de utilidade das universidades no sentido do seu comprometimento com o desenvolvimento económico do país, prestar contas ao grande público é um exercício de democracia.

5. Os “dilemas do governo” de Larsen et al. (2009) e Lazerson (2010),

Os dilemas propostos por estes autores são: o dilema da democracia representativa e eficácia organizativa, o dilema entre as estruturas integradas e as estruturas duais, o dilema entre a influência interna e externa na tomada de decisões e o dilema entre a centralização e a descentralização das universidades.

5.1 Democracia representativa e eficácia organizativa

O enfoque nos resultados, atendendo à eficiência e à eficácia é uma reação à democratização das estruturas internas de tomada de decisões (Boer y Stensaker, 2007, citados por Larsen et al., 2009).

Deem y Brehony (2005) afirmam que a prática do managerialismo alterou as relações de poder nos órgãos universitários. O “novo managerialismo” vai além da forma de governar pois implica uma mudança na conceitualização da universidade, em termos do seu objeto e como é governada. O debate entre o modelo representativo e outros mais orientados para a eficácia ocorre com frequência, mas encontra o seu ponto fraco quando falamos de financiamento. A escassez de recursos, pode dificultar a adaptação da universidade a outras exigências sociais.

Se representarmos este dilema como uma linha continua entre dois polos constituídos pela democracia representativa e a eficácia organizativa, o sistema de governo da universidade portuguesa parece enquadrar-se no polo da democracia representativa.

A democracia representativa inclui aspetos do modelo colegial e do modelo democrático, o que supõe a concentração do poder institucional nas mãos da comunidade académica (Tejerina, 1999; Mora, 2000; Michavila y Embid, 2001). Na terminologia de Mintzberg (2003), é uma forma de gestão classificada de “burocracia profissional” estruturada em “classes profissionais”: professores, alunos e pessoal não docente.

As consequências do modelo de democracia representativa e pouco profissional na universidade apontadas por Kogan (1997), são descritas ao nível do aumento das tarefas

administrativas e de gestão, mudança nas tarefas e no poder relativo dos “acadêmicos” e gestores.

A maior diversidade nas tarefas dos gestores e a assunção de tarefas administrativas no rol de funções dos acadêmicos, conduz desta forma à burocratização da academia.

5.2 O dilema entre as estruturas integradas e as estruturas duais

Este dilema concentra-se no debate entre as estruturas de gestão integradas e as estruturas duais.

O elemento determinante do dilema reside na tendência da formalização e unicidade dos papéis e responsabilidades quanto ao exercício da liderança combinado com uma especialização excessiva das tarefas.

As estruturas unitárias comparativamente com as duais respeitam a forma como se organizam as funções e a tomada de decisões nas áreas acadêmica e administrativa.

As estruturas duais, justificam a existência nas hierarquias acadêmica e administrativa implicando a separação entre os atores e os responsáveis daquelas áreas. Num cenário desta natureza podem surgir conflitos entre os órgãos de tomada de decisão.

Uma estrutura matricial do tipo permanente Mintzberg (2003), implementada na Universidade ajuda na resolução do dilema porque favorece a coabitação entre a área acadêmica e a área propriamente dita de gestão, restante pessoal, governo e serviços. Sobre essa estrutura matricial surge uma superestrutura do tipo funcional ou departamental com funções e competências globais em toda a instituição.

5.3 O dilema entre a influência interna e externa na tomada de decisões

As universidades são muitas vezes criticadas por estarem afastadas e ignorarem a realidade social (Amaral e Magalhães 2002; European Commission, 2006).

Este panorama tem sido acompanhado por reformas consubstanciadas num modelo que assenta na tomada de decisão por *stakeholders* externos (Jongbloed et al., 2008).

Esta situação assenta no dilema das reformas universitárias cujo balanço entre a governação praticada por gestores internos e externos (Larsen et al., 2009). Deste modo, está aberto o debate sobre as competências que devem ser cometidas a estes órgãos de governo. É um dilema que forçosamente pede reflexão: os gestores podem ser acadêmicos? Os alunos devem fazer parte dos órgãos de governo? Estas perguntas abrem o debate sobre o tamanho e a composição dos órgãos de governo respeitando o

equilíbrio entre atores internos e externos (Woodfield e Kennie, 2007) e sobre se a identidade dos membros é influenciada pelos seus antecedentes Whitchurch (2006).

O RJIES, no artigo 94º estipula que “ o conselho de gestão é designado e presidido pelo reitor ou presidente, conforme os casos, sendo composto por um máximo de cinco membros, nos termos previstos nos estatutos da instituição, incluindo um vice - reitor ou vice - presidente e o administrador”, ainda que o artigo 81 ° defina na alínea c) que são membros do Conselho Geral “Personalidades externas de reconhecido mérito, não pertencentes à instituição, com conhecimentos e experiência relevantes para esta”, a realidade parece sugerir que o processo de decisão não sofre de muitas influências externas. Ainda que os grupos socialmente estratégicos estejam representados nos órgãos de governo, o Conselho Geral supervisiona alguns aspetos da gestão particularmente de índole financeira¹². A maior influência externa no processo de decisão é constituída pelo Governo, através da fixação e negociação das verbas a inscrever e a transferir do Orçamento de Estado.

5.4 O dilema entre a centralização e a descentralização das universidades

O dilema que apresenta maiores consequências sobre as mudanças nas estruturas do governo é o que se refere à distribuição da autoridade (Amaral y Magalhães, 2002). Quem detém maior autoridade domina melhor a gestão? A consequência do aumento da autonomia é a centralização do poder em estruturas internas da universidade (Meister-Scheytt, 2007). Surgem questões sobre, que tipo de poder e em que medida se manifesta nos diversos níveis organizativos? Como é assegurada a qualidade? Quem decide sobre o plano estratégico da universidade?

Taylor (2006), considera que um dos principais desafios atuais é equilibrar a tomada de decisão em temas centrais com responsabilidades mais orientadas para dentro da organização.

As universidades ao enveredarem por uma especialização na sua ação, particularmente a abertura a novos públicos, diversificação de cursos e internacionalização das atividades, reforçam a sua autonomia face à dependência financeira e administrativa do Estado¹³.

O debate continua aberto, pois não se trata apenas de decidir sobre a capacidade de decisão conferida às universidades, mas também, como se distribui o poder no seu interior. Não existindo consenso na literatura organizacional sobre a centralização e

¹² Artigo 82º, 2) do Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (RJIES).

¹³ Ainda que muitas vezes posta em causa através da introdução de cativações aos recursos próprios.

descentralização, na prática parecem existir novos sistemas de governo em que escolas, faculdades, departamentos, etc. assumem responsabilidades que tradicionalmente encontravam-se cometidas aos órgãos centrais de governo.

6. Conclusões

Os dilemas que envolvem a governação das IES traduz a complexidade da matéria e os desafios que a universidade tem de assumir. A opção por um determinado modelo podia ser a solução, mas, estando a universidade enquanto organização sujeita ao impacto de variáveis externas de difícil controlo, deve encontrar o seu caminho numa sociedade do conhecimento e da informação que por si só exige uma governação dinâmica e atenta à sua sobrevivência.

Apesar, de estudos realizados em países europeus demonstrarem que os níveis de participação interna têm diminuído, enquanto que a participação dos stakeholders exteriores é mais visível (Stensaker, Enders e Boer, 2007; Santiago et al., 2008 e Ferlie et al., 2008), a concentração do poder nos académicos continua a ser uma realidade, por isso, o sistema de governo deve abrir-se a novas fórmulas como propõem Deem e Brehony (2005), como por exemplo o “*new managerialism*”.

Em síntese, apropriando-me das categorias propostas por Clark (1998), com impacto na boa governabilidade, mas sem secundarizar a influencia dos quatro dilemas nos principais desafios que as universidades tem de assumir, reitero a necessidade de:

- 1) Fortalecimento do núcleo de administração
- 2) Integração da organização para uma maior coerência dos objetivos dos diferentes níveis institucionais
- 3) Profissionalização da gestão
- 4) Estimular a gestão de pessoas
- 5) Desenvolvimento de uma cultura empreendedora no sentido de estimular a cooperação com atores externos a todos os níveis e diversificação das fontes de financiamento.

A possibilidade de atores externos exercerem mais influência na definição do rumo das instituições de ensino superior é uma realidade prevista no RJIES através da possibilidade da constituição de fundações públicas com regime de direito privado, além de corresponder a um novo modelo de gestão.

Independentemente do modelo de governo e de gestão praticado, esse fato propicia flexibilidade, coesão institucional e decisão oportuna e responsabilizada, a universidade,

nunca deve esquecer nortear as suas atividades para os fins para que existe com vista a, de modo integral, formar a pessoa humana ao longo da vida.

7.Referências bibliográficas

Acosta Silva Adrián (1994). "Gobernabilidad y democracia. Perspetivas del debate a veinte años del reporte de la Comisión Trilateral". Em *Nóesis*, ano v, núm. 13, Julho-Dezembro. Universidade Autónoma de Ciudad Juárez. pp. 41-56.

Amaral, A. & Magelhães, A. (2002). The Emergent Role of External Stakeholders. En A. Amaral, G.A. Jones e B. Karseth (Eds.), *Governing Higher Education: National Perspectives on Institutional Governance* (pp. 1-23). Dordrecht: Kluwer Academic Publishers

Baird, J. (2007). Taking it on Board: Quality Audit Findings for Higher Education Governance. *Higher Education Research y Development*, 26(1), 101-115

Camou Antonio (1994). "Gobernabilidad y Democracia: Elementos para un mapa conceptual". Em *Nóesis*, ano v, núm. 13, Julho-Dezembro 1994. Universidade Autónoma de Ciudad Juárez. pp. 11-40.

Clark, B. R (1988). *Creating Entrepreneurial Universities. Organizational Pathways of Transformation*. IAU Press. Issues in Higher Education. Pergamon. Paris, France.

Deem, R. & Brehony, K. (2005). Management as Ideology: the Case of 'New Managerialism' in Higher Education. *Oxford Review of Education*, 31(2), 217-235.

Ferlie, E., Musselin, C. & Andresani, G. (2008). The Steering of Higher Education Systems: a Public Management Perspective. *Higher Education*, 56(3), 325-348.

Harman, K. & Treadgold, E. (2007). Changing Patterns of Governance for Australian Universities. *Higher Education Research y Development*, 26(1), 13-29.

Jongbloed, B., Enders, J. & Salerno, C. (2008). Higher Education and its Communities: Interconnections, Interdependencies and a Research Agenda. *Higher Education*, 56(3), 303-324.

Lane, J. E. (1995). *Public Sector: Concepts, Models and Approaches*. London: Sage Publications.

Larsen, I.M, Maassen, P. & Stensaker, B. (2009). Four Basic Dilemmas in University Governance Reform. *Higher Education Management and Policy*, 21(3) 41-58.

Lazerson, M. (2010). *Higher Education and the American Dream: Success and its Discontents*. Budapest: Central European University Press.

Meister-Scheytt, C. (2007). Reinventing Governance: The Role of Boards of Governors in the New Austrian University. *Tertiary Education and Management*, 13(3), 247-261.

- Michavila, F. y Embid, A. (2001). *Hacia una nueva universidad*. Tecnos: Madrid.
- Mintzberg, H. (1984). *La estructuración de las organizaciones*. Barcelona: Ariel.
- Mintzberg, H. (2003). *Criando Organizações Eficazes: estrutura em cinco configurações*. Atlas.
- Mora Ruiz, J.G. (2000). *El gobierno de las universidades: entre la autonomía y la eficacia*. International Seminar on University Governance and Management. Barcelona: EAIR.
- Neave, G. (1998). *The Evaluative State Re-Considered*. *European Journal of Education*, 33, 265-284.
- Kogan, M.(1997). *University-State Relations: a Comparative Perspective*. Paper presented in the OCDE-IMHE Workshop. Helsinki.
- Santiago, P., Tremblay, K., Basri, E. & Arnal, E. (2008). *Tertiary Education for the Knowledge Society*. Paris: OECD.
- 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.
- Stensaker, B., Enders J. & De Boer, H.F. (2007). *Comparative Analysis, Final report of the project: the Extent and Impact of Governance Reform across Europe*. Brussels: European Commission.
- Tejerina, F. (1999). *Alternativas y propuestas de Reforma de los órganos de gobierno de las universidades españolas*. Em Sáenz de Miera, A. (Ed.), *Sistemas de gobierno de las universidades españolas: situación actual y perspectivas de futuro* (pp. 299-304). Madrid: Consejo de Universidades.
- Whitchurch, C. (2006). *Who Do They Think They Are? The Changing Identities of Professional Administrators and Managers in UK Higher Education*. *Journal of Higher Education Policy and Management*, 28(2), 159-171.
- Woodfield, S. y Kennie, T. (2007). *Top Team Structures in UK Higher Education Institutions: Composition, Challenges, and Changes*. *Tertiary Education and Management*, 13(4), 331-348.