

A Governação das Instituições de Ensino Superior pós Bolonha

Rodrigo Teixeira Lourenço
rodrigo.lourenco@estsetubal.ips.pt
Instituto Politécnico de Setúbal

Resumo:

O Processo de Bolonha veio trazer um conjunto de transformações importantes às Instituições de Ensino Superior (IES), num compromisso transversal que minimize diferenças entre instituições. No âmbito da governação, é de salientar uma consolidação de uma nova abordagem ao papel das IES nas Sociedades e um repensar do papel do Estado. A ideia central é as IES deixarem de ser vistas como entidades fechadas, passando a sua atividade a ser diretamente valorizada pela Sociedade, mantendo níveis de autonomia e prestação de contas que lhes permita abordagens competitivas. Uma perspetiva que tem tido impacto nas novas abordagens às estruturas internas de governação, que para além de assumirem maiores responsabilidades nos destinos das IES, têm de assegurar maior partilha dessas responsabilidades, numa lógica de gestão baseada na abordagem dos *stakeholders*. Em Portugal, essa perspetiva consubstanciou-se na criação do Conselho Geral, órgão de topo das IES Públicas Portuguesas, que integra membros internos, externos e estudantes. O presente artigo procura contribuir para a problemática da governação nas IES pós Declaração de Bolonha, desenvolvendo um quadro conceptual e analisando a experiência portuguesa no que se refere à integração de elementos externos nos processos de tomada de decisão das IES.

Palavras-chave: Governação, Ensino Superior.

Abstract:

The Bologna Process has brought a set of important changes to Higher Education Institutions (HEIs), in a transversal commitment that minimizes differences between institutions. In terms of governance, it is worth highlighting the consolidation of a new approach to the role of HEIs in Societies and a rethinking of the role of the State. The central idea is HEIs no longer seen as closed entities, becoming their activity directly valued by Society, maintaining levels of autonomy and accountability that allow them to have competitive approaches. A perspective that has had an impact on new approaches to internal governance structures, which, in addition to having to assume greater responsibilities in the destinations of HEIs, have to ensure a greater sharing of these responsibilities, in a management logic based on the stakeholders approach. In Portugal, this perspective was embodied in the creation of the General Council, a top body of Portuguese Public HEIs that includes internal, external members and students. This article seeks to contribute to the issue of governance in HEIs after the Bologna Declaration, developing a conceptual framework and analyzing the Portuguese experience regarding the integration of external elements in the decision-making processes of HEIs.

Keywords: Governance, Higher Education

1 Introdução

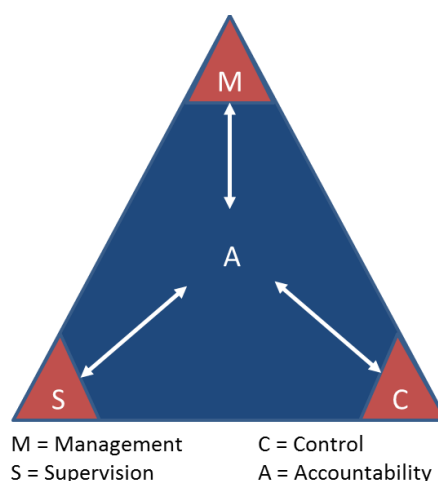
O Processo de Bolonha, formalmente iniciado em 1999 por 29 países, tem-se vindo a traduzir no movimento europeu de modernização do Ensino Superior (ES), com impactos significativos nos vários domínios onde os países subscritores se comprometeram a trabalhar (Crosier & Parveva, 2013). Deste processo tem resultado um extenso conjunto de reformas das Instituições de Ensino Superior (IES), com profundos impactos nas suas atividades (Barnabè & Riccaboni, 2007) e uma crescente preocupação com o posicionamento estratégico, com a melhoria do desempenho organizacional (Chen & Chen, 2010) e recomendações para a adoção de mecanismos que permitam um melhor alinhamento entre as atividades desempenhadas e a missão definida, onde os sistemas de gestão da qualidade estejam associados a processos efetivos de tomada de decisão ao nível científico, pedagógico, administrativo e financeiro (ENQA, 2006) (EUA, 2013). De entre o conjunto de mudanças, é de salientar a valorização da transparência e da prestação de contas à Sociedade, com incentivo a novas abordagens à governação das IES, com maior partilha de responsabilidades entre atores internos e atores externos (Cardoso, 2009).

A governação é vista como o conjunto de mecanismos e práticas institucionais que legitimam as funções exercidas pelos gestores de topo das organizações (Gomez, 2001), por via da delegação de competências das diferentes entidades que nelas investem recursos, nomeadamente os investidores de capital próprio (proprietários ou acionistas), os investidores de capital alheio (credores financeiros), os investidores de capital humano (empregados e gestores) e outros investidores de outros recursos (Oman, Fries, & Buiter, 2003). Atualmente, o conceito de governação tem estado muito associado à terminologia *Corporate Governance* (que na tradução portuguesa tem assumido diversas nomenclaturas - Governabilidade Empresarial, Governança das Empresas, Governo das Sociedades, Governança Corporativa, entre outras), entendida como sendo o sistema pelo qual as empresas são dirigidas e controladas, e onde o Conselho de Administração, órgão representante dos acionistas, assume a responsabilidade máxima, cabendo-lhe a nomeação dos diretores e auditores e a certificação da adequabilidade da estrutura de governação (Comité Cadbury, 1992). Para além de abordar as questões resultantes das inter-relações dentro dos Conselhos de Administração, a *Corporate Governance* aborda igualmente as questões resultantes das interações desses conselhos com a gestão de topo, com os proprietários e com os outros *stakeholders*, incluindo reguladores, auditores, credores, financiadores e analistas (Standards Australia International, 2003).

No âmbito do setor público, a problemática associada à governação tem ganho uma crescente importância ao longo das últimas décadas, sendo hoje apresentada como um novo paradigma no âmbito da regulação social, onde o papel privilegiado do Estado deixa de estar baseado no comando ou na coercividade (Santos B. S., 2005). Contudo, no setor público impera um conjunto muito diversificado de decisores, uma sobreposição de *stakeholders* e um contexto muito diferenciado de elementos da *Corporate Governance* (política, serviço, regulação e diferendo entre disponibilização de serviço/concorrência de mercado) (Horrigan, 2006), onde se incluem, necessariamente, os sistemas de *accountability* (Marques, 2007). Estando relacionado, antes de mais, com as formas e com os meios disponibilizados para que as escolhas dos cidadãos se traduzam em opções políticas efetivas, articuladas com instituições, enquadrados por normas e dependentes da autoridade (Kohler-Koch, 1998), o debate sobre a governação no setor público tem sido alargado a áreas da prestação de serviços por parte do Estado, como seja hospitais, escolas e outros organismos públicos sujeitos a padrões de aceitação social fundamentais para a sua sobrevivência (Filho, 2003).

O grupo de trabalho criado em 1996 pelo Ministério das Finanças holandês, introduziria pela primeira vez a terminologia de *Government Governance*, que se viria a tornar bastante popular, na ótica da salvaguarda da inter-relação entre a gestão, o controle e a supervisão (efetuada por organizações governamentais e/ou por organizações criadas por autoridades governamentais), à prestação de contas perante as partes interessadas dos benefícios criados (Government Audit Policy Directorate, 2000) (Figura 1).

Figura 1 - A Governação no Setor Público



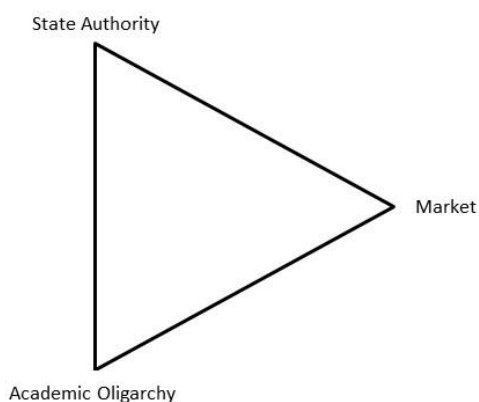
Fonte: (Government Audit Policy Directorate, 2000)

2 A governação no âmbito do ensino superior

2.1 Enquadramento

As questões da governação no ES têm assumido particular relevância nas últimas décadas, sendo por alguns autores consideradas como as mais relevantes, mesmo quando comparadas com outros fatores como seja o financiamento público (Kwiek, 2008). Falar de governação no ES compreende uma teia complexa que inclui o quadro legislativo, as características das instituições e a forma como se relacionam com o sistema, a forma de afetação dos recursos financeiros e respetiva responsabilização pela sua utilização, as estruturas e as relações menos formais que orientam e influenciam os comportamento (OCDE, 2003). Burton Clark (1983), um dos mais referenciados autores nesta área, caracteriza a coordenação do ES por via da comparação de três sistemas nacionais de governação: o sistema estatal (Ex-União Soviética); o sistema de mercado (Estados Unidos da América); e o sistema profissional (Itália), numa triangulação entre a autoridade do estado, o mercado e a oligarquia académica (Figura 2).

Figura 2 - Triângulo de Clark da Coordenação do Ensino Superior

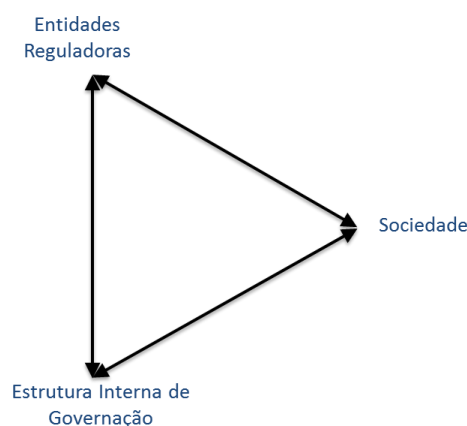


Fonte: (Clark, 1983, p. 143)

O triângulo de Clark representou um dos maiores avanços no pensamento sobre governação no ES (Braun, 1999). Todavia, derivado de um conjunto de mudanças que têm levado à redefinição do papel de cada ator (De Boer, Huismanb, & Meister-Scheyttc, 2010), o triângulo de coordenação de Clark tem vindo a evoluir (McDaniel, 1996) (Dobbins, Knill, & Vogtle, 2011) (Figura 3). A perspetiva da autoridade do Estado tem evoluído para uma perspetiva de regulação, efetuada pelas **Entidades Reguladoras** nacionais e supranacionais, com a autonomia e a prestação de contas a estarem no centro das políticas nas últimas décadas

(Magalhães A. , Veiga, Amaral, Sousa, & Ribeiro, 2013). No âmbito da União Europeia verificou-se uma crescente ênfase na implementação de sistemas formais de coordenação e de controlo, onde os governos nacionais assumem um papel essencialmente de reguladores (Martin & Talpaert, 1992) (King, 2007), ao qual se têm juntado as políticas de governação de âmbito comunitário, numa lógica de meta-regulação e de harmonização (Dobbins & Knill, 2014). Por sua vez, a perspetiva de mercado tem evoluído para uma perspetiva de partilha de responsabilidades com a **Sociedade** (Charlot, 1989). Segundo Seixas (2001), a grande questão está na despolitização das políticas, transferindo a responsabilidade pelos resultados educativos para as instituições e para as comunidades. Trata-se de uma retirada do Estado como entidade financiadora exclusiva e uma crescente focalização na utilidade económica e social do ensino e da investigação (Dobbins & Knill, 2014), que tem originado novos modelos de governação que reflitam a maior preocupação com os interesses da Sociedade (Pedrosa, Santos, Mano, & Gaspar, 2012). Por fim, a perspetiva dos poderes internos tem evoluído para uma perspetiva de diversificação das **Estruturas Internas de Governação** com diferenciação de poderes, em que a gestão organizacional é mais centrada na liderança executiva central (De Boer, 2002). Segundo o estudo da Eurydice (2008), o equilíbrio de competências passa a ser repartido entre Órgãos Executivos, Académicos, de Decisão e de Supervisão, numa ótica de *Corporate Governance*, com a existência de um responsável institucional de topo (Costa, 2004) e a representação formal dos interesses da Sociedade e meio envolvente (Amaral, 2007).

Figura 3 – Enquadramento atual do Triângulo da Coordenação do ES de Clark



Fonte: (Lourenço, 2017)

Esta é uma abordagem, não apenas assente na reconfiguração dos vértices, mas também nas relações que se criam entre esses vértices e que acabam por ser os elos que sustentam todo o funcionamento do Ensino Superior.

2.2 Relação entre Entidades Reguladoras e Estrutura Interna de Governação

Autonomia

Num ambiente cada vez mais complexo, a OCDE defendeu que a gestão direta do ES por parte dos governos deixou de ser apropriada, uma vez que estes não conseguem assegurar nem a sua independência nem o seu dinamismo (OCDE, 2003). Segundo Pedrosa e Queiró a autonomia das IES é uma necessidade, pois as IES *“funcionarão melhor, cumprirão melhor a sua missão, nomeadamente a parte da missão que se pode classificar como estritamente de interesse público, se praticarem em algum grau o autogoverno”* (Pedrosa & Queiró, 2005, p. 61). Segundo Estermann e Nokkala (2009), quer a Comissão Europeia, quer um número significativo de governos europeus, têm reconhecido a necessidade da autonomia como resposta às expectativas sobre o contributo das IES para a Sociedade do conhecimento.

Prestação de Contas

As questões associadas à autonomia do ES têm sido complementadas com as questões associadas à prestação de contas, vista como forma de permitir uma harmonização e uma padronização *a posteriori* por via dos mecanismos de avaliação e acreditação (Neave G. , 2009). Trata-se de um conceito relativamente recente, muito associado à *New Public Management*, que pretende introduzir novos meios não hierárquicos para controlo da atividade das entidades públicas (Erkkilä & Piironen, 2014). Trow (1996), olha para a prestação de contas como sendo a obrigação de reportar aos outros explicações e justificações, assim como das respostas sobre a forma como os recursos estão a ser utilizados.

Financiamento

A sustentabilidade financeira é um desafio particularmente crítico para as IES europeias, numa tensão entre equidade e excelência (Hicks & Katz, 2011). O sistema de financiamento é visto como o principal fator de influência das estratégias institucionais, pelo que tem existido uma tendência internacional para a definição de políticas de financiamento que tenham por base a partilha de custos (Cerdeira, 2008). O relatório *Financially Sustainable Universities II - European universities diversifying income streams* (Estermann & Pruvot, 2011), aponta a diversificação das fontes de financiamento como fator essencial, decorrente do complexo contexto que globalmente as IES enfrentam em termos financeiros, com o crescimento do

número de estudantes, a redução do financiamento, o repensar do papel do estado e a tendência de declínio dos orçamentos das instituições (Teixeira & Koryakina, 2013).

Garantia da Qualidade

Sendo uma área onde o contributo do Processo de Bolonha foi mais evidente, a garantia de qualidade tem dominado as políticas de governação no ES, assumindo as Agências de Garantia da Qualidade um papel central (Salter & Tapper, 2000), com o objetivo de implementar um ES de qualidade, ligado à investigação e à aprendizagem ao longo da vida, promovendo a empregabilidade (Rauhvargers, Deane, & Pauwels, 2009). No relatório de implementação do processo de Bolonha (Eurydice, 2012) é reconhecido que os sistemas nacionais no âmbito da garantia da qualidade, apesar de terem seguido orientações diversificadas, na sua maioria têm vindo a concentrar-se nas instituições e nas suas formações.

2.3 Relação entre Estruturas Internas de Governação e Sociedade

Prestação do serviço educativo

Nas últimas décadas tem-se assistido ao fim do ES visto como um indiscutível bem público que compete ao Estado assegurar, convertendo-se *“num bem que, sendo público, não tem de ser exclusivamente assegurado pelo Estado”* (Santos B. S., 2004, p. 16). Segundo Brown (2011), esta conversão requer que as IES sejam entidades jurídicas distintas do Estado, centradas na prestação do serviço de educação, com alto nível de autonomia, baixas barreiras à entrada de concorrentes, financiamento público ao ensino separado do financiamento público à investigação, parte do financiamento por via das propinas ou de um sistema de vales, atribuição de fundos para a investigação numa base seletiva e maior quantidade de informação que permita aos financiadores escolher a Instituição a que se querem associar.

Adaptação à mudança

Os modelos de burocracia profissional que tradicionalmente caracterizaram as IES, onde os académicos estão no topo e as estruturas administrativas estão na parte inferior (Mano, 2007), começaram a ser considerados obsoletos e inadequados para ambientes em rápida mudança (De Boer, 2003). O alargamento e aprofundamento da perspetiva concorrencial no ES, tem colocado uma ênfase cada vez maior na capacidade de as IES se centrarem e de

tornarem clara a sua missão e o seu significado para a Sociedade, pois essa missão é cada vez mais redesenhada um função das escolhas e dos caminhos institucionais (Kissel, 2011).

Estratégia institucional

Uma das doze mudanças que a Comissão Europeia apontou necessárias às IES está relacionada com a necessidade de assegurar uma verdadeira autonomia e responsabilização, que lhes permita aceitar “*a plena responsabilidade institucional pelos seus resultados ante a Sociedade em sentido lato*” (Comissão Europeia, 2006, p. 6), sugerindo-se a implementação de novos sistemas internos de governação, baseados em prioridades estratégicas e na gestão profissional dos recursos humanos, dos investimento e dos processos administrativos. Segundo Hunt *et al* (1997), a implementação de processos de planeamento estratégico nas IES são um contributo importante para uma melhoria da capacidade institucional, pela criação de estabilidade académica, aumento dos níveis de eficiência, clarificação do caminho futuro e otimização da cooperação entre elementos da comunidade académica.

Partilha de responsabilidades

As últimas décadas da governação institucional das IES têm sido marcadas pela participação democrática (Mano, 2007), onde questões como a escolha do Reitor, o grau de participação dos *stakeholders* externos, a liderança institucional, o tamanho e composição dos conselhos de administração, a eficácia e a transparência dos processos de decisão, são algumas das questões mais frequentemente referidas (Melo, Sarrico, & Radnor, 2008). De Boer, Huismanb e Meister-Scheyttc (2010) chamaram-lhe a supervisão na “*moderna*” governação das IES com órgãos de gestão partilhados entre atores internos e externos que supervisionam as direções executivas, aumentando a responsabilidade destes últimos na governação das IES.

2.4 Relação entre Sociedade e Entidades Reguladoras

Desenvolvimento Sustentável

O ES tem um importante papel no desenvolvimento sustentável, fundamentalmente como disseminador do conhecimento e como entidade responsável pela necessária mudança de mentalidades e de atitudes na preparação dos futuros responsáveis (Essex Report, 1995). Segundo Calder e Clugston (2002), apesar de as abordagens das IES à sustentabilidade serem muito diferenciadas, só é possível alcançar o desafio de transformar as formações num ensino

de pensamento integrado para a sustentabilidade, se se aumentar a preocupação dos *stakeholders* mais influentes nessa mesma transformação (Calder & Clugston, 2003).

Sociedade do conhecimento

Na reunião extraordinária do Conselho Europeu, realizada em Lisboa em 2000, foi definido um novo enquadramento estratégico para a União Europeia, tendo em vista uma economia baseada no conhecimento que permita reforçar o emprego, a reforma económica e a coesão social (Conselho Europeu, 2000), naquela que ficaria conhecida como a Estratégia de Lisboa. Um dos desideratos foi a criação de um espaço europeu de investigação e de inovação, através de uma melhor integração e coordenação das atividades de investigação de modo a torná-las mais eficazes e inovadoras. Assumiu também especial relevância a educação para a vida, com oferta de formações *“concebidas para grupos-alvo em diferentes fases das suas vidas: jovens, adultos desempregados e as pessoas empregadas que correm o risco de ver as suas competências ultrapassadas pela rapidez da mudança”* (Conselho Europeu, 2000, p. 10).

Desenvolvimento Regional

Para além de serem os atores centrais na condução do ensino e da investigação, as IES estão também associadas ao desenvolvimento económico, social e cultural de suas regiões (OCDE, 2007). Atualmente existe um consenso generalizado de que as IES têm efeitos notáveis no ambiente da região onde estão inseridas, não só no que se refere aos efeitos financeiros, mas também aos efeitos sociais (Schubert & Kroll, 2014). A definição da rede de IES surge como fator decisivo no desenvolvimento e crescimento económico das regiões e a diversificação espacial, tendo em conta a forma como as instituições servem as regiões onde se inserem (Teixeira, Rocha, Biscaia, & Cardoso, 2013).

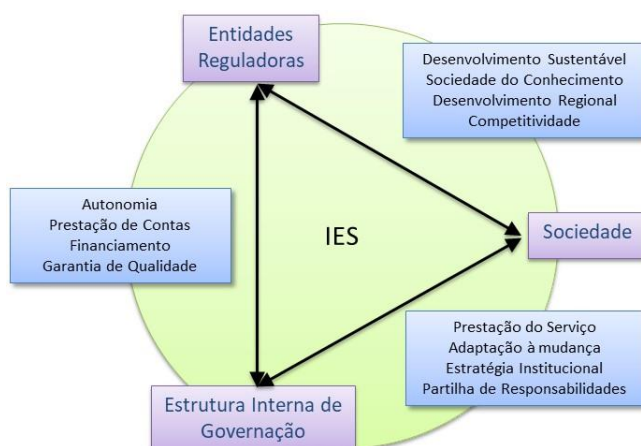
Competitividade

Entende-se que quanto maior a diversidade melhor é a capacidade de os sistemas atenderem às necessidades do mercado de trabalho, melhor e maior é a oferta e melhor é capacidade de permitir a especialização das instituições, aumentando a eficácia do sistema de ensino como um todo, em particular no contexto do desenvolvimento da Sociedade do conhecimento (Vught, 2007). Segundo Bleiklie (2004), trata-se de uma diferenciação complexa, associada às diferentes formas como as diferentes tipologias de instituições se relacionam com o Estado, mas também uma diferenciação associada à importância do conhecimento na Sociedade atual, ao qual as IES têm de se adaptar por meio de estratégias diferentes.

2.5 Novo enquadramento da Governação no Ensino Superior

No atual enquadramento Europeu, o modelo de Clark apresenta um novo quadro analítico, em que as IES passaram a estar no centro de uma dinâmica que combina as Entidades Reguladoras (proporcionam mecanismo de autonomia e financiamento, aos quais se associam políticas de prestação de contas e garantia da qualidade), a Sociedade (procura um desenvolvimento sustentável, baseado no conhecimento, no desenvolvimento regional e em padrões de competitividade) e as Estruturas Internas de Governação (garantem que as IES prestam um serviço educativo que se adapta às necessidades da Sociedade, por via de estratégias consistentes e partilha de responsabilidades com os seus *stakeholders*) (Figura 4).

Figura 4 - Modelo Governação no Ensino Superior



Fonte: (Lourenço, 2017) adaptado de (Clark, The higher education system: Academic organization in cross-national perspective, 1983)

Nesta nova triangulação, as Estruturas Internas de Governação, assumem um papel vital como elo em todo o processo, sem os quais a lógica de governação global perde eficiência.

3 Estruturas de Governação Interna no Ensino Superior

3.1 Contexto Internacional

Segundo Pedrosa, Santos, Mano e Gaspar (2012), a grande alteração que se tem verificado nas estruturas internas de governação das IES a nível europeu, particularmente após o Processo de Bolonha, tem sido o crescente nível de participação de elementos externos na sua governação, em algumas situações de forma maioritária. Uma realidade que, segundo os

autores, traz às direções das IES uma elevada exigência no exercício das funções, tendo de ser capazes de aliar os interesses académicos, aos contributos dos elementos externos e com uma eficiente gestão de recursos. O já referenciado estudo da Eurydice (2008), que comparou 30 países europeus, identificou a existência generalizada de quatro tipos de órgãos: Direção Executiva, Órgão Académico, Órgão de Decisão e Órgão Consultivo/Supervisor.

A Direção Executiva é, regra geral, um órgão alargado, composto pelo Reitor/Presidente e Reitores/Presidentes adjuntos ou Vice-Reitores/Presidentes, sendo o principal responsável pelo desenvolvimento, organização, gestão e monitorização do planeamento estratégico. A crescente autonomia das IES tem levado a um crescente reforço das competências deste órgão, assumindo poderes mais diversificados e com maior capacidade de tomada de decisão. O Órgão Académico assume responsabilidades nas matérias referentes ao ensino e à investigação, sendo composto, essencialmente, por académicos, embora, de uma forma generalizada, incluam representantes dos estudantes e, em algumas situações, do pessoal não-docente. Apesar de, na maior parte dos países estudados, ser um órgão com poderes relativamente limitados em termos de decisão e sem responsabilidade diretas no desenvolvimento estratégico da instituição, de um modo geral, a Direção Executiva, necessita de obter a sua aprovação para questões relacionadas com programas académicos. O Órgão de Decisão assume especiais responsabilidades no que se refere ao planeamento estratégico, às políticas globais de ensino e investigação e ao desenvolvimento da instituição, detendo de uma forma genérica a competência de aprovar e modificar os estatutos e de aprovar um conjunto alargado de decisões da Direção Executiva.

De um modo geral, verifica-se a existência de um Órgão de Supervisão, composto essencialmente ou exclusivamente por elementos externos à instituição, com responsabilidades associadas à salvaguarda dos interesses da instituição e à garantia de cumprimento da legislação do país. A sua área de atuação diverge de acordo com as tradições e as estruturas de cada país, sendo normalmente responsável pela aprovação de toda a informação que deve ser submetida ao Ministério e pela supervisão da auditoria financeira, sendo, de um modo geral, o órgão que nomeia e demite a Direção Executiva.

3.2 Contexto Português

A importância do Processo de Bolonha para a reforma do ES em Portugal é patente no período fértil que se seguiu, no que se refere à publicação de legislação específica para o ES. Em 2003 seriam publicados o Regime Jurídico do Desenvolvimento e da Qualidade do Ensino

Superior¹ e a Lei de Bases do Financiamento do Ensino Superior². Em 2005 os Princípios Reguladores dos Instrumentos para a Criação do Espaço Europeu de Ensino Superior³ e a Alteração à Lei de Bases do Sistema Educativo⁴. Em 2006 é publicado o diploma dos Graus Académicos e Diplomas do Ensino Superior⁵. E, por fim, no ano de 2007, é publicado o Regime Jurídico da Avaliação do Ensino Superior⁶ e o Regime Jurídico de Garantia de Qualidade no Ensino Superior⁷. Também em 2007, é publicado o Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (RJIES)⁸, que, entre muitos outros aspetos, trouxe uma regulamentação e uma estrutura interna de governação comuns para universidades e politécnicos, consubstanciando uma visão integrada do ES em Portugal (Miranda J. , 2012) e dando resposta a um conjunto de propostas que ao longo da vigência do anterior regime jurídico reforçaram a necessidade de *“unificar e simplificar a numerosa legislação que se foi acumulando”* (CNE, 2007).

Autonomia das Instituições

No campo da autonomia das IES, verificou-se um aprofundamento significativo relativamente às leis anteriores, com o surgimento de quatro novas tipologias de autonomias: a de definição da missão, a académica, a cultural e a de diversidade de organização. A autonomia relativa às estruturas internas de governação já constava nas Leis da Autonomia de 88 e de 90, tendo o RJIES aprofundado e clarificado. Para além dos órgãos obrigatórios, o Conselho Geral, o Reitor/Presidente e o Conselho de Gestão, o artigo 12º prevê que *“as instituições de ensino superior organizam-se livremente e da forma que considerem mais adequada à concretização da sua missão”*. Em média, após a publicação do RJIES, as IES Públicas Portuguesas (IESPuP) criaram dois órgãos para além dos legalmente obrigatórios, com maior incidência e diversidade nas Universidades (2,33 órgãos/IES) face aos Politécnicos (1,93/IES). Nas Universidades destaca-se a manutenção quase generalizada dos Senados, da criação dos Conselhos Disciplinares e de um conjunto diversificado de outros Conselhos, ao passo que nos Politécnicos destaca-se a criação generalizada dos Conselhos Académicos e dos Conselhos para a Avaliação e Qualidade.

¹ Lei nº 01, 06/01/2003, Regime Jurídico do Desenvolvimento e da Qualidade do Ensino Superior

² Lei nº 37, 22/8/2003, Lei de Bases do Financiamento do Ensino Superior

³ Decreto-Lei nº 42, 22/2/2005, Princípios Reguladores de Instrumentos para a Criação do Espaço Europeu de Ensino Superior

⁴ Lei nº 49, 30/08/2005, Alteração à Lei de Bases do Sistema Educativo

⁵ Decreto-Lei nº 74, 24/3/2006, Regime Jurídico dos Graus Académicos e Diplomas do Ensino Superior

⁶ Lei nº 38, 16/8/2007, Regime Jurídico Avaliação do Ensino Superior

⁷ Decreto-Lei nº 369, 05/11/2007, Regime Jurídico de Garantia de Qualidade no Ensino Superior

⁸ Lei nº 62, 10/9/2007, Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior

Competências dos órgãos

O RJIES introduz transformações profundas no que diz respeito às competências dos órgãos, numa passagem de um modelo com múltiplas sedes de governação, para um modelo em que o Conselho Geral assume as responsabilidades máximas pela governação das IES (Bettencourt, 2013). Com o seu campo de atuação alargado de forma substancial, destacam-se as três competências que são verdadeiramente novas - a eleição do seu Presidente, a aprovação do seu regimento e a apreciação dos atos do Reitor/Presidente - que apresentam um significado muito relevante. A eleição do seu Presidente e a aprovação do seu regimento representam a independência do órgão relativamente ao Reitor/Presidente, uma vez que nos modelos anteriores era este que, por inerência do cargo, presidia os restantes órgãos de governação das IES. A apreciação dos atos do Reitor/Presidente representa o papel de supervisão do Conselho Geral no âmbito da governação das IES. Tendo por base o estudo da Eurydice, poder-se-á dizer que o Conselho Geral se trata de um Órgão de Decisão, responsável, entre outros, pelo planeamento estratégico e pela política geral de ensino e de investigação e, simultaneamente, um Órgão de Supervisão, responsável pela supervisão da Direcção Executiva da instituição. No que diz respeito às competências dos Reitores/Presidentes, são cinco o número de competências verdadeiramente novas, todas elas com reforço dos seus poderes e das suas responsabilidades (Mano & Marques, 2012), assumindo a tipologia de Direcção Executiva, responsáveis pela programação, desenvolvimento, organização, gestão e monitorização do plano estratégico. Relativamente ao Conselho de Gestão, este é um órgão com competências pouco evidentes, cabendo-lhe conduzir a gestão administrativa, patrimonial e financeira, adicionada da gestão dos recursos humanos e da fixação de taxas e emolumentos, não existindo órgãos semelhantes nos países analisados.

O Conselho Geral

Uma das questões mais relevantes no que se refere ao Conselho Geral é a sua composição, que, segundo artigo 81 n.º 2 do RJIES, é constituída por três tipologias de membros, os representantes dos professores e investigadores, os representantes dos estudantes e as personalidades externas, num total de membros que deverá estar compreendido entre os 15 e os 35. Ainda no mesmo artigo prevê que os representantes dos estudantes devem representar pelo menos 15% do total e o número 5 prevê que as personalidades externas devem representar pelo menos 30% do total. Não se tratando de uma constituição verdadeiramente nova, nomeadamente no que se refere à participação de elementos externos, a combinação dessa

participação com as competências do órgão, transforma esta solução como uma das mais relevantes no atual modelo de governação das IES Públicas Portuguesas, que advém da tendência europeia para a existência de órgão com características semelhantes (Hasan, 2007). As soluções encontradas pelas IES foram diversas, das quais se destaca os seguintes aspetos: (a) uma dimensão média de 26,3 membros, superior no caso dos Politécnicos (27,7), face às Universidades (24,9); (b) apenas uma instituição optou pela dimensão mais reduzida (15 membros), ao passo que quatro instituições optaram pela dimensão máxima (35 membros); (c) os Docentes/Investigadores têm a maioria de membros em todos os Conselhos Gerais; (d) os membros Externos, em termos médios, têm um peso inferior ao limite mínimo previsto no RJIES, situação ligeiramente mais evidente nas Universidades (28%) do que nos Politécnicos (29%); (e) os membros Estudantes, em termos médios, têm um peso idêntico ao limite mínimo previsto no RJIES, tanto nas Universidades como nos Politécnicos, apesar de 13 instituições apresentarem valores inferiores; (f) das 30 instituições estudadas, 27 optaram por incluir os Não Docentes/Não Investigadores como corpo do Conselho Geral (Tabela 1).

Tabela 1 - Composição dos Conselhos Gerais das IESPuP*

	Docentes							NãoDocentes	
	Total	Investigadores	%	Externos	%	Estudantes	%	NãoInvestigadores	%
Instituto Universitário de Lisboa - ISCTE	33	17	52%	10	30%	5	15%	1	3%
Universidade Aberta	22	12	55%	6	27%	3	14%	1	5%
Universidade Beira Interior	29	15	52%	8	28%	5	17%	1	3%
Universidade da Madeira	20	11	55%	6	30%	3	15%	0	0%
Universidade Aveiro	19	10	53%	5	26%	3	16%	1	5%
Universidade Coimbra	35	18	51%	10	29%	5	14%	2	6%
Universidade Évora	25	13	52%	7	28%	3	12%	2	8%
Universidade Lisboa	23	12	52%	6	26%	4	17%	1	4%
Universidade Trás-os Montes e Alto Douro	23	13	57%	6	26%	3	13%	1	4%
Universidade Algarve	35	18	51%	10	29%	6	17%	1	3%
Universidade Minho	23	12	52%	6	26%	4	17%	1	4%
Universidade Açores	15	8	53%	4	27%	2	13%	1	7%
Universidade Porto	23	12	52%	6	26%	4	17%	1	4%
Universidade Nova Lisboa	21	11	52%	7	33%	3	14%	0	0%
Universidade Técnica Lisboa	27	14	52%	8	30%	4	15%	1	4%
Média Universidades	24,9	13,1	53%	7,0	28%	3,8	15%	1,0	4%
Politécnico de Beja	21	11	52%	6	29%	3	14%	1	5%
Politécnico Guarda	33	17	52%	10	30%	5	15%	1	3%
Politécnico Bragança	25	14	56%	7	28%	3	12%	1	4%
Politécnico Castelo-Branco	25	13	52%	7	28%	4	16%	1	4%
Politécnico Coimbra	35	18	51%	10	29%	6	17%	1	3%
Politécnico Leiria	33	17	52%	10	30%	5	15%	1	3%
Politécnico Lisboa	33	17	52%	10	30%	5	15%	1	3%
Politécnico Portalegre	22	12	55%	6	27%	3	14%	1	5%
Politécnico Santarém	21	11	52%	6	29%	3	14%	1	5%
Politécnico Setúbal	29	15	52%	8	28%	4	14%	2	7%
Politécnico Tomar	21	11	52%	6	29%	3	14%	1	5%
Politécnico Viana do Castelo	29	15	52%	8	28%	5	17%	1	3%
Politécnico Viseu	30	16	53%	9	30%	5	17%	0	0%
Politécnico do Cávado e do Ave	23	12	52%	7	30%	3	13%	1	4%
Politécnico Porto	35	18	51%	10	29%	6	17%	1	3%
Média Politécnicos	27,7	14,5	52%	8,0	29%	4,2	15%	1,0	4%
Média IESPuP	26,3	13,8	52%	7,5	29%	4,0	15%	1,0	4%

* Estudo Efetuado antes da fusão que deu origem à Universidade de Lisboa
 Fonte: (Pedrosa, Santos, Mano, & Gaspar, 2012)

Existe uma preocupação elevada das IESPuP com a Sociedade e com a envolvente externa, que se manifesta no facto de as ligações ao exterior surgirem como uma das variáveis de desempenho organizacional mais relevantes em ambas as tipologias de instituições, assim como no facto de se registar uma aceitação generalizada da participação de membros externos no Conselho Geral (Lourenço, 2017). Contudo, a existência de número significativo de IES em que o peso das personalidades externas no CG não atinge os 30%, revela algum conservadorismo nas opções das IES (Pedrosa, Santos, Mano, & Gaspar, 2012). Segundo o estudo elaborado por Oliveira, Peixoto e Silva (2014), para além de se verificar a existência de uma divisão de opiniões entre os membros dos Conselhos Gerais sobre os atuais pesos, verifica-se uma tendência para que cada um dos corpos se sentir sub-representado, levantando a problemática relativa ao processo de escolha dos elementos externos, uma vez que o facto de serem escolhidos pelos membros internos eleitos cria *“um efeito perverso de continuidade e reprodução ideológica”* (p. 74). Sendo o Conselho Geral claramente visto como um dos principais órgãos de supervisão do desempenho organizacional das IESPuP, tem estado longe de exercer na plenitude essa função (Lourenço, 2017). Reveste-se, por isso, de importância acrescida a clarificação desta função, quer no âmbito dos próprios Conselhos Gerais quer no âmbito do ES no seu todo, permitindo que seja exercida de forma natural sem constrangimentos formais. O desenvolvimento de atividade de supervisão de forma mais intensa por parte dos Conselhos Gerais, recorrendo a mecanismos formais de mediação e avaliação desse desempenho, tendo em vista um contributo mais ativo para a transparência e para prestação de contas e, por conseguinte, para a autonomia das IES, pode igualmente revelar-se como um importante contributo para o desenvolvimento institucional das IES.

4 Conclusões

A governação das IES no quadro Europeu, tem registado uma tendência para a valorização de órgãos coletivos com representação de membros externos, que assumem a responsabilidade central pela definição estratégica da instituição, pelo acompanhamento e supervisão do sucesso da mesma e pelo seu reporte à Sociedade. Neste âmbito, tem saído reforçada a necessidade de as IES definirem estratégias que introduzam não apenas uma visão de longo prazo associado a um projeto institucional diferenciador, mas que introduza também os pilares essenciais da sua sustentabilidade. A existência de órgãos internos que assumem o papel de definição estratégica e de supervisão do seu cumprimento, contribui de forma direta para esta problemática. Para

além de permitirem a existência de mecanismos de definição estratégica mais robustos e mais diversificados, com melhor capacidade de responder em simultâneo aos interesses da comunidade académica e da Sociedade, permitem igualmente assegurar a existência de mecanismos de regulação interna e de supervisão do desempenho organizacional, que, por via da integração de membros Externos, introduz uma ótica externa.

Em Portugal, na sequência do Processo de Bolonha, o RJIES criou o Conselho Geral, órgão de governação das IES Públicas Portuguesas que simultaneamente assume as funções de órgão decisor e de órgão supervisor, com competências, entre outras, de eleição do Reitor/Presidente e de apreciação dos seus atos, assim como de aprovação da estratégia e do orçamento, e constituído por três corpos principais, os Docentes/Investigadores, os Externos e os Estudantes. Um órgão que apresenta uma lógica de representação de *stakeholders*, em certa medida, equiparados a proprietários, com um papel altamente relevante na interligação entre as perspetivas internas e externas das IES, numa lógica de prestação de contas perante os atores externos, em particular os oriundos Sociedade. Contudo, o seu papel efetivo na governação as IES não é consensual e em alguns aspetos foge muito àquilo que era espectável, nomeadamente no que se refere à sua função de supervisão interna. Reveste, assim, de particular relevância a clarificação e a atuação em conformidade dos Conselhos Gerais na supervisão do funcionamento das IESPuP, uma das questões essenciais que estão na base da sua criação.

5 Referências

- Amaral, A. (2007). A Reforma do Ensino Superior Português. *Políticas de Ensino Superior - Quatro Temas em Debate* (pp. 17-38). Lisboa: Conselho Nacional de Educação.
- Barnabè, F., & Riccaboni, A. (2007). Which role for performance measurement systems in higher education? Focus on quality assurance in Italy. *Studies in Educational Evaluation*, 33, 302-319.
- Bettencourt, A. M. (2013). *Autonomia e Governança das Instituições Públicas de Ensino Superior*. Lisboa: Conselho Nacional de Educação.
- Bleiklie, I. (2004). Diversification of higher education systems. Em UNESCO, *Diversification of Higher Education and the Changing Role of Knowledge and Research* (pp. 16-39). Paris: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization.
- Braun, D. (1999). Changing Governance Models in Higher Education: The Case of the New Managerialism. *Swiss Political Science Review*, 1-24.
- Brown, R. (2011). Looking back, looking forward: the changing structure of UK higher education, 1980-2012. Em J. B. Shah, *Higher Education and Society in Changing Times: looking back and looking forward* (pp. 13-22). Center for Higher Education Research and Information.
- Cardoso, S. C. (2009). *Representações Estudantis da Avaliação das Instituições de Ensino Superior Público*. Tese de Doutoramento em Ciências Sociais: Universidade de Aveiro.
- Cerdeira, M. L. (2008). *O Financiamento do Ensino Superior Português*. Lisboa: Faculdade de Psicologia e de Ciências de Educação da Universidade de Lisboa.

- Charlot, B. (1989). 1959-1989: Les mutation du discours éducatif. *Éducation Permanente*, 98, 133-149.
- Chen, J.-K., & Chen, I.-S. (2010). A Pro-performance appraisal system for the university. *Expert Systems with Applications*, 2108-2116.
- Clark, B. R. (1983). *The higher education system: Academic organization in cross-national perspective*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- CNE. (28 de Setembro de 2007). *Parecer nº6*. Lisboa: Conselho Nacional de Educação.
- Comissão Europeia. (2006). *Realizar a Agenda da Modernização das Universidades: Ensino, investigação e inovação*. Bruxelas.
- Comité Cadbury. (1992). *The financial aspects of Corporate Governance*. London: The Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance and Gee and Co. Ltd.
- Conselho Europeu. (2000). *Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Lisboa*. Lisboa.
- Costa, J. V. (2004). *A autonomia universitária*. Obtido de <http://jvcosta.net/artigos.html>
- Crosier, D., & Parveva, T. (2013). *The Bologna Process: Its impact on higher education development in Europe and beyond*. Paris: UNESCO: International Institute for Educational Planning.
- De Boer, H. (2002). Trust, The Essence of Governance. Em A. Amaral, G. A. Jones, & B. Karseth, *Governing Higher Education: National Perspective on Institutional Governance* (pp. 43-61). Netherlands: Kluwer Academic Publishers.
- De Boer, H. (2003). Who's afraid of Red, Yellow and Blue: The colourful world of managements reforms. Em A. Amaral, V. L. Meek, & I. M. Larsen, *The Higher Education Managerial Revolution* (pp. 89-108). Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- De Boer, H., Huisman, J., & Meister-Scheytt, C. (2010). Supervision in 'modern' university governance: boards under scrutiny. *Studies in Higher Education*, 317–333.
- Dobbins, M., & Knill, C. (2014). *Higher Education Governance and Policy Change in Western Europe: International challenge for historical institutions*. Nova York: Palgrave Macmillan.
- Dobbins, M., Knill, C., & Vogtle, E. M. (2011). An analytical framework for the cross-country comparison of higher education governance. *Higher Education*, 665–683.
- ENQA. (2006). *Quality Assurance of Higher Education in Portugal*. Helsinki: European Association for Quality Assurance in Higher Education.
- Erkkilä, T., & Piironen, O. (2014). Shifting fundamentals of European higher education governance: Competition, ranking, autonomy and accountability. *Comparative Education*, 177–191.
- Essex Report. (1995). *Workshop on the Principles of Sustainability in Higher Education*. Massachusetts: Center for Environmental Management.
- Estermann, T., & Nokkala, T. (2009). *University Autonomy in Europe I*. Brussels: European University Association.
- Estermann, T., & Pruvot, E. B. (2011). *Financially Sustainable Universities II: European universities diversifying income streams*. Brussels: European University Association.
- EUA. (2013). *Portuguese Higher Education: A view from the outside*. Brussels: European University Association.
- Eurydice. (2008). *A Governança do Ensino Superior na Europa*. Lisboa: Ministério da Educação.
- Eurydice. (2012). *The European Higher Education Area in 2012 - Bologna Process Implementation Report*. Brussels: Education, Audiovisual and Culture Executive Agency.
- Filho, J. R. (2003). Governança organizacional aplicada ao setor público. *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, (pp. 28-31). Panamá.
- Gomez, P.-Y. (2001). *La république des actionnaires - Le Gouvernement des entreprises, entre démocratie et démagogie*. Paris: Syros.
- Government Audit Policy Directorate. (2000). *Government Governance: Corporate governance in the public sector, why and how?* Hague: Netherlands Ministry of Finance.
- Hasan, A. (2007). *Independent Legal Status and Universities as Foundations*. Paris: UNESCO.

- Hicks, D., & Katz, J. S. (2011). Equity and Excellence in Research Funding. *Minerva*, 137-151.
- Horrigan, B. (2006). Governance in the Public Sector: Lessons from the Research. *Corporate Governance ARC Research Project*. Sydney.
- Hunt, C. M., Oosting, K. W., Stevens, R., Loudon, D., & Migliore, R. H. (1997). *Strategic planning for private higher education*. Nova Iorque: Haworth Press.
- King, R. P. (2007). Governance and accountability in the higher education regulatory state. *Higher Education*, 411-430.
- Kissel, A. (2011). Will Universities Rediscover Their Core Mission as They Shrink? *Academic Questions*, 429-437.
- Kohler-Koch, B. (1998). A evolução e transformação da governação europeia. *Análise Social*, 659-684.
- Kwiek, M. (2008). Academic Entrepreneurship vs. Changing Governance and Institutional Management Structures at European Universities. *Policy Futures in Education*, 757-770.
- Lourenço, R. T. (2017). *Governança e Desempenho Organizacional nas IES Públicas Portuguesas - O Papel dos Conselhos Gerais*. Coimbra: Universidade de Coimbra.
- Magalhães, A., Veiga, A., Amaral, A., Sousa, S., & Ribeiro, F. (2013). Governance of Governance in Higher Education: Practices and lessons drawn from the Portuguese case. *Higher Education Quarterly*, 295-311.
- Mano, M. (2007). *Proposal for a Governance Decision-Making Model in a Portuguese Public University (PPU)*. Southampton: University of Southampton.
- Mano, M., & Marques, M. C. (2012). Novos Modelos de Governo na Universidade Pública em Portugal. *Revista de Administração Pública*, 721-36.
- Marques, M. C. (2007). Aplicação dos princípios da governança corporativa ao setor público. *Revista de Administração Contemporânea*, 11-26.
- Martin, M., & Talpaert, R. (1992). Coordination: continental Europe. Em B. C. Neave, *The encyclopedia of higher education* (Vol. 2, pp. 1347-1352). Nova York: Pergamon Press.
- McDaniel, O. C. (1996). The paradigms of governance in higher education systems. *Higher Education Policy*, 137-158.
- Melo, A. I., Sarrico, C. S., & Radnor, Z. (2008). The effects of New Public Management on the measurement, reporting and management of performance in higher education: A comparative study between Portuguese and British universities. *European Consortium for Political Research*. Rennes.
- Miranda, J. (2012). Sobre o Governo das Universidades Públicas. *Conferencia na Universidade do*
- Neave, G. (2009). Institutional Autonomy 2010-2020. A Tale of Elan - Two steps back to make one very Large Leap Forward. Em J. H. B. M. Kehm, *The European Higher Education Area: Perspectives on a Moving Target* (pp. 3-22). Rotterdam: Sense Publishers.
- OCDE. (2003). Changing Patterns of Governance in Higher Education. Em *Education Policy Analysis* (pp. 59-78). Paris: Organisation de Coopération et de Développement Economiques.
- OCDE. (2007). *Understanding the Regional Contribution of Higher Education Institutions*. Paris: Organisation de Coopération et de Développement Economiques.
- Oliveira, A. C., Peixoto, P., & Silva, S. (2014). *O Papel dos Conselhos Gerais no Governo das Universidades Públicas Portuguesas*. Braga: NEDAL e IUC.
- Oman, C., Fries, S., & Buiter, W. (2003). *La gouvernance d'entreprise dans les pays en développement, en transition et les économies émergentes*. Paris: OCDE, Center de Développement.
- Pedrosa, J., & Queiró, J. F. (2005). *Governar a Universidade Portuguesa*. Fundação Calouste Gulbenkian: Lisboa.

- Pedrosa, J., Santos, H. C., Mano, M., & Gaspar, T. (2012). *Novo Modelo de Governança e Gestão das Instituições de Ensino Superior em Portugal - Análise dos usos do Modelo em Instituições Públicas*. Lisboa: Conselho Nacional de Educação.
- Rauhvargers, A., Deane, C., & Pauwels, W. (2009). *Bologna Process Stocktaking Report 2009*. Brussels: Bologna Follow-up Group.
- Salter, B., & Tapper, T. (2000). The Politics of Governance in Higher Education: the Case of Quality Assurance. *Political Studies*, 66–87.
- Santos, B. S. (2004). *A Universidade no Século XXI: Para uma reforma democrática e emancipatória da Universidade*. São Paulo: Cortez.
- Santos, B. S. (2005). A crítica da governação neoliberal: O Fórum Social Mundial como política e legalidade cosmopolita subalterna. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 7-44.
- Schubert, T., & Kroll, H. (2014). Universities' effects on regional GDP and unemployment: The case of Germany. *Papers in Regional Science*, 1-23.
- Seixas, A. M. (2001). Políticas educativas para o ensino superior: A globalização neoliberal e a emergência de novas formas de regulação estatal. Em L. C. Stephen R. Stoer, *Transnacionalização da educação: da crise da educação à "educação da crise"* (Vol. VI, pp. 209-239). Porto: Afrontamento.
- Standards Australia International . (2003). *Australian Standard: Good governance principles (AS8000-2003)*. Sydney: Standards Australia International .
- Teixeira, P., & Koryakina, T. (2013). Funding reforms and revenue diversification: patterns, challenges and rhetoric. *Studies in Higher Education*, 174–191.
- Teixeira, P., Rocha, V., Biscaia, R., & Cardoso, M. F. (2013). Concorrência e Diversificação Espacial no Ensino Superior Europeu: Uma comparação do Contributo dos Setores Público e Privado. Em A. C. Conceição Rego, *Redes de Ensino Superior* (pp. 47-69). Évora: Universidade de Évora.
- Trow, M. (1996). Trust, Markets and Accountability in Higher Education: A Comparative Perspective . *Higher Education Policy*, 309-324.
- Vught, F. v. (2007). Diversity and Differentiation in Higher Education Systems. *CHET anniversary conference* . Cape Town.

Author Profile

Rodrigo Teixeira Lourenço, has a PhD in the area of Governance and Organizational Performance from HEIs, from Faculty of Economics of the University of Coimbra. He is Pro-President for Quality and Promotion of Academic Success at the Polytechnic Institute of Setúbal. He was a founding member of the Quality Researchers Network (RIQUAL) and the Higher Education Management Forum in Portuguese-Speaking Countries and Regions (FORGES).

.