

A RECONFIGURAÇÃO DA GESTÃO UNIVERSITÁRIA EM PORTUGAL

Amélia Veiga*, António M. Magalhães**, Sofia Sousa***,
Filipa M. Ribeiro*** & Alberto Amaral*

Resumo: O desenvolvimento da reforma da governação das instituições de ensino superior em Portugal aconteceu sob a influência da narrativa da Nova Gestão Pública e o enfraquecimento da governação colegial. Noutros países europeus, as respostas institucionais a essas reformas mitigaram os efeitos da Nova Gestão Pública, contrabalançando as suas consequências mais extremadas. Neste trabalho, referente a Portugal, esses efeitos são analisados através da implementação do Regime Jurídico das Instituições do Ensino Superior. Com base numa análise documental, cobrindo o período de 2007 a 2011, procurou-se identificar até que ponto as características da perspectiva de Nova Governação emergiram em tensão com as da Nova Gestão Pública. Tornou-se evidente que as características da Nova Governação assumem alguma importância, particularmente no que diz respeito ao desenvolvimento de competências de capacitação para lidar com os desafios da meta-governação.

Palavras-chave: governação, Nova Gestão Pública, Nova Governação, governação colegial, meta-governação

RECONFIGURING UNIVERSITY MANAGEMENT IN PORTUGAL EDUCATION

Abstract: In Portugal, the development of the reform of higher education institutions governance in Portugal was made under the influence of the narrative of the New Public Management and the weakening of collegial governance. In other European countries, the institutional responses to these reforms have mitigated the effects of New Public Management, counterbalancing its most extreme

* CIPES – Centro de Investigação de Políticas do Ensino Superior, Universidade do Porto (Matosinhos/Portugal) e Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES) (Lisboa/Portugal).

** CIPES – Centro de Investigação de Políticas do Ensino Superior, Universidade do Porto (Matosinhos/Portugal) e Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação, Universidade do Porto (Porto/Portugal).

*** CIPES – Centro de Investigação de Políticas do Ensino Superior, Universidade do Porto (Matosinhos/Portugal), no período em que decorreu o projeto.

consequences. In this article we analyse the implementation of the Legal Regime of Higher Education Institutions in Portugal. Based on documentary analysis, covering the period 2007-2011, we aim at identifying the extent to which elements of the New Governance narrative emerged in tension with the New Public Management. It became apparent that the characteristics of the New Governance assume some importance, particularly in what concerns the development of enablement skills to deal with the challenges arising from meta-governance.

Keywords: governance, New Public Management, New Governance, collegial governance, meta-governance

RECONFIGURATION DE LA GESTION UNIVERSITAIRE AU PORTUGAL

Résumé: C'est sous l'influence du discours de la Nouvelle Gestion Publique d'une part et l'affaiblissement de la gouvernance collégiale d'autre part qu'a eu lieu le développement de la réforme de la gouvernance des institutions de l'enseignement supérieur au Portugal. Dans d'autres pays européens, les réponses institutionnelles à ces réformes ont atténué les effets de la Nouvelle Gestion Publique, permettant d'en contrebalancer les conséquences les plus extrêmes. Dans cet article, se référant à la situation portugaise, les effets de la Nouvelle Gestion Publique sont analysés à travers la mise en œuvre du régime juridique des institutions de l'enseignement supérieur. En nous appuyant sur une analyse documentaire couvrant la période de 2007-2011, nous avons cherché à déterminer dans quelle mesure les caractéristiques de la perspective de Nouvelle Gouvernance sont à l'origine de tensions avec les caractéristiques de la Nouvelle Gestion Publique. De toute évidence, les caractéristiques de la Nouvelle Gouvernance ont acquis une certaine importance, en ce qui concerne notamment le développement de compétences de capacitation, permettant de faire face aux défis de la méta-gouvernance.

Mots-clés: gouvernance, Nouvelle Gestion Publique, Nouvelle Gouvernance, gouvernance collégiale, méta-gouvernance

Introdução

A coordenação política das instituições públicas levanta a questão da governação da governação. As instituições fazem uso da sua autonomia estatutária para definir a sua missão, elaborar os seus estatutos, gerir recursos e desenvolver atividades numa lógica de autorregulação. Contudo, as suas escolhas estratégicas podem não coincidir com as do governo, conduzindo àquilo a que alguma literatura tem vindo a referir como a problemática da relação entre o/a «principal» e o/a «agente» (Lane, 2005). É o caso do ensino superior e das instituições de ensino superior.

Além disso, a investigação tem sublinhado que, quando as instituições de ensino superior são obrigadas a competir entre si, particularmente em contextos de restrição financeira, tendem a

procurar o seu próprio «bem» em detrimento do «bem comum», tal como este é definido pelos governos sob a forma de objetivos e metas para o setor (Amaral & Magalhães, 2001; Massy, 2004). As dinâmicas que envolvem a relação entre atores situados aos diferentes níveis políticos são importantes, na medida em que o contrato entre o governo (principal) e a instituição de ensino superior (agente) é baseado na autonomia institucional. Os objetivos do/a «principal» são conhecidos, mas as ações específicas que o/a «agente» terá de realizar para os cumprir não são totalmente controladas pelo/a primeiro/a. Com efeito, «o governo não pode alcançar os seus objetivos a menos que haja um acordo entre ele e a organização pública sobre a prestação do serviço, isto é, um contrato» (Lane, 2005: 32).

Na literatura relevante, governo e governação têm assumido significados diferentes (Hall & Taylor, 1996; Hughes, 2010; Pierre & Peters, 2000; Rhodes, 1996). Governo refere-se às ações tomadas para orientar politicamente os sistemas sociais e corresponde à forma como os Estados exercem a sua regulação e controlo sobre as sociedades e sistemas sociais. Em sentido lato, governação refere-se ao processo político de definição dos objetivos e das medidas a tomar para a sua concretização. Em sentido mais restrito, governação refere-se à gestão política dos sistemas de regulação, formais e informais, que geram valores e normas que afetam os atores (Hall & Taylor, 1996; Kjaer, 2010), refletindo-se na fragmentação dos processos de tomada de decisões e no grau de interdependência existente entre o Estado e atores não-estatais. A ausência de autoridade formal e de legitimidade, central para as definições do papel do Estado, tem vindo a ser confrontada através da criação de estruturas e processos de governação, que não podem ser reduzidos a uma mera delegação de competências.

Este artigo visa analisar a reforma da governação no ensino superior português, examinando os impactos da sua implementação nos órgãos de governação, estruturas e processos. A lei de autonomia universitária (1988) foi substituída, em 2007, pelo Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (RJIES), influenciado pela perspectiva da Nova Gestão Pública (NGP). A narrativa da NGP impregna os discursos que incentivam a competição por estudantes, o fortalecimento dos constrangimentos orçamentais, a regulação vertical dos sistemas através da fixação explícita de objetivos, o estabelecimento de contratos baseados no desempenho, no financiamento da investigação com base em mecanismos de mercado, na perspectiva de que a «gestão deve gerir», no fortalecimento das funções gestórias dos/as reitores/as, diretores/as de faculdade/escola/departamento, na centralidade da eficiência e da equação custo/benefício, no desenvolvimento de administrações centrais fortes e no enfraquecimento da representação dos/as professores/as e dos/as estudantes na gestão do ensino superior (Paradeise, Reale, Bleiklie, & Ferlie, 2009).

O novo enquadramento legal transformou a relação entre Estado e as instituições de ensino superior, designadamente ao abrir a possibilidade de adoção de um modelo fundacional, assu-

mido, apenas, por três instituições. Numa perspectiva gestonária, este modelo, ao permitir utilizar um modelo de gestão privada, agiliza procedimentos ao nível financeiro e da contratação de pessoal. A intervenção do governo é levada a cabo, designadamente através da nomeação do conselho de curadores, previsto no enquadramento jurídico, e a quem cabe a gestão patrimonial e financeira e a aprovação dos planos estratégicos. No seio das instituições, a relação entre os seus corpos constituintes também foi alterada. No âmbito do quadro jurídico anterior, as universidades gozavam de autonomia estatutária, científica, pedagógica, administrativa, financeira e disciplinar. No novo quadro, exceto no caso da autonomia pedagógica, dada a introdução da acreditação obrigatória dos ciclos de estudo, e em termos de princípios, a autonomia institucional não foi significativamente afetada, tendo sido mesmo, no caso das universidades-fundação, aumentada. No entanto, a Lei de Autonomia de 1988 baseava-se nos órgãos colegiais que representavam todos os corpos constituintes das instituições, o que não acontece no atual contexto jurídico. O senado, órgão colegial por excelência, quando existe, é apenas um órgão consultivo, limitando, por isso, a influência dos corpos constituintes das universidades na sua governação. Ao mesmo tempo, o RJIES promove uma maior participação de representantes de interesses externos, o que se reflete no jogo de forças entre os atores nas estruturas e processos de governação.

Neste artigo, seguimos o argumento de que narrativas de governação, designadamente a Nova Governação (NG) (Salamon, 2002b), foram desenvolvidas em tensão com a da NGP e seus efeitos, clarificando o sentido «do aumento dos rearranjos horizontais nos sistemas de ensino superior, no que respeita ao surgimento de novos atores em novas áreas» (Paradeise, Reale, Gostellec, & Bleiklie, 2009: 243). A unidade de análise das políticas públicas, na perspectiva da NG, move-se da ação ou programas públicos para diferentes instrumentos através dos quais os objetivos das políticas públicas são prosseguidos (Salamon, 2002b). Esta perspectiva enfatiza as características relacionadas com a colaboração de terceiros na governação institucional, promovendo a intenção de conjugar os interesses internos e externos envolvidos no desenvolvimento das estratégias e objetivos das políticas públicas e das instituições.

O objetivo deste artigo é identificar a presença de elementos da NGP e da NG nas estruturas de governação das universidades públicas portuguesas resultante da interpretação do RJIES feita por estas. Partindo do pressuposto de que há diversos fatores que interagem na definição das estratégias institucionais, as reformas da governação dos serviços públicos europeus têm assumido a perspectiva da NGP. Contudo, a investigação sobre estas reformas tem mostrado a importância dos contextos nacionais para mitigar os efeitos da NGP, com a adoção de estratégias próximas de outras narrativas de governação. Com base na análise documental, as dimensões abrangidas na transição do modelo gestonário implícito na mudança de unidade de análise mencionada, e aqui objeto de análise, são: a) a mudança de público *versus* privado para

público+privado; b) o foco em redes, em detrimento das hierarquias; c) passagem de comando e controlo para a negociação e persuasão; d) mudança de competências gestionárias para competências de capacitação.

Da autonomia institucional à meta-governança

No domínio do ensino superior, autonomia, prestação de contas e avaliação da qualidade tornaram-se, nas últimas décadas, palavras-chave na elaboração de políticas para o setor. Do ponto de vista da governança, o pressuposto básico é o de que quanto mais autónomas forem as instituições, melhor respondem às transformações do seu ambiente organizacional, tornando-as mais eficazes e eficientes (Amaral & Magalhães, 2001). Assim, também quanto mais as instituições de ensino superior forem empoderadas na sua capacidade de autorregulação, mais eficientes se tornam (Ritzen, 2011). Esta sensibilidade organizacional é reforçada pela preocupação com a presença dos *stakeholders*, representando os interesses externos (Amaral & Magalhães, 2001) nas estruturas de governança das Instituições de Ensino Superior (IES). O conceito de representação desses interesses externos transforma também os atores internos em *stakeholders*, induzindo a configuração das instituições universitárias como organizações e, em última análise, como «organizações completas» (Brunsson & Sahlin-Andersen, 2000), de tipo empresarial. A atribuição de autonomia gera tensões na relação entre a condução política protagonizada pelo Estado e as atividades de governança exercidas pelas instituições de ensino superior. Esta tensão reflete-se numa relação contratual que não enfraquece nem diminui, em extensão e intensidade, a regulação do Estado. Guy Neave (2008: 10) argumenta:

Uma das conquistas mais importantes – na verdade, uma condição indispensável para redefinir a relação entre a nação e as universidades durante as duas últimas décadas, tem sido a configuração de uma instrumentalidade poderosa, relativamente precisa e detalhada que vai além desse controlo e supervisão tradicionalmente exercidos através de procedimentos legislativos e jurídicos.

Este autor defende, ainda, que esta instrumentalidade, no ensino superior, foi o principal motor para as reformas empreendidas no setor. A transformação das relações de regulação substituiu o controlo *a priori*, fundado sobretudo no financiamento e na autorização prévia da tutela para muitas das atividades e iniciativas das universidades, pelo controlo *a posteriori* centrado nos resultados. Esta orientação tem conduzido à elaboração de instrumentos com base em indicadores de desempenho que têm proliferado na Europa (variando desde o financiamento como incentivo e prémio de desempenho, na Dinamarca e na Suécia, até à implementação dos contratos em França).

Em termos de regulação, a autonomia institucional resulta do desenvolvimento do Estado avaliador e concretiza a mudança política de Estado «guardião» para Estado «supervisor» (Neave, 2008). Na década de 1990, sob a influência da NGP, a autonomia institucional tem sido reinterpretada como o reforço da autorregulação das instituições de ensino superior. Embora não haja uma definição única da NGP, esta representa a ideia de que a eficiência e a eficácia devem ser atingidas através de instrumentos de gestão utilizados no setor privado, especificando metas, sublinhando a concorrência por clientes, a medição de desempenho e a abertura aos mercados para a prestação de serviços públicos (Meek, 2003).

A autonomia institucional foi amplamente assumida como um instrumento de regulação para orientar politicamente sistemas públicos e instituições, com o objetivo de implementar modelos de governação que possam responder adequadamente a ambientes competitivos, sempre em mudança. Ainda que haja um amplo consenso sobre a atribuição de autonomia às universidades e sobre a necessidade de aumentar a autorregulação, os governos têm necessidade de garantir que os seus objetivos são realmente considerados, reforçando, por isso, os seus quadros de coordenação e regulação. Na União Europeia e a nível nacional esta necessidade tem vindo a refletir-se no desenvolvimento daquilo a que a literatura designa como meta-governança, isto é, a condução política de sistemas e de instituições detentoras de capacidade de autorregulação. Na perspetiva de Peters (2010: 37),

o termo «meta-governança» (...) refere-se à «governança da governança». A noção de meta-governança remete para o facto de existirem organizações e processos dentro do setor público que gozam de um grau substancial de autonomia – uma condição melhor descrita como governança – e que torna necessário impor algum controlo sobre essas componentes de governo.

A perspetiva do/a principal/agente tem procurado responder a este problema de coordenação política e gestonária, embora se limite a descrever o problema. O modelo do/a principal/agente, configura o/a «principal» como necessitando de monitorizar o desempenho do/a «agente», tendo em conta os objetivos políticos visados. No quadro da meta-governança esta questão adquire os seguintes contornos: por um lado, «como motivar o agente A a trabalhar para o principal P de uma forma eficiente, tendo em consideração os constrangimentos institucionais existentes» (Lane, 2005: 47); por outro lado, a ideia de que «as universidades europeias continentais estão longe de ser agentes unilateralmente orientados por um “principal”» (Paradeise, Reale, Gostellec, et al., 2009: 223) sublinha, simultaneamente, a especificidade organizacional das instituições de ensino superior e a necessidade de meta-governança. Esta decorre do facto de as instituições terem de prestar contas às instâncias de regulação e, simultaneamente promover a implementação das suas estratégias ao nível interno. A questão, portanto, reside na definição de instrumentos de coordenação adequados às especificidades deste sector, sabendo

que os instrumentos estruturam as redes, definindo os papéis que elas desempenham nas relações entre agentes e principais (Salamon, 2002a: 13).

A reforma da governação do ensino superior em Portugal

Em Portugal, desde meados de 1990 que os debates acerca da autonomia institucional se vinham a centrar na tensão entre a autonomia atribuída às instituições de ensino superior, pela lei de 1988, e a necessidade de uma regulação mais consistente, por parte do Estado, e de uma maior eficiência nos processos de tomada de decisão ao nível das instituições.

Devido à aplicação do RJIES todas as universidades públicas portuguesas, já em 2009 tinham procedido a alterações aos seus estatutos. Esta adaptação trouxe mudanças na relação entre o Estado e as instituições de ensino superior, induzindo a sua reconfiguração, tendencialmente, no sentido de «organizações completas». A investigação existente revela que o RJIES reforçou o poder gestor dos órgãos em detrimento da influência colegial, a centralização do processo decisório e a presença de agentes externos ao nível central e ao nível intermédio (Amaral, Tavares, & Santos, 2013). Das 14 universidades públicas, três assumiram, desde o início do processo de implementação, o modelo fundacional.

As alterações incorporadas na nova legislação têm como principais marcas o managerialismo (Santiago, Magalhães, & Carvalho, 2005) e as perspetivas relacionadas com a NGP. Os seus indicadores mais relevantes nas instituições de ensino superior são: a centralização de poder de decisão nas reitorias; a ênfase na nomeação em detrimento da eleição na escolha dos representantes dos corpos constituintes nos órgãos de gestão e de governação; o enfraquecimento da representatividade dos corpos constituintes da academia; o fortalecimento do papel gestor do/a reitor/a e dos diretores/as das unidades orgânicas e a possibilidade de adoção de estruturas organizacionais opcionais (Amaral et al., 2013; Magalhães, Veiga, Amaral, Sousa, & Ribeiro, 2013).

Para além de características relativas à crescente centralização do poder no topo institucional e à supressão (ou enfraquecimento) dos órgãos colegiais de decisão, outras marcas adicionais do quadro legal instituído em 2007 são o reforço da presença dos *stakeholders* externos, a possibilidade de adoção do modelo fundacional, que permite que as instituições se regulem pelo direito privado, o estabelecimento de contratos e a ênfase na responsabilização e desempenho individuais. A centralização e hierarquia como efeitos esperados do RJIES e a prevalência dos discursos que transmitem uma visão managerialista para o ensino superior acabam por retirar a centralidade dos/as académicos/as nos processos de tomada de decisão institucionais.

A colegialidade como reflexo do capital social distintivo dos/as académicos/as e das suas redes diminui a favor da definição de prioridades e do desenvolvimento de mecanismos de con-

trolado pelos dirigentes institucionais. O RJIES deu margem de manobra às instituições de ensino superior para criarem estruturas organizativas opcionais. Por exemplo, as instituições puderam optar por uma identidade específica – instituto público *versus* fundação pública. As instituições puderam contrabalançar uma influência mais forte da NGP, criando estruturas opcionais que mantêm a participação dos corpos da academia, ainda que com caráter consultivo, como é o caso dos senados. A interpretação do RJIES pelas universidades foi diversa e incorporou a NGP de forma matizada, integrando elementos de outras narrativas de governação.

Estruturas e processos de governação em universidades públicas portuguesas

O sistema de ensino superior português é composto por um conjunto de instituições públicas e privadas distribuídas entre educação universitária e politécnica. Este estudo, contudo, incidiu apenas sobre as universidades públicas: a Universidade de Coimbra, a mais antiga, fundada em 1290; a Universidade de Évora, fundada em 1579; a Universidade de Lisboa, fundada em 1911; a Universidade do Porto, fundada em 1911; a Universidade Técnica de Lisboa, fundada em 1930; a Universidade dos Açores, fundada em 1976; o Instituto das Ciências do Trabalho e da Empresa-Instituto Universitário de Lisboa, fundado em 1972; a Universidade de Aveiro, fundada em 1973; a Universidade do Minho, fundada em 1973; a Universidade Nova de Lisboa, fundada em 1973; a Universidade da Beira Interior, fundada em 1976; a Universidade do Algarve, fundada em 1982; a Universidade da Madeira, fundada em 1988; a Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro, fundada em 1986; a Universidade Aberta, fundada em 1998.

A análise de documentos cobriu o período de 2007 a 2011 e incidiu sobre as estruturas e processos de governação de todas as universidades públicas portuguesas. Os documentos selecionados foram os seguintes: estatutos, informações disponíveis nos sítios institucionais e atas das reuniões dos órgãos de gestão disponíveis na Internet.

O RJIES impõe as estruturas de governação das instituições de ensino superior – conselho geral, reitor/a (ou Presidente) e conselho de gestão. A lei torna obrigatória a participação dos *stakeholders* internos e externos no conselho geral. Um indicador da mitigação do peso da governação colegial reflete-se no senado, que, ao abrigo da lei de autonomia de 1988, era uma estrutura académica tradicional com capacidade de decisão. Com a implementação do RJIES este órgão ou já não existe ou torna-se um órgão consultivo do/a reitor/a, nos termos especificados nos estatutos de cada uma das instituições. O conselho geral é composto por um número de conselheiros/as que pode variar entre 15 e 35 membros, dependendo da dimensão de cada instituição, das suas escolas/departamentos e faculdades e centros de investigação. Os membros deste conselho são eleitos de entre os académicos/as e investigadores/as (55%), os/as estu-

dantes (15%) e individualidades externas de mérito público reconhecido (30%). No modelo fundacional, a Universidade segue as linhas gerais traçadas pela Fundação, através dos seus órgãos: o conselho de curadores e o/a auditor/a. O Estado nomeia o conselho de curadores, sob proposta do conselho geral, sendo o conselho de curadores composto por *stakeholders* externos, individualidades reconhecidas como altamente qualificadas e com experiência profissional relevante. Portanto, no caso das universidades-fundação, o conselho de curadores reforça a presença de interesses externos nos processos e estruturas de decisão, sendo, contudo, pouco visível a sua efetiva influência nas dinâmicas organizacionais.

A identificação das características da NG (Salamon, 2002b), enquanto emergentes da tensão com as marcas da NGP, será objeto de análise nas secções seguintes.

A mudança do público *versus* privado para interesses público-privados

A mudança de ênfase público *versus* privado para público+privado é notória na composição das estruturas de governação adotadas pelas universidades públicas portuguesas. Do ponto de vista da NG, esta ênfase parece representar uma oportunidade colaborativa, tal como Salamon a define: «um efeito colateral desejável de importantes complementaridades que podem ser desenvolvidas no sentido de resolver problemas públicos» (2002a: 14). Esta ênfase no público+privado nas estruturas de governação espelha-se na importância atribuída aos *stakeholders* externos. Contudo, é de assinalar que esta representação dos interesses externos nem sempre convida dimensões empresariais, podendo também tratar-se de representação de interesses culturais, sociais ou políticos.

A presença de *stakeholders* externos na composição do conselho geral tornou-se obrigatória por lei, assim como no conselho de curadores das universidades-fundação, como já referido. O número dos seus membros pode variar entre 5 e 10, no conselho geral. A configuração da agenda e estratégia institucionais e a sua implementação são potencialmente influenciadas por estes *stakeholders*. Os membros da administração central e o conselho de gestão são liderados pelo/a reitor/a que assume funções executivas.

A importância conferida ao papel dos *stakeholders* externos no conselho geral é visível, por exemplo, na Universidade da Madeira, onde o conselho geral se organizou em cinco comissões diferentes (assuntos académicos, finanças, questões jurídicas, imagem, relações públicas e questões culturais e planeamento estratégico) presididas todas elas por membros externos.

A perspetiva de conjugação de interesses público+privado também foi deliberadamente inserida em estruturas académicas opcionais de algumas universidades estudadas. É o caso da Universidade de Évora, onde o senado (opcional, consultivo) incluía *stakeholders* externos à Uni-

versidade, embora estes fossem académicos/as de outras universidades. No caso da Universidade de Aveiro, o conselho de ética e deontologia (órgão consultivo sobre questões de ética profissional, relativas às funções da Universidade, e responsável por promover a reflexão e a definição de orientações adequadas para o estabelecimento e consolidação de uma política de salvaguarda dos princípios éticos e deontológicos, incluindo o aconselhamento ou proposta de adoção de códigos de conduta) e o conselho de cooperação (órgão consultivo de apoio ao/a reitor/a para promover a reflexão e contribuir para o desenvolvimento de políticas no âmbito da cooperação entre a Universidade e o seu ambiente social) incluíam, também, a representação de *stakeholders* externos. Na Universidade do Algarve, o conselho económico e social era um órgão consultivo com o objetivo de promover as relações na sua área geográfica de influência ao nível social e económico. Na Universidade Aberta existia um conselho consultivo internacional.

Foco nas redes em detrimento de hierarquias

A função e o poder dos/as académicos/as e dos/as estudantes nos órgãos de decisão foram reduzidos, potenciando uma estrutura mais hierarquizada. Esta mudança é perceptível, por exemplo, no limite de 25 membros na composição dos conselhos científico ou pedagógico, independentemente da dimensão das universidades. No entanto, para atenuar o reforço da hierarquia, e para contrabalançar a sub-representação do nível faculdades/escolas/departamentos nos órgãos de governação, as universidades tenderam a criar um conjunto de órgãos consultivos, que podem ser vistos como sinais da importância das redes intrainstitucionais formais e informais. A interpretação de que estas estruturas interferem no governo das instituições de ensino superior deve ser, no entanto, matizada. Elas podem favorecer a interação entre os seus membros, promover o fortalecimento de pertença ao grupo para compensar a falta de representação de todos os corpos constituintes da Universidade na sua governação, como pode ser o caso dos senados (Universidade do Porto).

Em todas as universidades públicas foi visível uma proliferação de órgãos consultivos que representam os/as académicos/as. O senado académico existia em 9 das 14 universidades. Outros organismos como o conselho de cooperação (Universidade de Aveiro), a comissão disciplinar (universidades de Aveiro e Minho), o conselho universitário (universidades de Lisboa e de Trás-os-Montes e Alto Douro), o conselho cultural (Universidade do Minho), o colégio de diretores (Universidade Nova de Lisboa) são disso também ilustração. Na Universidade de Lisboa, o senado coexistia com o conselho universitário. Este último era um órgão permanente do/a reitor/a para a coordenação estratégica da universidade, enquanto o senado era o órgão consultivo para as questões académicas.

A representação dos interesses dos/as estudantes também se tornou visível com o estabelecimento obrigatório da figura do/a provedor/a do estudante. O quadro jurídico induziu elementos que enfatizam a importância das redes intrainstitucionais, dado que a ação do/a provedor/a do estudante é desenvolvida em interação com as associações de estudantes e os conselhos pedagógicos.

Este relevo das redes intrainstitucionais pode ser lido como indicador da emergência destas sobre e no governo da instituição. Contudo, esta interpretação não deve ser radicalizada, pois não se compagina com a ideia da NG segundo a qual há uma relação padronizada de interdependência (Salamon, 2002a). Estas redes podem servir o propósito de colmatar o enfraquecimento da representação dos/as acadêmicos/as e dos/as estudantes nas estruturas de decisão e, assim, promover o envolvimento destes nos processos de tomada de decisão, sem, no entanto, haver a uniformização ou institucionalização dessas redes.

Do comando e controlo à negociação e persuasão

A prevalência da nomeação sobre a eleição poderia ser um indicador do reforço do comando e do controlo sobre a negociação; porém o RJIES, não se fundando no princípio de legitimidade das eleições dos/as responsáveis institucionais, também não impõe um sistema restrito de nomeações. O/a reitor/a é eleito/a pelo conselho geral com uma representação dos corpos constituintes muito limitada em número. Os/as diretores/as de faculdades podem ser eleitos por órgãos colegiais que representam os membros internos da instituição de ensino superior ou designados pelo/a reitor/a.s Além disso, a legislação determina que os membros do conselho geral sejam independentes no desempenho das suas funções e interesses, não representando os corpos que os elegem. Por exemplo, na Universidade do Minho, leem-se numa ata da reunião do conselho geral, as declarações de um membro assumindo-se como um representante de professores e investigadores, ainda que recusasse uma postura corporativa, em tensão com o espírito do quadro legal.

Apesar da introdução da nomeação como princípio para a constituição dos órgãos de governação, a eleição prevalece como modo de escolha dos representantes nas instâncias de governação institucional (ver Tabela 1).

TABELA 1
Procedimentos de seleção dos órgãos de decisão de acordo com RJIES

	Eleição	Nomeação	Cooptação
Nível Central			
Conselho de curadores (Universidade-fundação)		X	
Membros do conselho geral	X		X
Presidente do conselho geral	X		
Reitor/a	X		
Administração central		X	
Nível Intermédio			
Diretor/a	X	X	
Conselhos científico e pedagógico	X		

Os membros externos do conselho geral, por exemplo, são cooptados pelos membros internos eleitos pelos seus pares; já os membros do conselho de curadores das universidades-fundação são nomeados.

A prevalência de processos eleitorais sobre a nomeação, por um lado, contribui para atenuar a influência da NGP no setor do ensino superior, não promovendo uma cadeia de comando hierarquizada; por outro lado, o princípio da eleição cria tensões e fricções nas instituições de ensino superior entre o nível da administração central e o nível de direção das faculdades, dado que o colegialismo favorece relações horizontais e não de hierarquia. No entanto, a importância do princípio da eleição não deve velar o efetivo enfraquecimento da governação colegial.

Exemplos da tensão entre a eleição e o enfraquecimento da governação colegial podem ser encontrados na Universidade do Porto e na Universidade da Beira Interior, onde os/as diretores/as de faculdade são eleitos/as por um órgão colegial. Os/as diretores/as ou presidentes de faculdades/escolas/departamentos reportam à assembleia de representantes (Universidade do Porto) e ao conselho de faculdade (Universidade da Beira Interior), criando potencialmente fricções e desarticulação entre os planos estratégicos definidos ao nível da faculdade e os da universidade, como um todo, protagonizados pelo nível central de governação.

O carácter misto do processo de seleção de alguns membros não permite detetar um padrão claro de comando/controlo inerente à nomeação, nem um padrão de negociação e persuasão. Este carácter híbrido do RJIES permite o desenvolvimento de relações de poder horizontais, dependendo a mudança de ênfase do controlo para a negociação e persuasão das características da liderança dos/as reitores/as e do grau de alinhamento dos níveis intermédios das insti-

tuições. Como adiante se verá, esta situação levanta a questão do desenvolvimento de competências gestonárias, em oposição ao desenvolvimento de competências de capacitação.

Competências gestonárias e competências de capacitação

A NGP transferiu a ênfase do controlo para a performance, mas a sua preocupação central continua a ser com o funcionamento da gestão interna, baseada, portanto, em competências gestonárias. Na perspectiva da NG, a reconfiguração de competências gestonárias para competências de capacitação é necessária para ativar as redes dos atores institucionais e para fazer convergir as várias partes interessadas em torno de um objetivo comum em situações de interdependência (Salamon, 2002a). As competências de capacitação referem-se à necessidade de a governação orquestrar um grupo de atores no sentido da execução harmoniosa dos objetivos e estratégias institucionais e para a modulação de recompensas e sanções, visando promover a colaboração e cooperação dos atores numa rede complexa de interdependências (Salamon, 2002a).

No RJIES há sinais da reconfiguração de competências gestonárias para as competências de capacitação, no que respeita, por exemplo, à definição do papel do/a reitor/a. De acordo com o quadro legal, o/a reitor/a deve elaborar e submeter à aprovação do conselho geral os planos estratégicos, os princípios orientadores das questões científicas e pedagógicas, assim como relatórios e outros documentos estruturantes, visando a promoção de mudanças institucionais. A aprovação dos planos estratégicos pode sublinhar a já mencionada fragilização das relações hierarquizadas *versus* a necessidade desenvolver políticas institucionais convergentes, com base em redes de atores fundadas no princípio da colegialidade, e consensualizadas. Pelo menos em duas instituições (Universidade de Coimbra e Universidade do Porto), o conselho geral tem de aprovar o plano estratégico de cada faculdade, solicitando a reformulação ou mesmo rejeitando os planos que não se alinham com o plano estratégico da universidade, como um todo. O alinhamento estratégico entre a ação a nível da direção de faculdades e a administração central pode não ser possível devido a dificuldades de coordenação (Magalhães et al., 2013). Esta situação cria tensões entre estruturas e processos, sendo difícil ver, claramente, uma mudança para o desenvolvimento de competências de capacitação na coordenação entre os níveis central e intermédio.

A reconfiguração das competências gestonárias em competências de capacitação está ligada a uma mudança das estruturas e processos de tomada de decisão hierarquizados para uma sua organização mais horizontal e em rede. Aparentemente, os recursos de governação de comando e controlo para promover competências gestonárias não são consentâneos com as especificidades organizacionais das universidades. A formação de redes e relações horizontais surge num

estado embrionário, mas não parece ser promovida pelo RJIES. Encontrámos sinais desse estado incipiente na criação de estruturas de governo opcionais, por iniciativa de cada uma das universidades, como acima se argumentou.

Conclusão

A principal conclusão a extrair é a de que, no contexto português, elementos da NG foram desenvolvidos para contrabalançar os impactos das mudanças promovidas pela influência da NGP, seguindo, aliás, uma tendência europeia para a presença da narrativa da governação em rede (Paradeise, Reale, Gostellec, et al., 2009). Contudo, as características da NG aparecem atenuadas nas universidades. Assim, o RJIES foi explicitamente inspirado pela NGP (Moreira, 2008), mas a sua formulação não se apresentou na sua expressão mais radical; depois, os instrumentos de governação promovidos pela NGP foram mitigados na interpretação do quadro legal feita pelas universidades. A presença de características da NGP relacionadas com os processos de nomeação e de cooptação, coexistindo, parece contribuir para o reforço da possibilidade das universidades interpretarem o RJIES de acordo com os seus contextos institucionais e tradições académicas.

Os elementos da NG identificados na implementação do RJIES referem-se: (i) à presença dos interesses público+privados nas estruturas de governação, com a participação de *stakeholders* externos em órgãos onde a sua presença não era obrigatória, por iniciativa das próprias universidades; (ii) à tendência para formação de redes em tensão com a hierarquização das estruturas e processos de tomada de decisão, sendo relevantes as características da liderança da universidade enquanto promotora das competências de capacitação. A emergência destes elementos, dificilmente imputáveis à implementação do RJIES, pode ser lida como estando em sintonia com a já referida tendência das universidades dos países da Europa ocidental, que apresentam uma mistura de sinais e de sintomas da NGP com elementos de outras narrativas de governação e gestão (Paradeise, Reale, Gostellec, et al., 2009), consubstanciando a ideia de que há um conjunto de elementos de outras narrativas de governação, mobilizados na ação dos atores institucionais, que interferem nos processos e estruturas de governação.

Os impactos das mudanças provocadas pelo RJIES relacionados com a limitação e diminuição de representatividade dos corpos constituintes da universidade, juntamente com a sub-representação das faculdades/escolas/departamentos nos órgãos centrais de governação, contribuem para explicar o surgimento de elementos da NG, mitigando a influência NGP.

A importância dos contextos institucionais na interpretação do RJIES também se revelou crucial, como foi referido. Como a própria lei assume um caráter híbrido, dado que as características da NGP relacionadas com a nomeação e cooptação coexistem com o princípio de eleição,

é possível identificar tensões entre níveis de governação que assumem diferentes pesos em função do nível de centralização do poder de tomada de decisão em cada uma das organizações.

A análise da reforma da governação, a partir da abordagem da NG, permitiu alargar as perspetivas sobre características menos estudadas da reforma, que se desenvolveram em conjunto com a influência da NGP. Se, por um lado, o resultado da reforma da governação não exige que se implemente a NGP como uma teoria de ação (Paradeise, Reale, Gostellec, et al., 2009), por outro lado, a necessidade de haver uma coordenação institucional e de meta-governação pode conduzir ao reforço das relações hierárquicas e da centralização dos processos de tomada de decisão, desafiando a abordagem centrada no desenvolvimento de instrumentos da NG. Este artigo coloca questões para futuras investigações, no sentido de perceber se os elementos da NG irão prevalecer ou não relativamente à influência da NGP, uma vez que a necessidade de coordenação central e de meta-governação institucional exigem, aparentemente, uma maior centralização e o reforço das relações hierárquicas.

Finalmente, o contributo deste trabalho para a área de estudo em que se inscreve reside no facto de procurar perceber que os efeitos do desenvolvimento da NGP, no contexto português, incidem sobre a perceção da necessidade de meta-governação, no sentido de que o/a «principal» deve coordenar as ações e estratégias do/a «agente». Ao mesmo tempo, a partir da perspetiva da NG, sublinha a importância da seleção dos instrumentos adequados ao desenvolvimento de competências de capacitação para lidar com os desafios de gestão com base em interdependências e redes. Porém, esta questão vai muito para além do caso português, na medida em que a assunção da autonomia institucional é uma questão central na generalidade das reformas da governação europeia.

Reconhecimento: *Este trabalho é financiado por Fundos Nacionais através da FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia no âmbito do projeto EuroHESC/001/2008.*

Correspondência: *CIPES, Rua Primeiro de Dezembro 399, 4470 Matosinhos – Portugal*
E-mails: *amelia.veiga@a3es.pt; antonio@fpce.up.pt; sofia@cipes.up.pt, filipa@cipes.up.pt; alberto.amaral@a3es.pt*

Referências bibliográficas

- Amaral, Alberto, & Magalhães, António M. (2001). On markets, autonomy and regulation the Janus Head revisited. *Higher Education Policy*, 14(1), 7-20.
- Amaral, Alberto, Tavares, Orlanda, & Santos, Cristina (2013). Higher education reform in Portugal: A historical and comparative perspective of the new legal framework for public universities. *Higher Education Policy*, 26, 5-24.

- Brunsson, Nils, & Sahlin-Andersen, Kerstin (2000). Constructing organizations: The example of public sector reform. *Organization Studies*, 21, 721-746.
- Hall, Peter A., & Taylor, Rosemary C. R. (1996). Political science and the three new institutionalisms. *Political Studies*, 44(5), 936-957. doi:10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x
- Hughes, Owen (2010). Does governance exist?. In Stephen Osborne (Ed.), *In the New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of Public Governance* (pp. 87-104.). Londres: Routledge.
- Kjaer, Anne (2010). *Governance*. Cambridge: Polity.
- Lane, Jan-Erik (2005). *Public administration and management: The principal-agent perspective*. Abingdon: Routledge.
- Magalhães, António M., Veiga, Amélia, Amaral, Alberto, Sousa, Sofia, & Ribeiro, Filipa M. (2013). Governance of governance in higher education: Practices and lessons drawn from the Portuguese case. *Higher Education Quarterly*, 67(3), 295-311.
- Massy, William F. (2004). Markets in higher education: Do they promote internal efficiency?. In Pedro Teixeira, Ben Jongbloed, David Dill, & Alberto Amaral (Eds.), *Markets in higher education: Rhetoric or reality?* (pp. 13-35). Dordrecht: Springer.
- Meeck, Lynn (2003). Market coordination, research management an the future of higher education in the post-industrial era. *Unesco Forum Occasional Paper Series*, 5, 1-29.
- Moreira, Vital (2008). O estatuto legal das instituições de ensino superior. In Alberto Amaral (Ed.), *Políticas de ensino superior: Quatro temas em debate* (pp. 123-139). Lisboa: Conselho Nacional de Educação.
- Neave, Guy (2007, fevereiro). *From guardian to overseer: Trends in institutional autonomy, governance and leadership*. Comunicação apresentada ao Seminário Estatuto Legal das Instituições de Ensino Superior – Autonomia, Responsabilidade e Governança, Conselho Nacional de Educação, Lisboa, Portugal.
- Paradeise, Catherine, Reale, Emanuela, Bleiklie, Ivar, & Ferlie, Ewan (2009). *University governance: Western European comparative perspectives*. Dordrecht: Springer.
- Paradeise, Catherine, Reale, Emanuela, Gostellec, Gaële, & Bleiklie, Ivar (2009). Universities steering between stories and History. In Catherine Paradeise, Emanuela Reale, Ivar Bleiklie, & Ewan Ferlie (Eds.), *University governance: Western European comparative perspectives* (pp. 227-246). Dordrecht: Springer.
- Peters, Guy (2010). Meta-governance and Public Management. In Stephen Osborne (Ed.), *In the New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of Public Governance* (pp. 36-51). Londres: Routledge.
- Pierre, Jon, & Peters, Guy (2000). *Governance, politics and the state*. Nova Iorque: St. Martin's Press.
- Rhodes, Rod A. W. (1996). The New Governance: Governing without government. *Political Studies*, XLIV, 652-667.
- Ritzen, Jo (2011, novembro). *A framework for scoring the empowerment of universities in the EU member states*. Comunicação apresentada à Conference University Policy for Strengthening Competitiveness and Social Cohesion, UNU-MERIT, Maastricht, Holanda.
- Salamon, Lester (2002a). The New Governance and the tools of public action: An introduction. In Lester Salamon (Ed.), *The tools of government: A guide to the New Governance* (pp. 1-47). Oxford: Oxford University Press.

- Salamon, Lester (2002b). *The tools of government: A guide to the New Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Santiago, Rui, Magalhães, António M., & Carvalho, Teresa (2005). *O surgimento do Managerialismo no sistema de ensino superior português*. Matosinhos: CIPES.
- Shattock, Michael (2001, outubro). *The governance of UK universities in the post-Dearing ERA*. Comunicação apresentada ao Seminar, UK Society for Research in Higher Education, Londres, Reino Unido.