



Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

As universidades fundacionais e o New Public Management

Pedro Gabriel Barrias Martins

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de
Mestre em Administração Pública

Orientador:
Doutor Juan Pedro Mozzicafreddo, Professor Catedrático
ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

Outubro, 2012

Palavras-Chave

Ensino Superior, Fundações Públicas de Direito Privado, Independent Legal Status, ISCTE-IUL, New Public Management, RJIIES, Universidade de Aveiro, Universidade do Porto, Universidades Fundacionais

Resumo

Desde os finais dos anos 70, os Estados têm implementado reformas na Administração Pública que alteraram o paradigma da prestação dos serviços e da relação das estruturas administrativas com os cidadãos. Esse conjunto de reformas foi designado *New Public Management* e foi marcado pela privatização de funções do Estado, com os governos a abdicarem das operações e serviços que podem ser melhor geridos por empresas privadas ou por agências públicas de matriz empresarial, pela descentralização de tarefas, pela introdução de uma cultura empresarial e por um aumento da necessidade de prestação de contas e demonstração de resultados.

Esta dissertação analisa a forma como o *New Public Management* se concretizou no ensino superior e que influências teve no modelo de governação das universidades e institutos politécnicos. A dissertação analisa ainda a importância da autonomia institucional no ensino superior e os regimes legais criados que a possam favorecer, nomeadamente realçando o modelo de *independent legal status*. Em Portugal, esse modelo foi implementado através da criação das universidades fundacionais e esta dissertação concluirá que estas universidades passaram a evidenciar características manageriais mais aprofundadas após a sua adesão ao regime fundacional.

Keywords

Higher Education, Independent Legal Status, ISCTE-IUL, New Public Management, Public Foundations ruled by private law, RJIES, University foundations, University of Aveiro, University of Porto

Abstract

Since the late seventies, Governments have implemented several reforms in public administration that have changed the paradigm of public service delivery and the organization of administrative bodies in their relation with citizens. This set of reforms was called *New Public Management* and it is characterized by the privatization of public services, with governments giving up the operations and services that can be better managed by private companies or public agencies, the decentralization of tasks, the introduction of an entrepreneurial culture and an increased need for accountability and demonstration of results.

This thesis examines how the *New Public Management* was implemented in higher education and how it influenced the governance of universities and polytechnics. The thesis also examines the importance of institutional autonomy in higher education and the legal regimes designed to promote it, and in particular highlighting the model of "independent legal status." In Portugal, this model was implemented through the creation of University Foundations and we conclude that these universities began to show more managerial characteristics after their accession to the foundational model.

Índice

INTRODUÇÃO	1
EVOLUÇÃO DOS MODELOS DE GESTÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	5
Secção 1.1. O modelo burocrático weberiano	5
1.1.1. Fundamentos teóricos	5
1.1.2. Caraterísticas	7
1.1.3. Críticas	10
Secção 1.2. O <i>New Public Management</i>	11
1.2.1. Fundamentos teóricos	11
1.2.2. Contexto de implementação	12
1.2.3. Caraterísticas	15
1.2.4. Críticas	19
Conclusão	19
O <i>NEW PUBLIC MANAGEMENT</i> NO ENSINO SUPERIOR	21
Secção 2.1. Metodologia	21
Secção 2.2. Contexto de implementação do NPM	22
2.2.1. Modelos históricos de autonomia e gestão	22
2.2.2. A massificação do ensino superior	24
Secção 2.3. Os princípios do NPM concretizados no ensino superior	25
2.3.1. Alterações face ao modelo vigente	25
2.3.2. Reforço de autonomia institucional	26
2.3.3. Centralização de decisões nas lideranças institucionais	27
2.3.4. Profissionalização da gestão	28
2.3.5. Alteração nos mecanismos de financiamento público	28
2.3.6. Novos valores na academia	29
2.3.7. Maior exigência de prestação de contas (<i>accountability</i>)	29
2.3.8. Novos perfis de liderança	30
2.3.9. Alteração nas relações laborais	30
Secção 2.4. Críticas ao NPM no ensino superior	32
Secção 2.5. O NPM no ensino superior português	33
2.5.1. Contexto de implementação	33
2.5.2. Reforço de autonomia institucional	34
2.5.3. Profissionalização da gestão	35
2.5.4. Alteração nos mecanismos de financiamento público	35
2.5.5. Novos valores na academia	36
2.5.6. Maior exigência de prestação de contas (<i>accountability</i>)	36
2.5.7. Novos perfis de liderança	37
2.5.8. Alteração nas relações laborais	37
Secção 2.6. A autonomia das instituições de ensino superior	37

2.6.1. Definição e características	38
2.6.2. Importância da autonomia	38
Conclusão	41
O <i>INDEPENDENT LEGAL STATUS</i> EM PORTUGAL	43
Secção 3.1. Implementação do <i>independent legal status</i>	43
3.1.1. <i>Independent legal status</i> na Europa	44
3.1.2. <i>Independent legal status</i> em Portugal	46
Secção 3.2. As vantagens anunciadas do novo modelo	52
3.2.1. Maior autonomia financeira	52
3.2.2. Maior autonomia na gestão de recursos humanos	54
3.2.3. Maior autonomia patrimonial	54
3.2.4. Possibilidade de celebração de contratos-programa plurianuais.....	55
3.2.5. Possibilidade de manter o acesso a mecanismos de financiamento e isenções fiscais típicas	55
3.2.6. Consolidação de imagem inovadora	56
3.2.7. Incentivo à angariação de mais receitas próprias.....	56
3.2.8. Oportunidade para introduzir alterações orgânicas relevantes.....	57
Secção 3.3. O funcionamento das universidades fundacionais no período 2009-2012	57
3.3.1. Autonomia financeira	58
3.3.2. Gestão de recursos humanos.....	59
3.3.3. Autonomia patrimonial	61
3.3.4. Financiamento através de contratos-programa plurianuais	63
3.3.5. Financiamento através do Orçamento de Estado e de receitas próprias	64
3.3.6. Transformações na orgânica institucional	64
Secção 3.4. Balanço do funcionamento	66
Secção 3.5. Resposta à pergunta de partida	68
Conclusão	72
CONCLUSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS	73
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	77
ANEXOS	I

Glossário de Siglas

AP – Administração Pública

CIPES – Centro de Investigação de Políticas de Ensino Superior

CIT – Contrato individual de trabalho

CPA – Código de Procedimento Administrativo

ECDU – Estatuto da Carreira Docente do Ensino Superior Universitário

ECIC – Estatuto da Carreira de Investigação Científica

ECPDESP – Estatuto da Carreira do Pessoal Docente do Ensino Superior Politécnico

EUA – European University Association

ISCTE-IUL – Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa – Instituto
Universitário de Lisboa

MCTES – Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior

NPM – *New Public Management*

OECD – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

PIDDAC – Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da
Administração Central

RCTFP – Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas

RJIES – Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior

Índice de Quadros

1.1 - Os princípios do <i>New Public Management</i>	16
2.1 - Definição de objetivos e metodologia	21
2.2 - NPM: características gerais e consequências no ensino superior	31
2.3 - Características e tendências recentes da autonomia institucional na Europa	39
3.1 - Universidades públicas europeias com <i>independent legal status</i>	45
3.2 - Percentagem de receitas próprias das universidades fundacionais.....	49
3.3 - Principais características dos regimes legais das instituições de ensino superior público	50
3.4 - Análise comparativa da relação laboral em CIT e em CIT	60
3.5 - Vínculos laborais estabelecidos nas universidades fundacionais	62
3.6 – Contratos-programa entre o MCTES e as universidades fundacionais.....	63
3.7 - Regime fundacional: vantagens de gestão identificadas e concretizadas	67

INTRODUÇÃO

“For the university time is no more that of savants and philosophers, but rather of administrative staff and their managerial approach”

(Prado, 2009:27)

A reorganização da Administração Pública e o objetivo de disponibilizar serviços públicos aos cidadãos da forma mais económica e eficiente possível têm sido matérias recorrentes nas políticas públicas, tanto em Portugal como no resto do mundo, independentemente do Governo que esteja no poder e das respetiva matriz política. Com efeito, a reforma administrativa tem sido matéria de discussão política e de programas eleitorais há já várias décadas, num processo gradual, que aparenta nunca estar terminado, sendo transversal a vários governos e indo para além das ideologias.

Apesar da alternância governativa verifica-se um grau notável de persistência de políticas públicas neste setor (Peters, 2000), tendo esse contínuo movimento reformista desenvolvido modelos diferentes em diferentes épocas e vertido os seus princípios na concreta gestão das organizações do Estado, onde por vezes conviveram traços de diferentes modelos em simultâneo. Nessa lógica de reforma, o setor público evoluiu de um modelo burocrático impessoal, centralizador e hierarquizado para um modelo flexível, descentralizado e cujo principal foco é satisfazer o cidadão, agora tratado como cliente.

O caminho das reformas administrativas levou a uma aproximação entre o setor público e o setor privado e a uma penetração dos valores de mercado na esfera pública. Essa aproximação assentou muitas vezes na duvidosa convicção de que a Administração Pública é a encarnação de todas as deficiências possíveis ao passo que a administração não pública representa o ideal da organização e da qualidade de funcionamento (Mozzicafreddo, 2001a). Essa corrente de valores de gestão pública foi designada *New Public Management* (Hood, 1991) e surge no final dos anos 70 fundada em doutrinas que defendiam a remoção das diferenças entre os setores público e privado, a mudança na forma de atuar das organizações públicas e que colocavam o foco na obtenção de resultados e não nos procedimentos burocráticos (Hood & Dunleavy, 1994).

As reformas administrativas que a partir daí se iniciaram nos países ocidentais procuraram ultrapassar o modelo burocrático (Araújo, 2000), fomentando a privatização de funções públicas, a introdução de métodos privados e comerciais na administração e colocando o foco nos mecanismos de produtividade, eficiência e autonomia no exercício das funções públicas.

Nesse contexto, os princípios manageriais também tiveram uma influência generalizada nas iniciativas de reforma da gestão no ensino superior tendo resultado, em parte, das pressões de natureza orçamental, da necessidade de aproximação das

universidades e institutos politécnicos ao meio socioeconómico (Araújo & Rodrigues, 2010), e dos efeitos da massificação do ensino superior. Com efeito, o aumento do número de estudantes e a diversificação das formações oferecidas, tornaram a gestão das instituições um processo mais complexo e evidenciaram a necessidade de repensar os modelos de gestão (Deem, 2003).

O anterior paradigma de gestão no ensino superior, a que Rosemary Deem (1998) chama “modelo de cavalheiros”, e que autores como Elzinga (2010) caracterizam pela liberdade, autonomia, mérito académico e sentimento de pertença a uma comunidade académica é gradualmente substituído por um novo paradigma que enfatiza a aproximação ao mercado, o controlo da gestão financeira e a utilização de instrumentos de gestão do setor privado (Araújo & Rodrigues, 2010). Devido a isto, as noções de gestão por objetivos, contratualização, eficiência e autonomia institucional pertencem hoje ao discurso diário sobre as reformas da organização da investigação e ensino nas instituições de ensino superior (Braun, 1999a).

Em Portugal, tem-se verificado entre os académicos e gestores das instituições uma gradual aceitação dos valores manageriais e a exigência de criação de mecanismos que reforcem a flexibilidade, a eficiência e a efetiva governação (Amaral, 2003a; Magalhães & Amaral, 2007). E, ainda que o Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (RJIES)¹ tenha sido concebido em função das tendências mundiais de modernização do ensino superior e não do modelo teórico managerial, o facto é que este diploma deu um importante contributo para a consolidação do *New Public Management* nas instituições de ensino superior.

Um dos aspetos mais inovadores do RJIES é a previsão da possibilidade de criar fundações públicas de direito privado, adaptando ao contexto nacional o modelo de *independent legal status*, que permite às universidades e institutos politécnicos públicos a adesão voluntária a um enquadramento legal que garante uma autonomia institucional mais aprofundada e consagra uma gestão baseada no direito privado. Até à presente data, três instituições de ensino superior adotaram o regime fundacional (ISCTE-IUL, Universidade do Porto e Universidade de Aveiro) e uma discussão alargada foi iniciada em mais quatro instituições (Universidade do Minho, Universidade da Madeira, Universidade Técnica de Lisboa e Universidade Nova de Lisboa).

A pergunta de partida que conduzirá a presente investigação é a seguinte: o modelo de universidade fundacional constitui-se como uma expressão do *New Public Management* em Portugal? Neste contexto, iremos avaliar quais as características de gestão que se alteraram nas universidades quando estas adotaram o regime fundacional e verificar se

¹ Aprovado pela Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro.

este regime, na teoria e na prática, se configura ou não como uma nova vertente da gestão managerial no ensino superior.

A análise da questão em apreço desenvolve-se ao longo de três capítulos. No primeiro capítulo, é feito o necessário e essencial enquadramento teórico, através da análise das características do *New Public Management* e da sua comparação com o modelo racional ou burocrático que o precedeu, enunciando as vantagens e desvantagens teóricas dos seus postulados.

No segundo capítulo, serão descritas as dimensões da implementação dos princípios do *New Public Management* nas instituições de ensino superior e a alteração de práticas e valores daí decorrentes. Este capítulo fará a contextualização da absorção das teses manageriais no ensino superior e analisará as suas várias manifestações, estabelecendo a sua ligação com o aprofundamento dos graus da autonomia das instituições de ensino superior. Nesse âmbito, identificará as formas mais recentes de autonomia, nomeadamente através da análise do modelo de *independent legal status* no contexto internacional e a sua concretização no panorama nacional.

O terceiro e último capítulo da presente dissertação concretiza a sua vertente empírica e, sustentado em entrevistas semiestruturadas aos líderes institucionais das universidades fundacionais, representantes sindicais e a um dos responsáveis políticos pela criação deste regime legal², irá avaliar a presença das características manageriais na gestão daquelas universidades, confrontando a implementação prática do regime fundacional com o regime que o precedeu.

De modo a antecipar desde já as críticas que poderão ser feitas à formulação do título da presente tese, consideramos importante justificar desde já a opção:

(i) a utilização da designação “universidades fundacionais” e não “fundações públicas de direito privado” tem como objetivo evitar confundir as fundações criadas ao abrigo do RJIES com as novas fundações públicas de direito privado que surgiram no ordenamento jurídico nacional em julho de 2012³.

² Foram entrevistados os Reitores e Administradores do ISCTE-IUL, U.Porto e U.Aveiro, o Diretor da Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto, o Secretário de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior do XVII Governo Constitucional e representantes do Sindicato Nacional do Ensino Superior.

³ A entrada em vigor da Lei-Quadro das Fundações, aprovada pela Lei n.º 24/2012, de 9 de julho, requalificou diversas fundações privadas e conferiu-lhes a designação de fundações públicas de direito privado, até então só existente no contexto do ensino superior.

(ii) apesar de uma das instituições analisadas não ser uma universidade de acordo com a legislação em vigor⁴, optou-se pela expressão “universidades fundacionais” para as designar genericamente dado o escopo universitário de todas elas;

(iii) apesar da designação que mais corretamente poderia traduzir o regime que estamos a avaliar ser *independent legal status*, essa expressão não tem presença na realidade jurídica e política nacional.

A presente análise poderá vir a ser considerada precoce porque desenvolvida num momento em que ainda não existe experiência institucional suficiente para avaliar o impacto do regime fundacional. Assumindo que é verdade que o regime não teve ainda o tempo necessário para se estabilizar, consideramos que é possível identificar já alguns impactos deste modelo. Para além disso, esta análise pode ser feita no momento presente pois estão já previstas alterações ao RJIES⁵ e a existência de informação consolidada (como aquela que esta dissertação recolhe) pode vir a tornar-se um contributo para a análise da continuação ou cessação do regime fundacional.

⁴ O ISCTE-IUL é um instituto universitário e não uma universidade.

⁵ A ponderação de introduzir alterações ao RJIES ocorre por força do disposto no seu artigo 185.º. A intenção de alterar o regime fundacional já foi confirmada publicamente pelo Governo e está implícita na lei que aprova a Lei-Quadro das Fundações, que passa a referir as universidades fundacionais como instituições de ensino superior públicas com autonomia reforçada e não como fundações públicas de direito privado.

CAPÍTULO I

EVOLUÇÃO DOS MODELOS DE GESTÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Administração Pública do último século é marcada por dois grandes modelos. Desde o início do século XX até ao final da década de 70, foi adotado um modelo de administração racional e burocrática, caracterizada pela hierarquização, estratificação, impessoalidade e pela dicotomia política-administração. Este modelo, essencialmente baseado nos ideais de Weber e Wilson, pretendia constituir-se como o tipo mais puro de organização administrativa, capaz de atingir o mais alto grau de eficiência (Weber, 1971) e, nesse sentido, assumia-se como racional, formalista, imparcial, neutral e hierarquizado.

Já a partir do final dos anos 70, as reformas administrativas nos países ocidentais procuraram ultrapassar o modelo burocrático (Araújo, 2000), numa resposta às dificuldades financeiras e económicas provocadas pela dimensão do *Welfare State*, a nova tendência caracterizou-se pela privatização de funções públicas, pela introdução de métodos privados e comerciais na administração e pelo foco colocado nos mecanismos de produtividade, eficiência e autonomia. Esse modelo, que foi genericamente denominado *New Public Management* (NPM), “foge dos modelos tradicionais de legitimação da política burocrática, como a discricção administrativa, em favor da confiança nos mercados e nos métodos do negócio privado, ideias obtidas a partir do racionalismo económico” (Denhardt & Denhardt, 2003a).

A partir do início dos anos 90, a vertente meramente económica das teses manageriais foi temperada com um novo conceito de serviço público, concebido numa lógica de cooperação, participação, proximidade da administração aos cidadãos-utentes-clientes, consagrando os valores da democracia na prática administrativa. No entanto, esse modelo de Governança não será analisado no contexto da presente dissertação já que o ensino superior tem manifestado uma tendência contrária à sua implementação e os seus modelos de gestão têm evoluído no sentido de menor participação dos utentes (estudantes) na gestão das instituições.

Secção 1.1. O modelo burocrático weberiano

1.1.1. Fundamentos teóricos

O início do século XX marcou a evolução do paradigma da Administração Pública pelo facto de ter surgido uma nova conceção de organização administrativa, marcada pela racionalidade, neutralidade, impessoalidade, centralização, normatividade e hierarquização de funções. Esta conceção coloca em prática novos valores como o profissionalismo, a separação entre a vertente pública e privada, a organização metódica e racional de uma

Administração Pública destinada a servir um conjunto massificado de cidadãos. Devido ao facto de o poder emanar das normas e das instituições formais, e não do carisma ou da tradição, Max Weber, principal ideólogo do modelo burocrático, designou também o modelo como de autoridade racional legal (Secchi, 2009). Weber considerava que as organizações que se organizassem segundo os princípios burocráticos seriam superiores às outras em precisão, estabilidade, rigor disciplinar e confiança (Weber, 1971; Rocha, 2000) já que o quadro de limitações legais que enformava a sua atuação asseguraria a imparcialidade, a neutralidade e a prossecução do interesse da organização.

Este tipo de estruturação da administração é também designado como modelo de organização racional ou de administração legal burocrática já que assenta no entendimento de que é possível introduzir mais eficiência na Administração Pública, nomeadamente através da racionalização dos processos, da especialização das operações e da profissionalização dos funcionários. Na concepção do modelo burocrático, Weber não fez uma reprodução do tipo de administração que já conhecia mas, pelo contrário, criou um modelo ideal destinado a contrastar com as deficiências na prática administrativa que ele próprio havia experimentado (Pitschas, 1993). Weber também não criou um modelo exclusivo para a Administração Pública mas antes um modelo que pode ser aplicado a associações de vários tipos, quer de âmbito público quer de âmbito privado.

Para além de Weber, o outro teórico relevante do modelo burocrático foi Woodrow Wilson (que viria a ser presidente dos Estados Unidos entre 1913 e 1921) e cujas ideias foram vertidas no livro *The Study of Administration*. Nesta concepção, Wilson considerava que a estrutura que melhor assegurava a eficiência administrativa seria uma estrutura hierarquizada e com prestação de contas. Para além disto, a sua concepção não previa o envolvimento dos elementos que estavam no centro da esfera administrativa no processo de desenvolvimento das políticas públicas, sendo estes apenas responsáveis pela implementação técnica de políticas e funcionamento de serviços, segundo regras de boa gestão e não de acordo com objetivos políticos e eleitorais (Rocha, 2000). Neste modelo, Wilson defendia a completa separação entre política e administração, o que garantiria a neutralidade dos profissionais administrativos para executarem as diretrizes políticas, independentemente daqueles que se encontram a governar. Esta dicotomia entre a política e administração assentava no pensamento de Wilson que a Administração estava fora da esfera própria da política e ainda que a política defina as tarefas da administração, não deve manipular as suas estruturas (Denhardt & Denhardt, 2003a).

1.1.2. Caraterísticas

As caraterísticas do modelo burocrático podem ser agregadas em função das seguintes categorias: (i) hierarquização, normatividade e delimitação funcional; (ii) profissionalização; (iii) especialização; (iv) neutralidade e impessoalidade; e (v) vínculo institucional global.

A primeira caraterística do modelo em questão é a sua organização numa estrutura hierarquizada de cargos, em que cada cargo inferior está sujeito ao poder de controlo do respetivo superior (Weber, 1971). A necessidade da hierarquia baseia-se em dois aspetos:

(i) todos os agentes da administração estão sujeitos ao cumprimento estrito de normas legais e de regras técnicas, estando sujeitos a uma rigorosa e sistemática disciplina e controlo no desempenho do cargo (Weber, 1971), que é exercida pelos respetivos superiores;

(ii) a elaboração do aparato administrativo típico da burocracia, necessário para manter os canais de comunicação entre estruturas altamente especializadas e focadas, torna necessária uma hierarquia de autoridade e responsabilidade para efetivar a coordenação das diversas tarefas (Blau, 1971).

No modelo burocrático os procedimentos são, pois, orientados por um sistema de normas e regulamentos caracterizado pela definição de regras a obedecer, que estabelecem o âmbito específico de cada função a desempenhar e os limites de competência de cada agente, os atos que pode levar a cabo e os termos em que devem ser praticados. A elevada normatividade tem como objetivo a padronização da prestação dos serviços, o que é indispensável para o atendimento das necessidades da administração de massa (Weber, 1971), e a limitação da necessidade de intervenção dos superiores hierárquicos. Um reflexo atual desta caraterística será o facto de o princípio da legalidade se constituir como um dos princípios essenciais da Administração Pública⁶ o que determina que os funcionários públicos só podem atuar quando existe previsão legal e dentro do alcance do que esteja legalmente previsto⁷. Para além das orientações, circulares, normas e outras regras, os funcionários são fiscalizados dentro da sua autoridade e sujeitos a controlos internos e externos contínuos (Pitschas, 1993), nomeadamente pelos seus superiores hierárquicos.

Esta completa delimitação incide não apenas sobre os cargos intermédios da administração, sujeitos a autoridade superior, mas também sobre os cargos de autoridade máxima, cuja esfera de autoridade consiste na competência legal que lhe é atribuída. Um reflexo atual desta caraterística é o facto de a esfera de competências de um diretor-geral,

⁶ Artigo 3.º do CPA, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de novembro, ultimamente alterado pela Lei n.º 30/2008, de 10 de julho.

⁷ Diferentemente do que sucede no direito privado onde os agentes podem atuar nos casos de omissão legal (princípio da liberdade).

por exemplo, ser estabelecida pelo diploma orgânico do respetivo serviço, pela delegação de competências do membro do governo que tutela a área, bem como pelas disposições legais que incidem sobre os cargos de direção superior de 1.º grau, encontrando-se desta forma delimitada a extensão da autoridade daquele agente.

A delimitação funcional, a pronunciada divisão de tarefas criada pela especialização e a impessoalidade no tratamento das matérias conduz a uma elevada formalização do modelo burocrático, em que todos os atos administrativos e decisões são formulados e registados documentalmente, ainda que as discussões possam ter uma base apenas oral, sendo que a “combinação de documentos que constitui o *bureau* representa o núcleo de todos os tipos de atividade moderna das associações” (Weber, 1971: 18).

O modelo burocrático é também caracterizado pela profissionalização dos seus agentes em contraste com as práticas patrimonialistas das administrações públicas que caracterizaram os Estados nos séculos anteriores, tendo sido sucessivas as iniciativas de profissionalização dos funcionários. Segundo Weber, o indivíduo que se encontra a desempenhar uma determinada função tem a respetiva autoridade apenas porque desempenha essa função e a obediência que lhe é prestada é-o apenas enquanto ele é representativo de uma ordem pública e impessoal. Nesse sentido:

(i) os direitos que possam provir de alguma forma do exercício do cargo (como, por exemplo, o usufruto de casas de função por parte dos magistrados judiciais ou pelos antigos guardas florestais) existem apenas enquanto durar a função e apenas para efeitos do cumprimento da função, não existindo um direito de apropriação individual de direitos que são funcionais;

(ii) existe uma total separação entre a propriedade dos meios de produção e a Administração Pública (Weber, 1971) e os funcionários públicos não confundem a esfera da sua propriedade privada com aquilo que é a propriedade pública. Para além disto, existe uma separação não apenas patrimonial mas também pessoal dos funcionários em relação às funções administrativas que desempenham, estando estes apenas sujeitos aos poderes de autoridade dos dirigentes quando estejam em presença de deveres institucionais.

Como já vem sido referido, as burocracias caracterizam-se pelo elevado grau de especialização dos seus agentes, que se tornam técnicos especializados nas tarefas que lhes são atribuídas. Esta necessidade de especialização surge pelo facto de, com a assunção do *Welfare State*, as tarefas da administração se terem tornado mais complexas quando comparadas com as funções do tipo de Estado que lhe precedeu. O Estado deixou de assegurar apenas as funções básicas que são expressão da soberania (segurança, justiça, defesa, relações diplomáticas) e passou a envolver-se nos assuntos financeiros e sociais dos cidadãos. E o cumprimento de responsabilidades mais complexas pressionam

a estrutura administrativa no sentido de uma divisão em tarefas especializadas e mais facilmente administráveis (Blau, 1971).

Considerando que as funções que os funcionários desempenham são delimitadas por normas legais ou regras técnicas, e pretendendo obter-se a máxima racionalidade na sua aplicação, torna-se imprescindível a especialização (Weber, 1971), pelo que os funcionários públicos devem ser recrutados de entre as pessoas que revelem um preparo técnico adequado. Este tipo de recrutamento opunha-se ao regime de recrutamento nepotista – em que se escolhiam os familiares para exercer funções – e de *patronage* ou *spoils system* – em que todos os cargos eram ocupados pelos militantes dos partidos que ganhavam as eleições – que vigoraram, por exemplo, até meados do séc. XIX na administração americana. Os funcionários são, portanto, nomeados com base nas suas qualificações técnicas e, com vista à sua especialização, o cargo que exercem representa-se não a única, pelo menos, a principal ocupação profissional.

Neste modelo, o exercício das funções por parte dos funcionários públicos é feito de modo formal e impessoal, sem revelação de afeição ou simpatia pelo cidadão que recorre ao serviço público, o que permite evitar a potencial falta de objetividade na avaliação da pretensão particular que o cidadão intente junto da administração. O “espírito dentro do qual o funcionário ideal conduz o seu cargo” (Weber, 1971: 28) é marcado pelo cumprimento estrito e formal da lei, da igualdade formal de tratamento e pelo distanciamento em relação às considerações pessoais. A impessoalidade tem o objetivo de impedir a intrusão dos sentimentos e das tendências pessoais na tomada racional de decisões (Blau, 1971).

Para evitar as inconveniências da impessoalidade exigida aos agentes que atuam no modelo burocrático, é criada uma ligação à instituição no qual o funcionário exerce as suas funções através da existência de um vínculo profissional estável e prolongado, que garante o desenvolvimento de uma carreira. Segundo Blau, a estabilidade das carreiras promove um sentimento de lealdade para com a organização respetiva e evita os potenciais efeitos inconvenientes da rigorosa disciplina impessoal como a falta de motivação (Blau, 1971). O prolongamento de uma carreira na mesma instituição é proporcionado pela existência de um sistema de promoção assente na senioridade e no mérito. Por sua vez, a definição destes critérios para a progressão profissional revela também uma certa impessoalidade na relação com os próprios funcionários já que um dos critérios – o critério da antiguidade – é objetivo e quantitativo e não atende a nenhuma característica pessoal do agente mas apenas a uma característica que se baseia no decurso do tempo. Na burocracia, é dado tratamento igual aos trabalhadores que desempenham

funções iguais, ao nível dos salários e do exercício das respetivas competências (Secchi, 2009).

Weber descrevia o modelo burocrático como indispensável para a satisfação das necessidades de uma administração que presta serviços a um público mais massificado e que se deve assegurar a continuidade das funções do Estado, independentemente das vicissitudes políticas que possam surgir pois “mesmo no caso de revolução ou de ocupação por um inimigo, a máquina burocrática continuaria funcionando normalmente, da mesma forma como o fazia no governo legal anterior” (Weber, 1971: 26).

1.1.3. Críticas

Para além de assegurar a continuidade das funções do Estado, existem outros aspetos que constituem uma referência positiva no modelo burocrático como o facto de a hierarquização permitir uma maior coordenação das atividades da organização e o controlo legal dos funcionários, o facto de a obediência estrita a normas permitir uma uniformidade de atuação, o facto de a impessoalidade de tratamento promover um tratamento imparcial e objetivo, sem atenção por questões pessoais, e o facto de a especialização funcional fomentar a produtividade e eficiência na administração quando estamos em presença de tarefas de rotina (Pitschas, 1993). No entanto, apesar destas vantagens, o modelo burocrático pode gerar várias disfunções:

(i) a elevada especialização dos agentes da administração pode conduzir ao exercício de poderes fácticos, não legitimados democraticamente, que se sobrepõem ao poder político eleito. Essa situação é caricaturada na série “Yes, Minister”, com Sir Humphrey Appleby, representante de uma administração que coloca obstáculos ao desenvolvimento dos projetos políticos e que domina o poder político através do seu conhecimento técnico. Quando a administração se constituiu como uma fonte autónoma de poder, os administradores públicos foram designados “mandarins” (Dogan, 1975). Essa consequência era parcialmente prevista por Max Weber que afirmava que os funcionários, através da atividade no cargo, ganham um conhecimento especial dos factos e passam a deter um conjunto de informações só deles conhecida (Weber, 1971);

(ii) a centralização das decisões bloqueia a iniciativa e pró-atividade dos agentes da administração, que dificilmente se sentem responsáveis já que a maior parte deles se encontra afastado dos centros de tomada de decisão, e cria dificuldades à participação dos cidadãos nas decisões administrativas (Pitschas, 1993);

(iii) a especialização estrita de cada elemento da organização e a delimitação de tarefas gera problemas de cooperação, aumenta os custos de coordenação e resulta no crescimento de autoridades paralelas (Blau, 1971; Pitschas, 1993);

(iv) o sistema de normas, circulares, regras e regulamentos cria procedimentos inúteis (Pitschas, 1993);

(v) a inexistência de correlação entre a eficiência e a especialização (Rocha, 2000);

(vi) a arrogância institucional em relação aos destinatários dos serviços, fomentada pelo facto de o Estado deter o monopólio na prestação de serviços (Merton, 1949).

A burocracia é comumente identificada com a ineficiência, morosidade e afastamento das necessidades dos cidadãos (Secchi, 2009). No entanto, ainda que as tendências da reforma administrativa tenham encaminhado o sistema para as perspectivas gerenciais, nenhum sistema funciona sem o mínimo de carga burocrática já que as características como legalidade, normatividade, formalização, estão sempre presentes, ainda que possam ser simplificadas. Isso é assumido por autores como Pitschas ao referirem que “o modelo burocrático da Administração Pública e da governança é também uma ferramenta indispensável do Estado moderno” (Pitschas, 1993: 646).

Secção 1.2. O *New Public Management*

Os críticos do modelo burocrático de Weber aproveitaram determinadas circunstâncias políticas, económicas e financeiras que se verificaram no final dos anos 70 para concretizar um novo modelo de administração: o *New Public Management* (NPM). Este novo modelo vem afastar-se das ideias principais da antiga Administração Pública, que focavam o papel do Estado na prestação direta de serviços, que impunham um papel limitado aos agentes da administração na definição de políticas públicas, responsáveis apenas pela sua execução, que mantinham a administração como um sistema hierarquizado e fechado ao envolvimento dos cidadãos a pretexto de uma maior eficiência e racionalidade (Denhardt & Denhardt, 2003a).

1.2.1. Fundamentos teóricos

O NPM assenta essencialmente em duas abordagens mais amplas:

(i) o novo institucionalismo económico, que é suportado em três escolas: a escola da escolha pública, a escola das relações de agência e a escola dos custos de transação (Giauque, 2003; Boston, 1996); e

(ii) o managerialismo, que concretiza a aplicação à Administração Pública de uma abordagem de reforma alternativa baseada no ressurgimento de ideias neoliberais sobre o papel do Estado e que vêm em contracorrente com o peso que o *Welfare State* havia assumido.

Na abordagem managerialista o sucesso do setor empresarial e do setor público dependem da qualidade e do profissionalismo dos gestores (Denhardt & Denhardt, 2003a), o progresso social é atingido através de maior produtividade, e defende-se que “os

gestores têm o direito de gerir”, isto é, devem ser os gestores a controlar a organização que dirigem, devendo ser pró-ativos (Araújo, 2000). O managerialismo sofreu ainda influências do *New Right*, que defendia as formas liberais de ação e realçava a eficiência e a capacidade do mercado no sentido de apoiar a decisão e a escolha individual (Araújo, 2000). A discussão em torno da alteração do papel do Estado foi baseada largamente em termos económicos e, por isso, as medidas de contenção fiscal, o esforço para aumentar a eficiência da administração e a criação de novas formas de prestação de serviços, como a privatização de algumas funções públicas ou as concessões, foram baseadas no racionalismo económico (Denhardt & Denhardt, 2003b).

Para além das influências já enunciadas, o NPM consegue ainda ir buscar raízes teóricas a Wilson, que influencia a visão negocial da Administração Pública já que defendia que o campo da administração é um campo de negócios e que, no sentido de seguir o modelo de negócio, deviam ser estabelecidas autoridades executivas, controladas as organizações hierárquicas e os seus objetivos atingidos da forma mais eficiente possível (Denhardt & Denhardt, 2003a).

No contexto da crise económico-financeira do final dos anos 70, a ascensão de um novo modelo tenta dar resposta a várias questões, apresentadas por Donald Kettl e reproduzidos por Denhardt & Denhardt (2003a):

(i) como podem os Estados prestar os mesmos serviços mas com menos recursos financeiros?

(ii) como podem os procedimentos burocráticos ser substituídos por processos próprios do mercado?

(iii) de que forma se consegue dar mais atenção e mais variedade de serviços aos clientes?

(iv) que mecanismos podem ser usados para incentivar os agentes da administração e de que forma descentralizar as responsabilidades?

(v) de que forma podem ser construídos processos de decisão a partir das bases e não das cúpulas, que persigam resultados e não procedimentos?

1.2.2. Contexto de implementação

A implantação do modelo gestionário iniciou-se efetivamente na transição entre os anos 70 e 80 do século passado, em virtude das dificuldades económicas e financeiras que lançaram dúvidas sobre o peso de um Estado abrangente como o *Welfare State*, tendo sido a Nova Zelândia a primeira a introduzir as medidas que viriam a marcar o conceito da nova gestão pública. Na reforma encetada, os princípios essenciais foram os seguintes:

(i) o Governo só deve estar envolvido naquilo que não possa ser gerido mais eficientemente e efetivamente noutra nível (um princípio semelhante ao princípio da subsidiariedade que marca a atuação das instituições europeias); e

(ii) o Governo deve organizar-se, sempre que possível, como uma empresa privada (Denhardt & Denhardt, 2003a), o que conduziu a que tenha sido conferida maior autonomia aos gestores públicos no âmbito da gestão dos recursos humanos e financeiros, permitindo a existência de uma relação entre os salários e orçamentos com os indicadores de performance e resultados atingidos.

Na sequência destas opções políticas na Nova Zelândia, as dificuldades económicas na Austrália conduziram a uma reforma no mesmo sentido e o movimento acabaria por se globalizar durante a década de 80, penetrando na agenda ideológica do governo britânico e americano, onde se tornou elemento determinante da reforma do setor público. A afirmação e difusão do NPM são favorecidas por ocorrerem num contexto em que se conjugam dois fatores principais: as dificuldades económicas e financeiras, que exercem pressão sobre a estrutura do *Welfare State*, e a ascensão ao poder dos conservadores e dos republicanos, no Reino Unido e nos Estados Unidos.

Com efeito, as dificuldades económicas sentidas no fim da década de 70 impuseram constrangimentos financeiros aos Estados que foram potenciados pelo peso de uma administração mais complexa e reguladora, o aumento das despesas sociais do *Welfare State* e o aumento dos gastos com despesas dos agentes dos serviços públicos (Mozzicafreddo, 2001a). O crescimento do Estado transformou a Administração Pública numa estrutura pesada, geradora de problemas e ineficiente (Araújo, 2000), com uma dimensão que teve reflexos nos défices orçamentais associados.

Para além disto, a circunstância política da vitória do Partido Conservador no Reino Unido (Margaret Thatcher) e do Partido Republicano nos Estados Unidos (Ronald Reagan) permitiu as condições ideológicas adequadas para que se iniciasse um movimento de diminuição do peso do Estado e da retração da esfera pública, com uma maior atenção às práticas do setor privado. A emergência de Governos cujas ideologias eram influenciadas pelo *New Right* difundiu a tese que a excessiva dimensão do Estado, para além dos elevados encargos financeiros que gerava, era também limitadora da iniciativa individual e, nesse sentido, as metas da reforma que se iniciou à época incluíam a redução da esfera de atuação do Estado, maior margem para que os cidadãos pudessem livremente fazer as suas escolhas individuais e uma mudança no relacionamento entre os políticos e os funcionários da administração (Araújo, 2000)

No Reino Unido, a implementação do NPM baseou-se no argumento que o Estado sofria dos defeitos do monopólio – custos de transação altos e problemas de informação

que geravam grandes ineficiências –, pelo que se tornava necessário encontrar mecanismos para diminuir o tamanho do Estado, reduzir o seu custo e melhorar a sua performance (Denhardt & Denhardt, 2003a). Na sequência desse argumento, a implementação do NPM consistiu em retirar da esfera pública o tipo de tarefas que poderia ser desenvolvida com maior eficácia pelas entidades privadas e sujeitar à concorrência as demais atividades em que tal pudesse ser feito, retirando-lhe as vantagens do monopólio⁸.

Nos Estados Unidos o processo de implementação do NPM decorreu de forma mais lenta do que nos países referidos até ao momento, tendo surtido efeito principalmente nas práticas de gestão e menos na estrutura do Estado, facto que se poderá dever ao grau de politização com que decorreu a sua implementação (Denhardt & Denhardt, 2003a). Apesar de o mandato de Reagan ter aprofundado a convicção que o Governo e a burocracia eram parte dos problemas económicos e sociais e não a sua solução (Rosebloom, 2000), a reforma apenas ganhou impulso relevante após a publicação do livro *Reinventing Government*, de David Osborne e Ted Gaebler, e a criação do *National Performance Review* por Al Gore, que foi concebido com o objetivo de criar um Estado que esteja orientado para os resultados e que funcione num modelo próximo do empresarial, custando menos e trabalhando melhor.

A implementação americana do NPM foi bastante centrada no “empreendedorismo do Estado” de Osborne e Gaebler, via que definem como a utilização de recursos para trilhar caminhos novos que possam maximizar a produtividade e a eficácia (Denhardt & Denhardt, 2003b), e que tem como consequência imediata a constatação da falta de capacidade do Estado para desenvolver todas as atividades com a mesma qualidade e eficácia, o que se configura como um desperdício de recursos. Com este modelo de gestão, os gestores públicos ou empreendedores públicos, como denominados pelos autores, criam mecanismos para que os clientes adquiram independência social e económica e deixem de depender da iniciativa estatal, encontrando em si próprios e nas suas comunidades os meios para resolver os seus problemas. Tal como nos modelos de implementação do NPM dos outros países, o Estado passa a concentrar-se na concretização de objetivos substantivos, a prosseguir resultados e a fazer iniciativas públicas com impacto, em vez de gastar os seus recursos a verificar se um determinado sistema de regras e normas foi seguido.

Este empreendedorismo caracteriza-se por ter uma postura pró-ativa face aos problemas, prevenindo o seu aparecimento em vez de simplesmente se oferecerem serviços posteriormente, uma maior concentração nos resultados do que nos meios e o

⁸ Uma concretização desta opção pode ser observada na privatização da exploração do serviço de comboios britânico.

estímulo da criatividade e da inovação para que se possa fazer mais com menos (Denhardt & Denhardt, 2003b). Uma das formas de atingir esse desiderato é abandonar uma estrutura vertical, hierarquizada e centralizada de decisões, desnecessária numa fase de facilidade de comunicação e de avanços tecnológicos e de maior formação por parte dos agentes da Administração Pública, e enveredar pela criação de organizações mais flexíveis e sustentadas num trabalho de equipa, de características horizontais. A tomada de decisões foi alargada a todos os patamares da organização e colocada nas mãos daqueles que podem inovar e determinar um caminho de alto desempenho (Denhardt & Denhardt, 2003a).

O empreendedorismo público coloca também uma tónica na satisfação do cliente dos serviços públicos, aspeto negligenciado na perspetiva burocrática já que as fontes de financiamento dos serviços não estavam dependentes dos clientes mas das transferências públicas definidas no Orçamento de Estado, sem relação com o sentimento do cliente sobre a prestação do serviço.

1.2.3. Caraterísticas

Não existe um consenso numa definição exata sobre o que o NPM representa (Giauque, 2003) nem este se apresenta como um conceito uniforme mas antes uma expressão utilizada por diversos autores para se referirem a temas e padrões comuns da atuação da gestão pública dos últimos 30 anos (Barzelay, 2001). Hood é o autor que, reconhecendo a corrente de reformas administrativas existente em vários Estados durante a década de 80, as designa primeiramente como o modelo de *New Public Management* e identifica os seus princípios (Quadro 1.1).

O NPM pode ter tantos significados quantas as pessoas que interpretam a expressão (Peters, 2000) mas incide essencialmente num novo conceito de organização da Administração Pública que aplica ideias próprias do mercado e do setor privado, baseando-se num racional liberal e na convicção da superioridade dos mecanismos de mercado, competição e interesses individuais como motivação para o trabalho (Giauque, 2003). Devido a essas caraterísticas de mercado, o cidadão passa a ser utente ou cliente, sendo que o conceito de utente é uma forma suave de invocar o conceito de cliente sem transparecer em demasia uma abordagem inscrita nos valores da gestão empresarial (Mozzicafreddo, 2001b).

Não existe exatamente uma definição consolidada de NPM mas há também controvérsia sobre o que este pretendia ser. Alguns autores utilizam o conceito como sinónimo de managerialismo, neomanagerialismo, Administração Pública Gerencial (Secchi, 2009).

Moore *et al.* (1994), por exemplo, define que NPM é a tentativa de estimular ou introduzir incentivos de performance e as disciplinas que existem num ambiente de mercado nas áreas da Administração Pública que não estão privatizadas. Já Giauque utiliza o conceito de burocracia liberal para demonstrar a “natureza paradoxal deste novo modelo, que combina liberdade e constrangimentos, neoliberalismo e burocracia, descentralização e concentração de poder” (Giauque, 2003:568) e que tenta conjugar a faceta hierarquizada, dos mecanismos de controlo e da atuação em conformidade com regras e regulamentos, com uma faceta mais flexível e descentralizada. Este autor identifica três modelos principais de NPM:

(i) o modelo de mercado, que aponta para aumentar a eficiência das administrações públicas através da medição do seu desempenho em comparação com as organizações do setor privado, o que gera o uso de mecanismos próprios do setor privado, procurando-se o máximo desempenho e estimulando-se a competição;

(ii) o modelo da descentralização, redução e flexibilidade com vista a tornar a máquina burocrática mais leve e flexível, com uma aproximação dos clientes aos centros de decisão e um achatamento do processo de tomada de decisão;

(iii) o modelo de excelência ou modelo de qualidade.

Quadro 1.1 - Os princípios do *New Public Management*

Doutrina	Concretização	Justificação
Gestão profissional no setor público	Liberdade para gerir. Controlo activo e discricionário dos gestores das entidades públicas.	A prestação de contas exige uma clara identificação dos responsáveis pela execução das missões e não é compatível com a difusão de poderes.
Crítérios claros e medição de desempenho	Definição de objetivos, metas, indicadores de sucesso. Quantificação destes indicadores.	A prestação de contas exige uma definição clara de objetivos. A eficiência exige um olhar firme sobre os objetivos.
Ênfase no controlo dos resultados	Atribuição de financiamento e recursos com base na medição do desempenho. Abandono da gestão de recursos humanos centralizada e burocrática.	Necessidade de obter resultados, mais do que seguir procedimentos.
Desagregação das unidades no setor público	Abandono das unidades administrativas monolíticas. Criação de unidades em torno dos produtos e serviços. Descentralização da gestão dos orçamentos e proximidade na gestão dos recursos humanos.	Necessidade de criar unidades administrativas ágeis, com ganhos de eficiência provenientes da externalização de alguns serviços.
Maior competição no setor público	Recurso aos contratos a termo e aos concursos públicos.	Rivalidade como chave para baixar preços e aumentar os padrões de qualidade.
Ênfase nas práticas de gestão do setor privado	Maior flexibilidade na contratação e nas recompensas. Maior utilização das técnicas de relações públicas.	Necessidade de utilizar técnicas de gestão privada (com sucesso e provas dadas) no setor público.
Disciplina e parcimónia na utilização dos recursos públicos	Redução de custos, aumento da disciplina laboral, redução dos custos de contexto.	Fazer "mais com menos".

(Baseado em Hood, 1991)

As reformas manageriais conduziram os Estados a novas preocupações. A expansão do *Welfare State* e a prossecução das funções sociais do Estado, características do período posterior à II Guerra Mundial, foram substituídas pela preocupação em diminuir o papel do Estado, pela introdução de critérios de economia e eficiência na gestão dos recursos públicos e pela transferência para o mercado e para entes privados do funcionamento de serviços públicos.

Esta transferência de funções, que tem o efeito imediato de redução da dimensão do setor público, assentava na convicção que a gestão no setor privado é superior à gestão no setor público. Essa convicção moldou toda a reforma da nova gestão pública, que tratou o setor público “como tendo a aprender das realizações do setor privado, como o negativo do setor privado: em suma, como o não mercado” (Mozzicafreddo, 2001b:3), ao passo que caracterizava o setor privado e a sua gestão como eficientes. O pressuposto fundamental do NPM é de que tudo o que é público é mais caro e menos eficiente do que se fosse produzido no setor privado (Rocha, 2000). No entanto, como também sustenta Juan Mozzicafreddo “o pano de fundo contra o qual se desenha o novo modelo de gestão da Administração Pública é uma imagem projetada num ecrã desfocado pelas clivagens políticas” (2001a:3).

Para além da introdução dos métodos do setor privado, o NPM teve outra característica que foi a alteração da estrutura institucional no fornecimento de serviços (Araújo, 2000). Esta nova conceção assenta no entendimento de ineficiência dos serviços públicos, o que os defensores referem como o monopólio ineficiente das agências públicas e dos funcionários públicos (Denhardt & Denhardt, 2003a). Neste sentido, o foco deixa de ser a prestação direta de serviços mas a entrega do serviço da forma mais eficiente e, sempre que possível, com a definição de mecanismos para entidades não públicas prestarem o serviço que antes estava na esfera estatal. Esses mecanismos podem ser de vários tipos: *contracting out*, competição entre unidades administrativas e para além dos limites da administração, competição com entidades de setores lucrativos e não lucrativos, bónus de performances e penalidades (Araújo, 2000; Denhardt & Denhardt, 2003a).

Nesta nova conceção institucional, ao invés das normas, regras e circulares que vinculavam a estrutura hierárquica weberiana, existem missões e contratos de serviço. Estas missões são atribuídas a estruturas descentralizadas e flexíveis, como as agências e os institutos públicos, que respondem pelos resultados e não pelo cumprimento estrito de determinada disposição administrativa e que têm autonomia para executar a missão da forma que se revelar mais adequada, sem constrangimentos técnicos colocados por uma entidade centralizada. Exemplo disto são os *Next Steps* britânicos, que representam a forma contratual no fornecimento de serviços públicos pelo que cada agência tem que

comercializar os seus bens e serviços. Neste caso, cada agência estabelece os objetivos, resultados, recursos e indicadores de desempenho (Araújo, 2000) e as relações com os utilizadores dos serviços são concebidas no mesmo sentido que as relações comerciais.

Apesar das variações na implementação da reforma do NPM, existe um conjunto de características comuns que são transversais e que se constituem como definidoras do modelo:

(i) uma privatização de larga escala, com os Governos a abdicarem das operações e serviços que podem ser melhor geridos por empresas privadas ou por agências públicas de matriz empresarial (Tolofari, 2005);

(ii) criação de quase mercados e maior competição, com os serviços a direcionarem-se no sentido do cliente e a serem externalizados para estimular a concorrência na prestação do serviço (Tolofari, 2005);

(iii) melhoria da eficiência e da rentabilidade, o que se pode atingir repensando a estrutura de serviços prestados, eliminando serviços desnecessários e estimulando as sinergias entre os vários departamentos (Giauque, 2003);

(iv) objetivo de atingir poupanças financeiras, através da eliminação de postos de trabalho públicos e da gestão feita por contrato, mandato de serviço ou envelope orçamental;

(v) diminuição ou eliminação dos escalões hierárquicos, aumento da flexibilidade das estruturas administrativas e reforço do poder dos gestores públicos, que passam a ter mais autonomia de decisão;

(vi) maior descentralização, com uma maior delegação de tarefas, competências e responsabilidades para as estruturas administrativas intermédias. A responsabilidade é aferida em função da satisfação dos clientes dos serviços públicos e não reportada ao cumprimento de regras ou regulamentos (Rocha, 2000), o que revela a morte do carácter sacrossanto das regras formais e das codificações (Giauque, 2003);

(vii) introdução de uma cultura empresarial, com absorção de conceitos comerciais como a maior perceção e controlo dos custos, o tratamento dos cidadãos como clientes e a preocupação da qualidade dos serviços prestados;

(viii) exigência de novas competências aos funcionários públicos, como maior responsabilidade, flexibilidade, autonomia, capacidade de assumir riscos, competências sociais, de comunicação e trabalho em grupo (Giauque, 2003);

(ix) separação da vertente política e da vertente administrativa (desagregação), com o Governo a ter cada vez menos interesse nos processos administrativos, concentrando-se mais nos objetivos principais a serem alcançados e acompanhado por grupos periféricos de gestores que se dedicam à operacionalização das políticas (Tolofari, 2005). A

separação das duas esferas também se concretiza através da criação de agências autônomas de gestão (Mozzicafreddo, 2001a), que fragmentam os serviços públicos e os fazem competir entre si (Rocha, 2000);

(x) adoção de sistemas de controlo das estruturas, através de prestação de contas e monitorizações de desempenho;

(xi) um novo papel para os líderes, que se transformam em líderes transformacionais e gestores de mudança (Tolofari, 2005).

1.2.4. Críticas

Segundo autores como Oliveira Rocha (2000), apesar de continuarem a existir diferenças substanciais entre a gestão pública e a gestão privada porque os cidadãos não podem ser reduzidos a meros consumidores, os benefícios que derivam da adoção do NPM são indiscutíveis, nomeadamente devido à maior flexibilidade e responsabilidade perante os cidadãos.

Já outros autores (Pollitt & Bouckaert, 2004; Giauque, 2003) referem que o NPM também traz desvantagens como os movimentos de resistência aos esquemas de monitorização e medição de desempenho, as dificuldades de coordenação das estruturas horizontalizadas e as barreiras ao estabelecimento de uma cultura organizacional e coletiva.

Conclusão

O estudo da evolução da Administração Pública permite perceber que as tendências reformistas têm estado presentes nas agendas políticas dos Estados e que isto surge devido a fatores que vão além da necessidade de adequação das administrações às novas exigências dos cidadãos ou clientes. Com efeito, as reformas administrativas também são feitas pelos benefícios políticos que trazem. Uma forma de os membros do Governo mostrarem dinamismo sem ter grandes custos imediatos é através do anúncio de alterações na sua própria estrutura de governação (Pollitt, 2000), criticando a burocracia e prometendo serviços de maior qualidade. A evolução dos modelos administrativos que foi estudada no presente capítulo transporta-nos desde o modelo burocrático ao modelo managerialista (com as variações entre o *New Public Management* e o empreendedorismo público de Osborne e Gaebler).

O modelo burocrático, essencialmente baseado nos ideais de Weber e Wilson, pretendia constituir-se como o tipo mais puro de organização administrativa, capaz de atingir o mais alto grau de eficiência (Weber, 1971) e, nesse sentido, assumia-se como racional, formalista, imparcial, neutral e hierarquizado. Neste conceito, as esferas públicas e privadas são tratadas como impermeáveis, tentando evitar a corrupção e o

patrimonialismo que assombrava as organizações pré-burocráticas (Secchi, 2009). Esta característica é também partilhada pelas concepções managerialistas, que mantêm a distinção e o afastamento entre a esfera governamental e a esfera da administração, a distinção entre política e administração, enunciada por Wilson. Esta dicotomia entre administração e política é fundada na convicção que, estando garantida a neutralidade técnica, a administração decide o que é melhor para a sociedade e para o cidadão (Mozzicafreddo, 2001b).

A assunção de novos modelos surgiu como uma reação ao peso que o *Welfare State* havia ganhado e às dificuldades económicas que exerceram pressão sobre os recursos públicos que estavam afetos ao desenvolvimento de atividades de um Estado relativamente extenso e complexo. As reformas administrativas nos países ocidentais procuraram ultrapassar o modelo burocrático (Araújo, 2000), fomentando a privatização de funções públicas, a introdução de métodos privados e comerciais na administração e colocando o foco nos mecanismos de produtividade, eficiência e autonomia.

“O *New Public Management* foge dos modelos tradicionais de legitimação da política burocrática, como a discricção administrativa, em favor da confiança nos mercados e nos métodos do negócio privado, ideias obtidas a partir do racionalismo económico” (Denhardt & Denhardt, 2003a). Com o NPM, assumiu-se que os gestores públicos têm direito a ter autonomia para desempenhar as suas tarefas, sem necessidade de responder quotidianamente a uma estrutura hierarquizada, legalista e formalista mas antes assentando o seu trabalho em missões de serviço, onde relevam essencialmente os resultados e o desempenho das organizações. Nesta perspetiva de gestão pública, passa a existir maior flexibilidade para gerir os recursos humanos, cujos vínculos institucionais passam a ser definidos em termos semelhantes aos do setor privado, e existe maior monitorização do desempenho das organizações. Toda a reforma de características managerialistas incide na principal convicção que a gestão privada é mais eficiente e produtiva do que a gestão pública e que, nesse sentido, a administração deve absorver esses mecanismos ou transferir as suas funções para as entidades privadas.

Diversos autores reconhecem a dificuldade em ultrapassar por completo o modelo burocrático (Pitshas, 1993) e constataam que se podem observar características dos vários modelos administrativos dentro da mesma estrutura, subsistindo ainda fragmentos de burocracia dentro de organizações (Secchi, 2009). Essa é também a opinião de Juan Mozzicafreddo que defende que “o modelo racional, burocrático, normativo que caracteriza a Administração Pública é, apesar das enormes deficiências de funcionamento, um modelo adequado a uma sociedade democrática e de regulação institucional das relações sociais” (Mozzicafreddo, 2001b:7).

CAPÍTULO II

O *NEW PUBLIC MANAGEMENT* NO ENSINO SUPERIOR

A implementação do novo modelo da gestão pública ocorreu inicialmente nos serviços públicos de interesse económico geral como as telecomunicações, os serviços postais e a exploração de redes rodoviárias e ferroviárias. Só numa fase mais tardia esta conceção penetrou noutro tipo de serviços, como os hospitais e as instituições de ensino superior, tendo influenciado de forma generalizada as iniciativas de reforma da gestão nessas áreas.

A massificação do ensino superior que se verificou nas últimas décadas veio alterar os modelos de gestão e governação das suas instituições e tornaram a gestão mais complexa. Estes fatores, associados à diminuição de financiamento público e à crescente necessidade de aproximação das universidades e institutos politécnicos ao meio socioeconómico tornaram mais clara a necessidade de repensar os modelos de gestão (Deem, 2003; Araújo & Rodrigues, 2010). Nesse contexto, foram criados mecanismos para aprofundar a autonomia das instituições, dentro dos quais se enquadra o modelo de *independent legal status*, adaptado em Portugal sob a forma de universidade fundacional.

Secção 2.1. Metodologia

A pergunta de partida que conduzirá a presente investigação é a seguinte: o modelo de universidade fundacional constitui-se como uma expressão do *New Public Management* em Portugal? Com vista à análise desta problemática, foi definido um conjunto de objetivos para os quais se identificou a mais adequada abordagem metodológica.

Quadro 2.1 - Definição de objetivos e metodologia

Objetivos	Metodologia
Analisar a evolução dos modelos de gestão na Administração Pública, confrontando o modelo burocrático com o modelo managerial	Pesquisa e análise bibliográfica
Analisar a forma como os princípios manageriais foram implementados no contexto do ensino superior	Pesquisa e análise bibliográfica
Averiguar a relação entre os princípios manageriais e o aprofundamento da autonomia universitária	Pesquisa e análise bibliográfica
Identificar a criação do <i>independent legal status</i> no contexto internacional	Pesquisa e análise bibliográfica Método comparativo
Avaliar a presença das características manageriais nas universidades fundacionais	Realização de entrevistas semiestruturadas

Para responder à pergunta de partida, revelou-se essencial entrevistar diversos atores institucionais, que foram questionados sobre a forma como os princípios manageriais estão implementados no ensino superior e sobre diversos aspetos concretos do funcionamento das universidades fundacionais. Nesse sentido, foram realizadas entrevistas semiestruturadas aos Reitores e Administradores do ISCTE-IUL, U.Porto e U.Aveiro, ao Diretor da Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto, ao Secretário de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior do XVII Governo Constitucional e a representantes do Sindicato Nacional do Ensino Superior. Foram tentados ainda vários contactos com diretores de unidades orgânicas do ISCTE-IUL e da Universidade de Aveiro, de modo a termos acesso a uma visão mais abrangente do funcionamento das escolas e departamentos das universidades fundacionais. No entanto, esses contactos não foram bem sucedidos. As secções 3.3., 3.4 e 3.5. são essencialmente baseadas no material que foi recolhido nas entrevistas realizadas e verte as opiniões maioritárias dos nossos interlocutores.

Foi utilizada a entrevista semiestruturada (subtipo da entrevista qualitativa) devido ao facto de conferir abordagem mais flexível às entrevistas pois, para além da obediência ao guião de entrevista, permite que o entrevistador possa introduzir outras perguntas para além dessas, de modo a precisar conceitos ou a obter mais informação sobre o tema em análise. A flexibilidade das entrevistas semiestruturadas foi considerada importante pois permite aprofundar questões importantes para o tema em análise e recolher mais profundamente a experiência dos nossos interlocutores.

Secção 2.2. Contexto de implementação do NPM

2.2.1. Modelos históricos de autonomia e gestão

O atual conceito de “instituição de ensino superior” é resultado de várias reformas que foram sucedendo desde o século XVII, sendo que as mais notáveis são as reformas napoleónicas⁹ e a implementação do conceito de universidade de investigação humboldtiana¹⁰ (Amaral *et al.*, 2012).

O modo como esses modelos de universidade se concretizaram determinou a criação de correntes diversas sobre a autonomia no ensino superior:

⁹ As reformas napoleónicas caracterizaram-se pela criação de um sistema de ensino superior centralizado.

¹⁰ A ideia humboldtiana de universidade é a famosa “unidade indissolúvel do ensino e da investigação”, que trouxe pela primeira vez para os bancos da universidade a importância da investigação científica.

(i) no conceito de universidade de Von Humboldt, considerava-se que “os indivíduos devotos à mais nobre e virtuosa das tarefas humanas deveriam também gozar de uma forma alargada de autonomia e liberdade” (Amaral *et al.*, 2012). Note-se, no entanto, que a autonomia humboldtiana era pessoal e não institucional, sendo salvaguardada a liberdade de investigação dos académicos, mas mantendo-se a universidade sob forte regulação do Estado;

(ii) a universidade napoleónica caracterizava-se por ter uma autonomia diminuída em virtude da centralização de poderes na administração central do Estado (com monopólio governamental na outorga de diplomas e com instituições de ensino superior sob estrita supervisão central). O sistema de ensino superior era estratificado, formalizado e rígido, com uma distribuição territorial alargada. Era um sistema uniforme em toda a França já que visava a igualdade de oportunidades e a formação de funcionários para a Administração Pública.

Assim, apesar do maior grau de autonomia da universidade humboldtiana, ambos os modelos operavam sob controlo próximo do Estado, que regulava a vida académica através de legislação e regulamentos, atribuição de financiamento, aprovação de programas e até contratação de professores.

Estes dois modelos, ambos dependentes do controlo do Estado a nível institucional, foram a regra até meados do século XX. No entanto, a democratização do acesso ao ensino superior, com o conseqüente aumento do número de estudantes e a diversificação das formações oferecidas, levaram as instituições de ensino superior a ter que lidar com questões mais complexas do que nos dois séculos anteriores.

O fenómeno da implementação do NPM no ensino superior, que se verificou a partir do final dos anos 80, foi interpretado por diversos autores como “New Managerialism” (Newman & Clarke, 1994; Deem, 1998; Braun, 1999a) ou “Managerialism” (Amaral *et al.*, 2003a; Miller, 1995), mas estes são conceitos que se reconduzem no essencial à mesma tendência de “adoção por entidades públicas de formas organizacionais, tecnologias, práticas de gestão e valores mais comuns ao setor dos negócios privados” (Deem, 1998:47).

Ainda que a implementação dos valores do NPM não seja idêntica nem simultânea em todos os sistemas de ensino superior, existe um consenso que as mudanças nas relações entre os Estados e as suas instituições de ensino superior têm sido caracterizadas por uma tendência comum onde os Governos diminuem o controlo detalhado do sistema administrativo público (deixando de se envolver na microgestão das instituições) e favorecem a definição de políticas mais globais que se limitam a determinar os limites dentro dos quais as instituições podem operar (Meek, 2003).

2.2.2. A massificação do ensino superior

O ensino superior transfigurou-se nos últimos 40 anos e as suas instituições conheceram uma grande transformação (OECD, 2008; Braun, 1999a). De um sistema de ensino acessível maioritariamente às elites económicas e culturais passou a um sistema aberto à participação de todos os estratos sociais, democratizando o acesso à formação superior e massificando-a. A nível mundial, o crescimento do número de estudantes é inédito e incomparável: em 1970 existiam 28,6 milhões de estudantes no ensino superior; em 2009 estavam já inscritos mais de 165 milhões de estudantes (UNESCO, 2011). Uma análise mais detalhada revela que este crescimento foi mais intenso nos últimos anos, com a entrada de 65 milhões de novos estudantes em apenas nove anos, no período 2000-2009 (OECD, 2011). Em consequência, o número de cursos aumentou, o número de docentes e funcionários cresceu e a investigação científica dinamizou-se.

Esta evolução alterou significativamente o comportamento de isolamento que era tradicional no ensino superior (Araújo & Rodrigues, 2010) e veio tornar a organização e a gestão das suas instituições uma tarefa mais complexa. Acresceu também o facto de o setor privado ter emergido como principal empregador dos diplomados, o que veio aumentar a responsabilização do ensino superior perante as entidades externas, e enfraqueceu os argumentos em favor do princípio da homogeneidade legal de todas as formações (Amaral *et al.*, 2012).

A estes fatores, que já por si seriam bastantes para colocar pressões no financiamento público ao ensino superior, juntou-se um outro: a crise financeira do final da década de 70, que conduziu à alteração do paradigma das funções do Estado e fez emergir novos modelos de gestão com o objetivo de estimular maior eficiência na utilização dos recursos públicos. É nesta altura que o ensino superior entra em crise em virtude das fortes restrições no acesso a fundos públicos, consequência direta do abrandamento do crescimento económico (Araújo & Rodrigues, 2010). Foi essa necessidade que obrigou à diversificação das fontes de financiamento e, que consequentemente, deu peso aos processos de gestão centralizada em detrimento da gestão colegial (Gonçalves, 2012).

Nas instituições de ensino superior, o NPM começou por ter expressão no Reino Unido através do controlo de custos e da exigência de retorno do investimento feito, principalmente para fazer face ao declínio do financiamento público por estudante. É neste contexto de massificação, quebra do financiamento e complexidade crescente na gestão que se favorece:

(i) a implementação dos princípios manageriais nos sistemas de ensino. Depois de ter sido aplicado em outras esferas de ação do Estado, o NPM teve uma decisiva influência sobre as reformas efetuadas no âmbito do ensino superior. O paradigma que foi introduzido na gestão das instituições de ensino superior consolidou-se perseguindo a racionalidade

económica, a gestão por objetivos e os indicadores de desempenho e de qualidade. O modelo que então emergiu combina o aumento da confiança no mercado – necessário para reforçar o financiamento das instituições – com a gestão descentralizada, que promove a eficiência na gestão dos recursos (Araújo & Rodrigues, 2010);

(ii) o reforço da autonomia administrativa, financeira e patrimonial das instituições de ensino superior. À medida que a gestão do ensino superior se tornou mais complexa, o controlo detalhado do Estado das várias dimensões institucionais foi-se tornando mais difícil e isso determinou a substituição de um modelo de controlo do Estado por um modelo de supervisão do Estado, onde se dá autonomia às instituições de ensino superior e se tenta promover a sua capacidade de autorregulação (Amaral *et al.*, 2012). Esta tendência permite que as instituições tenham maior liberdade para definir os seus procedimentos e tomar decisões sobre as suas questões internas mas cria uma nova responsabilidade: exige-se uma visão estratégica, melhor gestão, maior produtividade e inovação a nível educacional e um comportamento financeiramente empreendedor (Keller, 2007);

(iii) a alteração dos seus modelos de governação: até há poucos anos, a governação das instituições de ensino superior era baseada na colegialidade, com uma representação alargada de corpos representativos da instituição. Nos últimos anos, ocorreram duas grandes alterações: o reforço do poder das autoridades executivas dentro das instituições de ensino superior, com a diminuição do peso e dimensão dos órgãos colegiais, e o aumento da participação na governação ou nos órgãos de supervisão de entidades externas, com o objetivo de incluir mais pessoas com experiência industrial e comercial e dessa forma reforçar as ligações à economia e aumentar a eficiência interna (OECD, 2003).

Secção 2.3. Os princípios do NPM concretizados no ensino superior

2.3.1. Alterações face ao modelo vigente

A implementação dos princípios manageriais no ensino superior traduziu-se num reforço da autonomia institucional em troca da implementação de uma cultura de prestação de contas e na “direção à distância”, favorecida pela criação de mecanismos de financiamento e de instrumentos de garantia de qualidade (OECD, 2008). A implementação das teorias manageriais nas instituições de ensino superior conduziu a que as universidades e institutos politécnicos deixassem de ser “repúblicas de estudiosos” para se tornarem entidades abertas ao exterior, com responsabilidades perante novos intervenientes (Bleiklie & Kogan, 2007).

O anterior paradigma de gestão no ensino superior, a que Rosemary Deem (1998) chama “modelo de cavalheiros”, e que é caracterizado pela liberdade, a autonomia, o mérito

académico e o sentimento de pertença a uma comunidade académica (Elzinga, 2010) é gradualmente substituído por um novo paradigma que enfatiza a aproximação ao mercado, o controlo da gestão financeira e a utilização de instrumentos de gestão do setor privado (Araújo & Rodrigues, 2010). Devido a isto, as noções de gestão por objetivos, contratualização, eficiência e autonomia institucional pertencem hoje ao discurso diário sobre as reformas da organização da investigação e ensino nas instituições de ensino superior (Braun, 1999a).

A implementação deste novo paradigma de gestão no ensino superior conduziu a uma reorientação dos valores, práticas e objetivos do sistema tradicional e transformou o seu carácter colegial de um corpo académico com pouca hierarquia e máxima confiança num modelo hierarquizado, que exige prestações de contas e onde a monitorização e auditoria do desempenho e da qualidade são dominantes (Deem, 2003).

Segundo Alberto Amaral e António Magalhães (2001), hoje os mercados e a gestão de tipo privado são alternativas inevitáveis à gestão no ensino superior mas a sua predominância não parece ser idêntica em todos os Estados, existindo casos em que a maioria das características fundamentais do managerialismo estão ausentes e outros em que este foi adotado de forma significativa. Essa diversidade na implementação dos princípios manageriais leva Alberto Amaral a defender que “não se pode concluir que existe uma convergência multinacional para novos métodos e processos de gestão apoiados pela expansão vitoriosa da nova ideologia do managerialismo” (Amaral, 2003b:43).

Para analisar esta diversidade é útil recorrer-nos do conceito concebido por Martin Trow (1997) sobre o *hard managerialism* e o *soft managerialism*. Este autor define o *soft managerialism* como a criação de mecanismos racionais para a melhoria da performance das instituições de ensino superior que conta com o acordo e o consentimento explícito de todos os agentes envolvidos. Embora isto não represente a colegialidade tradicional, não é totalmente incompatível com essa. Já o *hard managerialism* envolve uma imposição de discursos e técnicas de recompensa e punição nos agentes que não participam na criação dessas técnicas já que se considera que estes são incapazes de se autorreformular e mudar.

Apesar da diversidade de implementação que foi acima referida, a literatura existente confirma que as linhas gerais das reformas do ensino superior dos últimos anos têm um pendor managerial e apresentam características comuns nas suas alterações, que se descrevem em seguida.

2.3.2. Reforço de autonomia institucional

O discurso managerial reforça a necessidade de aprofundar a autonomia já que fomenta a descentralização de decisões (Clark, 1998) e exige a existência de unidades

administrativas ágeis e descentralizadas, que respondam com maior flexibilidade às necessidades de gestão (Hood, 1991). Dentro do ensino superior e da investigação, as fronteiras dos países são muito ténues e a competição existe não apenas no próprio país como a nível internacional. Isso torna as necessidades mais intensas e coloca as instituições de ensino superior público a competirem por estudantes e receitas dentro e fora do país.

Assim, assume-se que esse cenário de gestão mais complexa não é compatível com o controlo da gestão feita diretamente pelo Estado e com a pesada organização burocrática dos serviços públicos (OECD, 2003) pelo que se reforçou a autonomia administrativa, financeira e patrimonial das instituições. Esse reforço de autonomia foi acompanhado pela criação de novos estatutos legais, que conferem maior liberdade em relação ao domínio do Estado, pela entrada de entidades externas na governação das instituições e pela reorganização dos seus órgãos de governação, que passaram a ser mais reduzidos, de vertente mais executiva e menos representativa.

2.3.3. Centralização de decisões nas lideranças institucionais

O reforço da autonomia descentraliza os poderes do nível governamental para o nível institucional mas, por outro lado, centraliza nas lideranças institucionais as competências até agora distribuídas nos níveis abaixo desta. Existem, pois, mais poderes concentrados nos líderes das instituições, a quem são atribuídas competências que anteriormente se encontravam acima e abaixo de si. Esta centralização visa beneficiar a implementação de uma visão estratégica de conjunto, fazendo desviar o poder dos departamentos das universidades para os seus órgãos de governação centralizada (OECD, 2003). A autonomia académica tornou-se circunscrita pelos interesses de novos atores e os processos de decisão passam a estar integrados em estruturas hierárquicas que são desenhadas para conferir aos líderes a autoridade necessária para fazer implementar uma estratégia institucional (Bleiklie & Kogan, 2007).

Neste aspeto, existem autores (Schimank, 2005; Braun, 1999b) que consideram que a redução da autonomia académica é um dos objetivos da implementação das práticas manageriais nas instituições de ensino superior. Afirmam que, ao reforçar-se a gestão hierárquica por parte dos reitores e presidentes e permitir-se o controlo por parte de entidades externas, se dá um jogo em que a “profissão académica é perdedora enquanto as personalidades externas, os líderes institucionais e o Governo são vistos como vencedores (...) a mensagem do NPM é: substituam o antigo regime, dominado por uma profissão regulada pelo Estado, por um novo regime, dominado por uma organização dirigida pelo Estado e pelo mercado” (Schimank, 2005:366).

Já outros autores consideram que é importante existir maior centralização de competências e mais aprofundada prestação de contas, considerando irrazoável, por exemplo, a falta de informação sobre as atividades de investigação a que estavam votados os diretores das unidades orgânicas ou o facto de muitos docentes não cumprirem com requisitos mínimos de presença e atividade nas suas instituições (Feyo de Azevedo, 2003).

2.3.4. Profissionalização da gestão

A diversidade do tipo de estudantes e do currículo nas instituições de ensino superior, a necessidade de angariar mais receitas próprias para repor a queda dos níveis de financiamento público por estudante e as exigências de maior prestação de contas tornou mais explícito que o uso da gestão era essencial (Deem, 2003).

Nesse sentido, “as práticas claras de gestão estão a substituir o modo *laissez faire* de organizar a educação e a investigação” (Deem, 1998:48) e surgiram infraestruturas manageriais que agora existem em simultâneo com as estruturas académicas de reitores e presidentes e que as chegam a substituir (Bleiklie & Kogan, 2007). Para além disso, a maior exigência de prestação de contas passou a exigir uma clara identificação dos responsáveis pela execução das tarefas, o que obrigou a que os poderes se concentrassem nestas estruturas técnicas.

2.3.5. Alteração nos mecanismos de financiamento público

Até à implementação do NPM, o financiamento das instituições de ensino superior era feito com base na confiança do Governo nos professores como funcionários públicos. Mas o NPM veio introduzir uma forma de financiamento que, segundo Elzinga (2010) se baseia numa desconfiança sistémica sobre os funcionários. Essa nova forma de financiar as atividades faz recurso a fórmulas de financiamento e a auditorias à produtividade e eficiência do sistema já que se passa a considerar que “quem gere hoje as universidades deve justificar como são gastos os fundos públicos e demonstrar o valor do dinheiro investido” (Deem, 1998:48).

Para além da introdução das fórmulas de financiamento, algumas das quais com dimensão competitiva, uma outra forma de determinar o financiamento público surge através da contratualização de objetivos. Esta contratualização pretende diminuir duas falhas: a falta de eficácia do modelo legal-burocrático e a falta de controlo político de um modelo exclusivamente assente no mercado (Braun, 1999a). A atribuição de financiamento com base em termos de contrato teve especial incidência no sistema de ensino superior austríaco (CHEPS, 2006) e mais recentemente em Portugal, através do Contrato de Confiança (MCTES, 2010), que fez um reforço do financiamento público das instituições em virtude da contratualização de determinados objetivos a atingir.

2.3.6. Novos valores na academia

Alguns autores (Elzinga, 2010; Deem, 1998) referem que existem determinados valores tradicionais nas formas de gestão e governação universitária, como a liberdade académica, a autonomia, o mérito e a pertença a uma comunidade académica. Esses autores referem o NPM impõe novos valores como o reforço da prestação de contas, de maior exigência de produtividade e de aumento de número de publicações, de melhor ensino e de maior capacidade de angariação de receitas próprias. Nessa tendência, afirmam que a colegialidade das decisões de um corpo académico com pouca hierarquia e máxima confiança foi também substituída, tendo sido abandonados os “modos de governo de cavalheiros que eram uma prática expandida no setor” (Deem, 1998:48).

A introdução destes novos valores teve dificuldade em obter o apoio de académicos e de estudantes por toda a Europa, incluindo Portugal (Amaral *et al.*, 2003b), que preferiam manter os valores colegiais da governação e garantir a autonomia académica dos professores. Mas no mesmo momento notava-se já um crescente número de académicos que gostariam que fossem implementadas abordagens manageriais na governação do ensino superior e que defendiam as noções de flexibilidade, eficiência e efetiva governação (Amaral, 2003a). O modelo tradicional era também criticado pelas entidades externas que consideravam que a “anarquia organizada” já não era apropriada para o ensino superior e que viam na autonomia dos professores um sinónimo de pouca preocupação com a gestão financeira e com as prioridades institucionais (Keller, 2007).

A atuação das instituições passou a assentar num comportamento mais competitivo, numa disputa por estudantes, melhores investigadores e receitas de investigação que serviu para pressionar a atuação das instituições de ensino superior e fazer com que operassem em condições de quase-mercado (Deem, 1998). Esta lógica competitiva veio legitimar a introdução de estruturas de lógica empresarial no ensino superior (Bleiklie & Kogan, 2007), o aprofundamento do carácter comercial na captação de estudantes e a competição entre funcionários (Deem, 1998; Deem, 2004). Segundo alguns autores os “valores académicos estão a tornar-se incrivelmente subordinados às exigências da economia” (Santiago *et al.*, 2006:221). Mas já outros consideram que o condicionamento da liberdade académica não é, de facto, uma questão pois existe um consenso alargado de que as instituições continuam livres para produzir o conhecimento e a investigação que elas consideram importante perseguir (Hasan, 2007).

2.3.7. Maior exigência de prestação de contas (*accountability*)

Os académicos passaram a estar sujeitos a rigorosos regimes de prestação de contas em que a monitorização e auditoria permanente da performance e qualidade são dominantes (Deem, 2003). Para além da vertente financeira, esta prestação de contas baseia-se

também em mecanismos internos de garantia de qualidade (EUA, 2011a) e na monitorização da eficiência e eficácia através da medição de resultados e performances individuais (Deem, 1998). Essa medição da qualidade e do desempenho das instituições de ensino superior sustentou o surgimento de *rankings* e *ratings* de vários tipos, de âmbito nacional, internacional ou setorial.

O reforço da necessidade de prestação de contas mereceu a oposição de académicos como Martin Trow que defenderam que “a prestação de contas é alternativa à confiança e os esforços para a fortalecer têm esforços paralelos para enfraquecer a confiança” (Trow, 1996:311). Mas existem também posições de apoio a este novo grau de exigência, eventualmente até mais consolidadas nas instituições de ensino superior.

Com efeito, através das entrevistas que realizamos no âmbito desta dissertação, foi possível perceber que a necessidade de prestação de contas é um valor bastante aceite pelos principais atores do sistema, que consideram essencial que se justifique a forma como são investidos os recursos públicos e que se demonstrem os resultados desse investimento.

2.3.8. Novos perfis de liderança

A descentralização do poder e a complexidade da gestão têm reclamado dos líderes um perfil cada vez mais dedicado à gestão, com uma maior preocupação com a gestão de finanças e recursos humanos, estudantes, educação e investigação. Os reitores e presidentes deixam de ser *primus inter pares* para passarem a assumir uma posição semelhante à de presidentes de conselhos executivos a gerirem uma empresa (Bleiklie & Kogan, 2007). Isto fez com que os órgãos como os conselhos e os senados se tenham tornado mais periféricos que os comités de aconselhamento do chefe executivo e das estruturas sombra que ajudam a instituição a tomar as decisões estratégicas (Tolofari, 2005).

A necessidade de definir uma visão estratégica e a complexidade das decisões a tomar obrigam a que exista um “mecanismo de direção” (Clark, 1998) que possa conduzir as decisões da instituição, o que fomentou uma tendência para lideranças centralizadas mais fortes e decisões proactivas pouco populares entre os académicos (Keller, 2007).

2.3.9. Alteração nas relações laborais

Sendo um dos objetivos do NPM a modernização das práticas de trabalho no setor público, verifica-se uma tendência em que as políticas de recursos humanos se tornam mais como políticas privadas (Santiago & Carvalho, 2008) e em que as instituições fomentam a alteração dos valores dos funcionários do setor público para se assemelharem mais aos valores encontrados no setor privado e lucrativo (Deem, 2004). Nesta circunstância, os professores vão perdendo o seu estatuto de profissionais e passam a ser vistos como

funcionários em que o produto do seu trabalho intelectual é propriedade da instituição que paga o salário e que, como tal, tem direitos económicos sobre o mesmo (ex: registo de patentes) (Amaral, 2003b).

A diminuição do financiamento público por estudante e a introdução de mecanismos de contratação mais flexíveis alteraram as relações laborais e sujeitam os académicos a uma maior exposição aos contratos a termo e a mecanismos de contratação e vínculos laborais idênticos aos do setor privado. Alguns autores referem que as culturas de auditoria encorajaram a desprofissionalização ou a proletarização da profissão académica e a rotinização do processo de trabalho (Deem, 2003).

O quadro seguinte demonstra de que forma as características gerais do NPM se concretizaram no contexto do ensino superior.

Quadro 2.2 - NPM: características gerais e concretização no ensino superior

Caraterísticas	Concretização no ensino superior
Liberdade para gerir	Maior grau de autonomia administrativa, financeira e patrimonial. Descentralização de competências.
Importância dos critérios de medição de desempenho	Criação de <i>ratings</i> , <i>rankings</i> e regulamentos de avaliação de desempenho.
Financiamento baseado nos resultados	Utilização de fórmulas de financiamento com indicadores que ponderam os resultados e a qualidade da instituição bem como contratos plurianuais de financiamento baseados em objetivos.
Parcimónia na gestão de recursos públicos (cortar custos e alocar melhor recursos)	Diversificação de fontes de financiamento. Profissionalização da gestão.
Exigência de prestação de contas (<i>accountability</i>)	Aceitação de maior intervenção de entidades externas. Criação de mecanismos de acreditação e garantia de qualidade.
Privatização ou empresarialização e comercialização	Criação de <i>independent legal status</i> . Valorização da componente comercial da imagem das instituições e da sua reputação. Criação de mecanismos de transferência de conhecimento. Valorização da propriedade intelectual. Prestação de serviços (ex.: estudos, aluguer de espaços). <i>Outsourcing</i> de funções (ex.: concessão de cantinas, bares, gestão de espaços).
Competição e criação de quase-mercados	Concorrência entre instituições por estudantes, professores e fontes de financiamento. Orientação para o cliente. Adequação dos "produtos" educativos às necessidades dos alunos (ex.: criação de MBA, ensino a distância, horários pós-laborais).
Desagregação da decisão	Diminuição da colegialidade. Criação de novos poderes executivos mais ágeis e flexíveis. Reforço das lideranças institucionais.
Práticas de gestão do sector privado	Redução dos contratos em regime <i>tenure</i> . Substituição de vínculos laborais anteriores por contratos de trabalho.

Construído pelo próprio, com base na bibliografia consultada na elaboração da dissertação.

Secção 2.4. Críticas ao NPM no ensino superior

Como referido na secção anterior, a implementação de um modelo de gestão sustentado em técnicas de gestão privadas e na criação de quase-mercados não foi isenta de críticas, principalmente por parte dos académicos que defendiam o ideal humboldtiano de universidade. Estes professores, habituados a trabalhar de forma autónoma, não responderam de forma calorosa às tentativas de erosão da sua autonomia profissional, como são a pressão de ter maior número de publicações ou tornar mais aberta e fiscalizada a sua orientação sobre os estudantes (Deem, 1998). Alguns autores defendem que essa resistência se deve ao facto de existir um conflito entre o NPM e os valores académicos básicos já que os pressupostos que estão na base de cada um são divergentes (Frolich, 2004). Aqueles que criticam a introdução dos princípios manageriais no ensino superior argumentam o seguinte:

(i) enviesamento do debate: a concentração do debate nas perspetivas económicas e orçamentais negligencia o valor intangível e os benefícios do sistema de ensino superior, como um bem para toda a sociedade (Araújo & Rodrigues, 2010);

(ii) deficiências provocadas pela competição: o modelo competitivo no ensino superior vê o estudante como um cliente e a oferta formativa como um produto. Há autores (Braun, 1999a; Miller, 1992) que invocam que, no ensino superior, a implementação de um modelo de quase mercado pode provocar efeitos similares aos do modelo de puro mercado, fomentando uma competição entre unidades orgânicas que se pode revelar ruínosa por desperdiçar recursos em conflitos e fazer perder oportunidades por falta de capacidade de cooperar. Estes efeitos são contrários ao objetivo de eficiência que é perseguido pela nova gestão pública;

(iii) a abertura das instituições à sociedade destina-se a fazer diminuir o investimento do Estado: a diminuição do financiamento público no ensino superior tem acompanhado a implementação do NPM, o que empurra as instituições para a procura de novas formas de financiamento. O maior empreendedorismo financeiro que se verifica hoje no ensino superior deve-se à necessidade de aumentar as receitas próprias em virtude da diminuição das receitas provenientes do Estado (Duke, 2002). Mas, apesar desta crítica, sabemos que parte do empreendedorismo financeiro também advém da existência de incentivos a docentes e investigadores;

(iv) possibilidade de distorção da investigação por interesses privados: a influência das entidades externas nos órgãos de decisão estratégica das instituições, bem como a necessidade de captar financiamento adicional através de receitas próprias, pode ter consequências ao nível da investigação científica. Com as exigências de rentabilizar a investigação a curto prazo, a ciência fundamental pode “vir a ser distorcida num sentido em

que a investigação a longo prazo e a investigação guiada apenas pela curiosidade venha a ser impossível” (Braun, 1999a:19);

(v) redução dos padrões de qualidade no ensino: alguns autores (Schimank, 2005; Amaral *et al.*, 2003b) defendem que a implementação do NPM e a massificação do ensino superior terá provocado uma redução da qualidade do ensino;

(vi) autonomia em relação ao Estado, dependência em relação ao mercado: à medida que o Estado confere maior autonomia às instituições, estas têm vindo a tornar-se mais dependentes do mercado devido à diminuição do financiamento público. Também em Portugal, o caminho no sentido da massificação encontrou-se com a contingência financeira já que o financiamento por estudante decresceu (Magalhães & Amaral, 2007).

Secção 2.5. O NPM no ensino superior português

2.5.1. Contexto de implementação

A implementação do NPM é transversal aos países do mundo ocidental e em Portugal também se assistiu à concretização das teses manageriais em vários setores de atuação do Estado. Na sequência desse movimento de reformas mais abrangente, o sistema de ensino superior também absorveu gradualmente os princípios e valores manageriais e são várias as suas manifestações quer ao nível da gestão das instituições quer ao nível do modo de relação entre o Estado e as universidades e institutos politécnicos, devendo-se a Roberto Carneiro¹¹ o primeiro discurso sobre a necessidade de absorção dos processos manageriais e sobre a necessidade de assimilar escolas com empresas e empresas com escolas (Amaral *et al.*, 2003b).

Durante grande parte do século XX, o ensino superior português foi caracterizado pela autonomia reduzida ou inexistente das suas instituições, especialmente no período do Estado Novo, durante o qual os reitores eram nomeados diretamente pelo Governo e os órgãos colegiais eram de escassa representatividade. Ao fim do regime ditatorial seguiu-se um período revolucionário caracterizado pela total abertura do sistema de ensino superior e pela recusa do ensino como “um instrumento para exploração capitalista”, tendo as formas tradicionais de autoridade sido substituídas por formas de democracia participativa, às vezes no vértice da anarquia (Amaral *et al.*, 2003b), mas que viriam a ser reguladas até ao final da década de 70.

A democratização do acesso ao ensino superior e o surgimento de novas instituições permitiu a expansão e diversificação deste sistema de ensino em Portugal. Fruto disso, o número de estudantes inscritos subiu de cerca de 25 mil em meados dos anos 60 (CNE, 2011) para mais de 400 mil estudantes no ano letivo 2010/2011, o número

¹¹ Ministro da Educação do XI Governo Constitucional (1987-1991).

de diplomados quadruplicou nos últimos 30 anos e a investigação científica cresceu e consolidou-se. No entanto, tal como sucedeu em outros países, a massificação do ensino superior foi acompanhada por maiores condicionantes financeiras. Também em Portugal foram estes os fatores que contribuíram para a crescente complexidade da gestão das instituições e para a necessidade de dotar o sistema de mecanismos de maior eficiência e responsabilização.

A configuração do novo modelo de gestão no ensino superior sugere a adoção do modelo proposto pela teoria da agência (uma das teorias fundamentais do NPM) e que se baseia na ideia que o Governo deve transferir a implementação dos programas públicos para as agências, neste caso as instituições de ensino superior, para que estas passem a tomar decisões com critérios baseados na economia e eficiência em substituição dos critérios políticos. A cedência de poder tem como contrapartida a criação de mecanismos de responsabilização e, desta forma, a teoria da agência dá origem ao contratualismo, à fixação de objetivos, à avaliação do desempenho e à responsabilidade vertical nas instituições de ensino (Araújo & Rodrigues, 2010).

2.5.2. Reforço de autonomia institucional

O surgimento do discurso managerial em Portugal está associado à Lei de Autonomia Universitária¹² e à Lei do Estatuto de Autonomia dos Estabelecimentos do Ensino Superior Politécnico¹³, que transferiram maior responsabilidade para as respetivas instituições no âmbito da sua gestão financeira, administrativa e patrimonial. Passados alguns anos, o Decreto-Lei n.º 252/97, de 26 de setembro, desenvolveu com maior profundidade o exercício da autonomia administrativa e financeira das universidades.

Mas seria a publicação do RJIES que viria a dar o passo decisivo no sentido de concretizar a abordagem managerial no ensino superior português e evoluir no aprofundamento da autonomia das instituições, reforçando a responsabilização e capacidade de decisão dos líderes. O reforço da autonomia foi também concretizado através da criação de um novo estatuto legal de independência face ao Estado: as fundações públicas de direito privado. Este estatuto permite às universidades e institutos politécnicos públicos a adesão voluntária a um enquadramento legal que garante uma autonomia institucional mais aprofundada e consagra uma gestão baseada no direito privado.

¹² Lei n.º 108/88, de 24 de setembro.

¹³ Lei n.º 54/90, de 5 de setembro.

2.5.3. Profissionalização da gestão

Como já referido, a massificação do ensino superior criou um quadro de gestão mais complexa no ensino superior. Essa complexidade obrigou à criação de mecanismos próprios de uma gestão eficiente, como a existência de centros de custos e a existência de equipas mais alargadas de técnicos que apoiam as estruturas de decisão.

Segundo Alberto Amaral, a criação desses mecanismos surge em simultâneo com a maior desconfiança em relação à conduta profissional dos docentes. Os professores deixam de ser vistos como “promotores de uma causa nobre e moralmente comprometidos com o seu trabalho para se assumirem como meros fornecedores de serviços (...) culpados de atitudes corporativas que põem em causa os seus interesses acima do dos clientes. E como tal não são merecedores de confiança para dirigirem as instituições” (Amaral, 2003b:42). No entanto, paradoxalmente, o RJIES acaba por reforçar o peso dos professores na gestão das instituições ao reduzir o peso dos demais representantes.

2.5.4. Alteração nos mecanismos de financiamento público

Até ao início dos anos 90, o financiamento público das universidades e institutos politécnicos era feito com base num histórico orçamental de anos anteriores. Com a gradual implementação dos princípios manageriais, para além do aumento da participação dos estudantes através das propinas, surge também uma nova forma de fixar o montante do financiamento público e que se baseou numa fórmula de financiamento introduzida em 1993 e que vigorou até 2009. Em 2010 e 2011, o financiamento foi baseado na fórmula de 2009 e foi complementado com financiamento atribuído por contratualização de objetivos, estabelecidos num instrumento de horizonte plurianual denominado Contrato de Confiança.

Outros mecanismos de contratualização financeira plurianual estão também previstos como forma de financiar as atividades das universidades fundacionais bem como as atividades das demais instituições. Para o ano de 2013, o financiamento volta a ser feito com base numa fórmula, que tem em consideração o histórico do orçamento anterior (85%) e a reposição da fórmula usada até 2009 (15%).

A alteração dos mecanismos e do volume do financiamento público através do Orçamento de Estado compeliu as instituições a procurar novas fontes de financiamento. É também nesse âmbito que se verifica uma maior aproximação entre o ensino superior e as empresas, a quem as universidades e institutos politécnicos passam a vender serviços. Com a implementação do NPM, foi ainda dada ênfase à relação entre investigação científica e a economia, nomeadamente através da criação de mecanismos de transferência de conhecimento para os setores industriais e dos serviços e da valorização comercial dos resultados obtidos na investigação.

Apesar da alteração dos mecanismos de financiamento público poder apresentar vantagens ao nível da produtividade científica, há autores que se manifestam contra a intenção de privatizar os resultados da investigação pois isso pode ameaçar aspetos fundamentais do funcionamento das instituições e a sua contribuição para a criação de conhecimento (Conceição & Heitor, 1999). De forma a evitar a diminuição da independência na investigação científica, justifica-se que o financiamento público represente sempre a maior parcela do financiamento das instituições de ensino superior.

2.5.5. Novos valores na academia

Durante a década de 90, as instituições de ensino superior aproveitaram a sua nova autonomia para demonstrar que eram bem geridas (Amaral *et al.*, 2003b), mas verificou-se uma crescente crítica ao carácter colegial da gestão e um desejo crescente de mecanismos mais eficientes e efetivos de governação (Magalhães & Amaral, 2007), que se consolidaram nos últimos anos.

Em meados da década passada começava a revelar-se a crítica aos valores colegiais e a existência de uma tendência crescente dos académicos que gostariam que fossem implementadas abordagens manageriais na governação do ensino superior e que defendiam as noções de flexibilidade, eficiência e efetiva governação (Amaral, 2003a). A defesa dos valores da eficiência, governação mais flexível e efetiva começou a surgir entre aqueles que queriam ver um sistema de governação mais baseado no mérito depois dos “excessos democráticos” do pós-25 de Abril (Amaral *et al.*, 2011).

Essas críticas viriam a ser acolhidas pelo RJIES, que determinou a alteração das estruturas de governação das universidades e institutos politécnicos, concentrando poderes nos reitores e presidentes, reforçando as competências de órgãos centrais como o Conselho Geral e definindo que a sociedade civil deveria colaborar na gestão das instituições através de uma representação obrigatória e significativa de personalidades externas.

2.5.6. Maior exigência de prestação de contas (*accountability*)

Para além da prestação de contas devida às entidades legais competentes, a necessidade de medir o desempenho dos docentes e investigadores e de garantir a avaliação da qualidade de ensino tornou-se um aspeto central. Nesse sentido, os mecanismos de avaliação institucional surgiram em simultâneo com outras manifestações do managerialismo.

O primeiro instrumento efetivo de avaliação do trabalho das instituições de ensino superior surgiu pela Lei n.º 38/94, de 21 de novembro, que estabeleceu o primeiro regime de avaliação do ensino superior, atribuindo ao Conselho Nacional de Avaliação do Ensino Superior as responsabilidades nesta área. Este regime seria revogado pela Lei n.º 38/2007,

de 16 de agosto, que extinguiu aquele Conselho, alterou o paradigma da avaliação e aprovou um novo regime jurídico onde se atribuíram as competências de avaliação, acreditação e garantia de qualidade à Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior.

2.5.7. Novos perfis de liderança

Tradicionalmente, o poder da administração central da universidade era fraco e o reitor era apenas um *primus inter pares* (Amaral *et al.*, 2012), apesar desse poder ser variável conforme a estrutura orgânica da instituição. Com a reforma efetuada pelo RJIES instituiu-se uma centralização de competências e poderes dentro das próprias instituições, limitando alguns aspetos da autonomia das respetivas unidades orgânicas, nomeadamente no âmbito da gestão financeira e patrimonial. Essa concentração do poder nos reitores das universidades e nos presidentes dos institutos politécnicos, veio criar um novo perfil do dirigente máximo, com maior poder efetivo.

2.5.8. Alteração nas relações laborais

Tradicionalmente, a carreira docente no ensino superior português tinha garantias de estabilidade, de segurança no emprego e de autonomia profissional. No entanto, a reforma do estatuto dos funcionários públicos está a erodir progressivamente a natureza dos vínculos laborais do pessoal docente e a introduzir mecanismos de avaliação individual que até recentemente eram desconhecidos na academia (Amaral *et al.*, 2012).

Para além disto, as alterações introduzidas pelo NPM nas relações laborais fez-se sentir também no caso do estatuto dos funcionários das universidades fundacionais que podem optar por manter a sua carreira nos termos da função pública ou transitar para o mapa de pessoal da fundação. Atualmente, os novos funcionários não docentes contratados pelas fundações não têm qualquer possibilidade de acesso ao regime de função pública e estão submetidos ao regime de contrato de trabalho nos termos do direito privado. Já os docentes podem ainda ser contratados em regime de RCTFP, de acordo com o disposto nos respetivos estatutos de carreira.

Secção 2.6. A autonomia das instituições de ensino superior

Para que o objetivo da presente dissertação possa ser convenientemente atingido, é necessário perceber de que forma o surgimento do *independent legal status* (e, em último caso, a criação das universidades fundacionais) se enquadram no contexto geral da implementação do NPM no ensino superior e de que modo representam uma concretização da ideia que “os gestores têm o direito de gerir”, isto é, que devem ser os gestores a controlar a organização que dirigem (Araújo, 2000).

2.6.1. Definição e características

Não foi apenas a afirmação da ideologia gestonária que conduziu à descentralização de poderes do Estado mas foi também o contexto de massificação do ensino superior que conduziu a que os Estados abdicassem de poderes e competências em favor das instituições de ensino. Nesse processo, em que o Estado passa de controlador a regulador, é conferida maior autonomia institucional às universidades e institutos politécnicos mas também passa a ser exigida maior responsabilização pela gestão e pela qualidade do serviço prestado.

A autonomia é definida como “a condição segundo a qual a Academia determina de que forma é que o seu trabalho é levado a cabo” (Neave & Van Vught, 1994: 295), o estado segundo o qual a instituição se pode autogovernar (Bladh, 2007), a capacidade e o direito de uma instituição determinar o seu próprio rumo sem interferência do Estado (OECD, 2003).

Ainda que a autonomia não tenha um modelo único e seja um conceito relativo complexo, dependente do próprio contexto em que se insere (Estermann, 2012; OECD, 2003), o estudo *University Autonomy Scorecard II* elabora uma síntese das dimensões em que esta se concretiza, identificando as suas características e analisando as tendências recentes em cada uma das suas áreas (Quadro 2.3).

Tendo em consideração este quadro de características gerais, a completa autonomia significaria, por exemplo, que as instituições de ensino superior poderiam definir os seus próprios currículos formativos, definir livremente o valor das propinas, seleccionar estudantes, professores e pessoal administrativo e decidir sobre as remunerações destes últimos (limitados apenas pela sua capacidade financeira) e estabelecer planos de desenvolvimento plurianual (Aghion *et al.*, 2008).

2.6.2. Importância da autonomia

No atual contexto, em que as instituições de ensino superior estão confrontadas com novos desafios ao nível da formação, da investigação e da transmissão de conhecimento e ao mesmo tempo têm que lidar com a diminuição de recursos financeiros públicos, coloca-se a questão: como garantir que estas instituições possam ter maior qualidade e impacto social se não é possível aumentar os recursos públicos destinados à sua atividade? A resposta que a maior parte dos atores do ensino superior tem dado a esta questão tem sido: o reforço da autonomia institucional de universidades e politécnicos. Este reforço deve, porém, ser acompanhado pelo reforço da responsabilização, pelo rigor da prestação de contas, pela criação de novas ligações ao mundo empresarial e industrial e pelo surgimento de novas formas de produção de conhecimento (Heitor, 2008).

Quadro 2.3 - Características e tendências recentes da autonomia institucional na Europa

	Caraterísticas	Tendências europeias
Autonomia organizacional	Possibilidade de determinar os critérios e processo de seleção e demissão do líder executivo da instituição	Os reitores e presidentes são sempre escolhidos pelas instituições, ainda que entidades externas tenham que confirmar a indicação.
	Possibilidade de seleccionar membros externos para os órgãos de gestão	Na maior parte dos países, os membros externos estão integrados nos órgãos de governo das instituições. No entanto, as entidades externas estão envolvidas nesse processo de seleção.
	Capacidade de definir as suas próprias estruturas académicas	Na maior parte dos países as instituições são livres de criar novas entidades legais e decidir sobre as suas estruturas académicas.
	Capacidade de criar novas entidades legais	
Autonomia financeira	Possibilidade de reter saldos	As instituições recebem o financiamento público mas nem sempre podem dispor da sua alocação. Na maior parte dos países, os saldos podem ser retidos pelas instituições mas são criadas várias limitações a essa operação.
	Possibilidade de contratualizar empréstimos	Na maior parte dos países, podem ser contratualizados empréstimos mas são criadas várias limitações a essa operação.
	Possibilidade de deter a propriedade de edifícios	Na maior parte dos países, as instituições podem deter a propriedade dos edifícios mas habitualmente é necessária autorização externa para proceder à sua venda.
	Possibilidade de proceder à fixação e cobrança de propinas	A situação é complexa mas há uma tendência para dar liberdade às instituições na definição de propinas de mestrado e doutoramento.
Autonomia na gestão de recursos humanos	Capacidade de definir salários	Na maior parte dos países, aplicam-se restrições à fixação de salários, principalmente devido ao estatuto de funcionários públicos detida pela maior parte dos docentes e funcionários.
	Capacidade de decisão nos processos de recrutamento, promoção e demissão de professores e pessoal administrativo	Os procedimentos para o recrutamento são menos restritos do que anteriormente. As promoções e demissões continuam muito restritas em cerca de metade dos países europeus. A crise financeira afetou bastante as políticas de gestão de recursos humanos.
Autonomia académica	Capacidade de decidir o número total de vagas	O número total de vagas está limitada na maior parte dos países europeus.
	Capacidade de seleccionar estudantes	
	Capacidade para seleccionar os mecanismos de garantia de qualidade e respectivos prestadores	As instituições têm pouca margem para escolher os seus procedimentos de garantia de qualidade e respectivos prestadores.
	Capacidade para definir, criar e extinguir cursos e escolher a língua de instrução	A acreditação dos ciclos de estudo é obrigatória na maior parte dos países. Na maior parte dos países, o idioma de instrução pode ser escolhido pelas instituições.

Baseado em EUA, 2011 e Estermann, 2012

A consagração de um regime de autonomia que diferencie o funcionamento das instituições de ensino superior das demais entidades da Administração Pública é justificada por diversos fatores:

(i) este tipo de instituições presta um serviço que está aberto à competição nacional e internacional por estudantes, docentes, investigadores e financiamento. Esta situação não ocorre com as demais entidades públicas, que não competem entre si nem com atores externos na prestação do seu serviço. Desse modo, as instituições necessitam de mecanismos flexíveis para se poderem diferenciar e lidar com concorrentes que estão integrados em regimes de autonomia mais favoráveis. E isto não é compatível com o tipo de controlo da microgestão que é desenvolvido na Administração Pública que não poupa verbas e bloqueia procedimentos essenciais;

(ii) o Estado não tem a capacidade para controlar a gestão direta de todas as entidades públicas, especialmente em sistemas mais expandidos (OECD, 2008), e por isso deve deixar a gestão para aqueles que estão mais próximos da instituição;

(iii) o conhecimento e a investigação devem ser independentes das circunstâncias políticas e dos Governos, de modo a evitar a sua instrumentalização e o seu condicionamento¹⁴;

A importância da autonomia institucional é reforçada por estudos que identificam que um maior grau de autonomia está correlacionado com um melhor desempenho da instituição ao nível da investigação científica (Aghion *et al.*, 2008), com a diversificação das suas receitas próprias (EUA, 2011b), com o aumento dos seus padrões de qualidade (EUA, 2011a), com o maior sucesso dos seus processos de internacionalização e com maior eficiência na gestão (Estermann, 2012).

Eventualmente fruto desta pressão, os últimos anos têm registado bastantes avanços no reforço dessa autonomia e as reformas mais recentes no ensino superior europeu apresentam já uma tendência para garantir maior margem de liberdade às instituições na gestão do seu património, dos seus recursos humanos e permitindo a autonomização das organizações em relação ao Estado (nomeadamente através da criação de entidades legais independentes fora da esfera estatal) (EUA, 2011a). No entanto, é necessário evitar uma abordagem simplista das reformas da autonomia do ensino superior e notar que:

(i) a autonomia institucional não conduz automaticamente a um melhor desempenho ou qualidade sendo antes uma pré-condição para que tal suceda já que

¹⁴ É devido a esse entendimento que as instituições de ensino superior não recebem orientações do Governo, ao contrário do que sucede no regime regra dos institutos públicos.

permite às instituições definir as estratégias corretas e perseguir as suas missões no sentido mais adequado (Estermann, 2012);

(ii) as instituições ganharam maior autonomia face ao Estado mas as anteriores formas de influência e controlo foram substituídas por outras, nomeadamente através da criação de novos mecanismos de financiamento baseados em indicadores predefinidos e através do reforço do controlo externo de qualidade como condição para a acreditação das formações (OECD, 2003; Tolofari, 2005).

Conclusão

Segundo a OECD, os padrões de evolução das reformas de ensino superior demonstram que os sistemas estão a evoluir num sentido de criar um novo sistema de governação, onde os poderes dos mercados e do Estado se combinam em novos caminhos (OECD, 2003).

Os novos caminhos da gestão podem ser concretizados nas seguintes expressões: fazer mais com menos, mercantilização, introdução de competição entre fornecedores, transformar cidadãos em clientes, gestão e financiamento com base em desempenho, passar da administração à gestão, concentração em resultados, gestão e reputação de imagem, empreendedorismo, parcerias, medições e contabilizações de produtividade e agencificação (Elzinga, 2010). Alguns autores referem que esta tentativa de enfatizar a gestão dos desempenhos académicos é apenas “uma panaceia que compensa a redução considerável dos recursos” (Deem, 1998:97) e que se está a tentar compensar a diminuição de recursos com melhor gestão.

O presente capítulo pretendeu demonstrar que o surgimento de novos métodos de gestão nas instituições de ensino superior se integra num movimento mais abrangente de reforma da gestão pública nos países do mundo ocidental. No ensino superior, estas reformas levaram à substituição dos valores da colegialidade e da confiança por considerações de natureza gestionária e comercial, ao surgimento de novas estruturas de governação e à concretização de mecanismos de financiamento e técnicas que visam reforçar a eficiência da gestão.

Uma das principais tendências verificada nas reformas do ensino superior europeu foi o aprofundamento da autonomia institucional, na concretização da máxima gerencialista *let managers manage*. A autonomia institucional, que se revela importante para melhorar o desempenho ao nível da investigação científica, diversificar fontes de financiamento, ter maior sucesso na internacionalização e maior eficiência na gestão, tem a sua forma mais apurada no *independent legal status*, que abordaremos no capítulo seguinte.

CAPÍTULO III

O *INDEPENDENT LEGAL STATUS* EM PORTUGAL

A exposição até agora desenvolvida procurou demonstrar que as reformas no ensino superior europeu, enquadradas pela implementação do NPM, se direcionaram no sentido de conferir maior autonomia institucional às universidades e institutos politécnicos. Com efeito, a análise das alterações legislativas que ocorreram em vários países na última década permite constatar uma tendência para a crescente atribuição de mais poderes na vertente administrativa, financeira e patrimonial, ainda que as medidas de combate à crise financeira tenham vindo colocar algumas dificuldades práticas, em virtude da necessidade de controlo das contas públicas e redução do défice público.

Secção 3.1. Implementação do *independent legal status*

A forma mais elevada de autonomia institucional de uma instituição face ao Estado é conferida pela atribuição de estatutos legais de independência (designados pela literatura como *independent legal status*). Estes estatutos legais garantem à instituição maior autonomia do que aquela que é tradicionalmente atribuída no contexto de ensino superior, permitindo que esta faça a sua gestão da forma que independentemente decidir e com exclusiva responsabilidade legal sobre o seu funcionamento. Segundo Abraar Hasan (2007), uma entidade à qual seja atribuído um estatuto legal deste tipo tem as seguintes características:

- (i) é uma entidade legal independente, de fins não lucrativos;
- (ii) tem como missão prosseguir o interesse público na área do ensino superior e investigação;
- (iii) tem um tratamento fiscal mais favorável nas atividades relacionadas com a sua missão institucional;
- (iv) tem autonomia para angariar fundos e gerir os seus bens, para os quais também recebe tratamento fiscal mais favorável.

O *independent legal status* tem sido adaptado nos diferentes países com designações diferentes e algumas especificidades mas, na sua versão mais alargada, este estatuto legal pode conferir os direitos a: emprestar e angariar fundos; deter a propriedade de edifícios, equipamento e outros ativos financeiros; controlar totalmente os respetivos orçamentos para atingir os objetivos da entidade; definir procedimentos administrativos e de gestão; definir cursos e procedimentos de avaliação; empregar e demitir pessoal docente e não docente; definir salários e sistemas de incentivo; definir critérios e número de vagas e definir valor de propinas (Hasan, 2007). Segundo este autor, este regime

aproxima a tomada de decisões das mãos das pessoas que estão em melhor posição para as tomar e “coloca a prestação de contas nos ombros daqueles que têm a responsabilidade de tomar as decisões” (Hasan, 2007:16).

Apesar da enunciação destas vantagens, a conceção do quadro teórico do *independent legal status* identificou desde logo os argumentos que podem ser invocados contra um regime deste tipo (OECD, 2008):

(i) a gestão destas entidades exige um novo quadro de competências que os líderes institucionais podem ter dificuldade em deter;

(ii) a reestruturação dos processos de gestão interna que derivam da alteração do regime legal podem ser difíceis de concretizar;

(iii) a alteração das regras de contratação de recursos humanos e respetivas carreiras podem ser vistas com desconfiança e incerteza;

(iv) pode gerar-se o receio de que o novo regime legal represente uma forma de privatização da instituição, onde o Estado abdica das suas responsabilidades e que leva a uma situação de total comercialização do conhecimento;

(v) surgir a preocupação pelo facto que umas instituições se tornem mais ágeis que outras e que isso possa conduzir a um sistema de instituições de ensino superior de primeira e segunda classe.

Conforme exposto no capítulo anterior, é consensual que um controlo detalhado do Estado na microgestão das instituições de ensino limita o seu potencial, quer ao nível da competitividade internacional quer da capacidade de diversificação de receitas próprias. Devido a isso, os Estados têm vindo a abdicar da sua posição de gestão direta das instituições e a colocar-se numa posição de direção e influência sistémica, o que tem ocorrido por toda a Europa. Nessa posição de direção, tem sido conferida maior autonomia às instituições e em alguns países acabou por ser introduzido o modelo de *independent legal status*.

3.1.1. *Independent legal status* na Europa

Ao contrário do que acontece na Europa Continental, o regime de *independent legal status* é dominante nos maiores países de influência anglo-saxónica: Austrália, Canadá, Estados Unidos e Reino Unido. No entanto, esta é uma tendência que se tem espalhado por outras áreas geográficas e a Alemanha, Áustria, Coreia do Sul, Dinamarca, Finlândia, Japão, Portugal e Suécia têm assumido gradualmente opções no sentido de introduzir regimes semelhantes.

O único país da Europa Continental onde o regime foi largamente adotado é a Áustria, onde todas as instituições de ensino superior foram legalmente obrigadas a mudar para um regime legal de independência em relação ao Estado. Nos demais países onde

era possível a adesão a este modelo, a generalidade das instituições de ensino superior público optou por não o fazer, apesar de continuarem a reclamar maior autonomia. No entanto, verifica-se uma tendência crescente para uma maior aceitação deste regime legal.

Quadro 3.1 - Universidades públicas europeias com *independent legal status*

Criação	País	Universidade
n.d.	Reino Unido	Todas as universidades que recebem financiamento público
1994	Suécia	Chalmers University of Technology
		Jönköping University
2002	Áustria	Todas as universidades
2003	Alemanha	University of Göttingen
		Fachhochschule Osnabrück
		Veterinary University of Hannover
		University of Hildesheim
		University of Lüneburg
2005	Alemanha	TU Darmstadt
2009	Portugal	Universidade do Porto
		Universidade de Aveiro
		ISCTE-IUL
2010	Finlândia	Aalto University (fusão de Helsinki School of Economics, Helsinki University of Technology e University of Art and Design)

Construído pelo próprio, baseado em Palandt, 2003; OECD, 2003; Chalmers, 2004; King, 2005; Hasan, 2007; Amaral *et al.*, 2012

Para além das experiências referidas no Quadro 3.1, é de realçar ainda a situação da Dinamarca, onde foi conferido um estatuto de independência legal parcial às suas universidades. O estatuto não é pleno (e por isso não se encontra referido no quadro de análise) pelo facto de não ter sido conferida a possibilidade das universidades possuírem património e recorrerem a empréstimos bancários.

As entidades legais criadas na sequência da implementação de um regime de *independent legal status* assumem designações distintas nos diferentes países:

(i) no Reino Unido, designam-se *Charities* e podem assumir a forma de *Unincorporated Association* (associação), *Trust* (entidade semelhante a uma fundação) ou *Company* (empresa comercial);

(ii) na Áustria e Alemanha (Baixa-Saxónia), designam-se respetivamente entidades legais de direito público e fundações públicas de direito público, apesar de adotarem instrumentos de gestão típicas do direito privado;

(iii) na Suécia e Finlândia designam-se fundações públicas de direito privado.

Em Portugal adotou-se a designação fundação pública de direito privado, apesar do facto de as novas entidades a criar não se constituírem como fundações típicas do direito português. A assunção desta designação foi uma opção política (e não jurídica) que acabou por ter consequências a dois níveis:

(i) a criação de uma nova figura jurídica gerou oposição por parte de juristas, que manifestaram objeção à adoção desta figura¹⁵;

(ii) as universidades fundacionais acabaram por se ver envolvidas num processo público de fiscalização e monitorização da atividade fundacional em Portugal¹⁶, que procurou encontrar ineficiências e problemas de gestão nas fundações tradicionais, realidade distinta das universidades fundacionais.

Na sequência das entrevistas que realizamos, foi consensual que a designação “fundação” não foi a mais adequada já que está hoje instalado um clima de desconfiança pública sobre as entidades assim designadas, o que era impossível de prever à data de aprovação do RJIES. Aliás, foi esse um dos motivos que conduziu ao anúncio da extinção do regime fundacional feito recentemente pelo Ministro da Educação e Ciência¹⁷.

3.1.2. Independent legal status em Portugal

A implementação do *independent legal status* em Portugal, sob a forma de fundações públicas de direito privado (doravante, apenas universidades fundacionais), ocorreu no contexto da reforma do ensino superior que foi levada a cabo pelo XVII Governo

¹⁵ A estas críticas respondeu Vital Moreira, um dos redatores do RJIES, da seguinte forma: “*Nas críticas à proposta de lei das instituições de ensino superior tenho visto várias vezes invocar o argumento de que não existe entre nós a figura das “fundações de direito privado”. Mas não é verdade. Desde há muito que o Estado e outras entidades públicas, como os municípios, deram em criar fundações de direito civil para a prossecução de tarefas públicas. Entre as entidades públicas que mais têm recorrido a essa figura contam-se... as próprias universidades. A designação de “fundações públicas de direito privado”, desde há muito registada na nossa literatura jurídica, bem como no Brasil e em outros países, diz tudo. São públicas, porque instituídas pelo Estado (ou outra entidade pública), com património público, para o desempenho de tarefas públicas; são de direito privado, porque regidas pelo Código Civil, sem prejuízo de especificidades estabelecidas em leis especiais ou resultantes de princípios constitucionais. De resto, as fundações públicas de direito privado não passam de um dos fenómenos da tendência moderna de utilização, por parte do Estado, de organizações e procedimentos de direito privado, em vez das tradicionais formas jurídico-administrativas, incluindo as fundações de direito público, que são uma espécie de institutos públicos”* (Blog <http://causa-nossa.blogspot.pt>, em 10.07.2007).

¹⁶ Realização do censo às fundações, determinado pela Lei n.º 1/2012, de 3 de janeiro.

¹⁷ O anúncio foi feito em 2.08.2012, tendo Nuno Crato explicado que o regime fundacional deixará de ter esse nome, que “*não é o mais apropriado e que as universidades que atualmente são fundações (...) passarão a ser classificadas como “num regime de autonomia reforçado”* (Agência Lusa).

Constitucional e na sequência de uma avaliação internacional realizada pela OECD em 2006.

A partir da identificação das limitações que se colocavam à autonomia das instituições de ensino superior¹⁸, a OECD recomendou que se deveria proceder a um aumento significativo da autonomia institucional, de forma diferenciada e adequada às capacidades de cada instituição e aos desafios que se lhes colocam. A OECD recomendou também que o Estado abdicasse de controlar o detalhe da gestão institucional para assumir uma visão global e estratégica.

Essas linhas gerais lançaram a discussão em torno da implementação de um modelo de *independent legal status* em Portugal. No entanto, a negociação que foi levada a cabo dentro do XVII Governo Constitucional para implementar este novo modelo não permitiu a sua adoção generalizada e foi criado um quadro legal com a existência de duas modalidades: um regime legal que vigoraria na generalidade das instituições, e um regime legal de maior autonomia para as instituições que cumprissem determinados requisitos, em baixo identificadas. Segundo um dos responsáveis políticos pelo processo, esta negociação é demonstrativa do peso que o Ministério das Finanças tem na definição da organização do ensino superior pois, apesar de o cenário ideal ser conferir maior autonomia a todas as instituições, o domínio exercido pelos ministérios das Finanças tem limitado esse aprofundamento da autonomia, em Portugal como no resto da Europa.

A introdução do modelo foi concretizada com a aprovação do RJIES, tendo em vista conferir maior autonomia e flexibilidade às instituições públicas. A maior flexibilidade resulta do facto de o direito privado, que passa agora a reger a gestão destas instituições, colocar menos exigências e limitações no âmbito dos processos de decisão, na aquisição de bens e serviços e na gestão dos recursos humanos e financeiros.

Até à presente data, três instituições de ensino superior adotaram o regime fundacional (ISCTE-IUL, Universidade do Porto e Universidade de Aveiro) e uma discussão alargada sobre a adoção do regime foi iniciada em mais quatro instituições (Universidade do Minho, Universidade da Madeira, Universidade Técnica de Lisboa e Universidade Nova

¹⁸ No seu relatório de avaliação, a equipa da OECD referiu que “*na área da gestão dos recursos humanos, as instituições de ensino superior têm graus muito limitados de autonomia (...) com uma situação em que, como os funcionários docentes e não docentes são funcionários públicos, o Ministério das Finanças controla o número total de funcionários bem como aqueles que podem ser contratados de forma permanente, e sendo os seus salários e as condições do trabalho definidos a nível nacional, há muito pouco espaço para inovação e para um sistema de remuneração baseado no mérito. (...) Todos estes regulamentos têm um profundo efeito nas instituições de ensino superior público e limitam a sua capacidade de responder de forma flexível aos desafios*” (OECD, 2006:28).

de Lisboa). A instabilidade financeira vivida atualmente veio limitar a concretização das vantagens das universidades fundacionais e fez recuar o interesse de algumas destas instituições e apenas a Universidade do Minho formalizou o pedido de transformação em fundação pública de direito privado, que aguarda decisão desde Junho de 2011.

As universidades fundacionais foram vistas por autores reconhecidos da Administração Pública (Tavares *et al.*, 2011) como um modelo de organização híbrida, à semelhança das “Quangos”¹⁹ britânicas, pelo facto de apresentarem algum tipo de propriedade ou financiamento privados mas também propriedade e financiamento público.

Tal como os reitores entrevistados no decorrer da elaboração desta tese, também estes autores consideram que a implementação do regime fundacional não se trata de um fenómeno de privatização *strictu sensu* (como foi argumentado por aqueles que se opunham a esta solução) mas apenas de uma modificação da relação entre o Estado e estas universidades com o recurso a um mecanismo do mercado (o contrato). Com efeito, estas instituições continuam a ter propriedade pública, referindo-se o direito privado apenas aos aspetos da sua gestão e não à sua relação com o Estado. Apesar de ser um modelo que recorre a mecanismos de mercado e que é mais orientado para o desempenho e para os resultados, não se constitui como uma fundação independente e de propriedade privada (Tavares *et al.*, 2011). O Quadro 3.3 compara as principais características do regime fundacional com as características do regime comum às demais instituições de ensino superior.

Depois da entrada em vigor do RJIES, as assembleias estatutárias do ISCTE-IUL, da Universidade do Porto e da Universidade de Aveiro solicitaram ao Governo a abertura do processo negocial previsto na lei para aderir ao regime fundacional, tendo apresentado os relatórios acerca das implicações da transformação institucional sobre a organização, a gestão, o financiamento e a autonomia da instituição.

Nesse processo negocial foi determinado que, para além do cumprimento das demais disposições legais prevista no RJIES, a transformação institucional só poderia ocorrer se as instituições tivessem assegurado, no seu universo consolidado, um montante de receitas próprias superior a 50 % do total da receita. Esta exigência deveu-se ao facto de o Ministério das Finanças apenas estar disponível para aceitar conceder maior autonomia às instituições que demonstrassem maior capacidade financeira para se gerir. O Quadro 3.2 demonstra o peso das receitas próprias no perímetro consolidado e não consolidado de cada uma das instituições.

No âmbito do processo negocial, foram igualmente acordadas as bases dos contratos-programa a celebrar entre o Ministério das Finanças, o ministério da tutela e cada

¹⁹ *Quasi-Autonomous Non-Governmental Organization.*

uma das instituições e que se constituíram como uma das vantagens mais relevantes identificadas para a adesão ao regime fundacional. A esses contratos-programa iremos referir-nos com maior detalhe na subsecção 3.3.4 do presente capítulo.

A passagem das universidades de institutos públicos de regime especial para fundações públicas de direito privado operou-se na sequência da publicação dos Decretos-Leis n.ºs 95/2009, de 27 de abril (ISCTE-IUL), 96/2009, de 27 de abril (Universidade do Porto) e 97/2009, de 27 de abril (Universidade de Aveiro).

Quadro 3.2 - Percentagem de receitas próprias das universidades fundacionais

Instituição (universo)	Data de constituição	31.12.2011
ISCTE-IUL (consolidado)	54,1%	56%
ISCTE-IUL (não consolidado)	34%	44%
U.Porto (consolidado)	54%	n.d.
U.Porto (não consolidado)	44%	45%
U.Aveiro (consolidado)	n.d.	n.d.
U.Aveiro (não consolidado)	50,3%	52,4%

Fonte: Reitorias das instituições

Quadro 3.3 - Principais características dos regimes legais das instituições de ensino superior público

	Regime comum	Universidades fundacionais
1. Questões jurídicas		
1.1. Natureza jurídica	Pessoas coletivas de direito público (artigo 9.º, n.º 1).	Fundações públicas de direito privado (artigo 9.º, n.º 1).
1.2. Propriedade	Pública.	Pública.
1.3. Direito aplicável nos atos de gestão financeira, patrimonial e de pessoal	Direito Público.	Direito Privado (artigo 134.º, n.º 1). Na gestão de pessoal mantém-se a aplicação do Direito Público para os vínculos já constituídos à data da criação da fundação (artigo 134.º, n.º 4).
1.4. Direito aplicável à prestação do serviço e relação com particulares	Direito Público (Direito Administrativo).	Direito Público (Direito Administrativo) (artigo 134.º, nº 2).
2. Criação		
2.1. Competência para a criação	O Governo cria a instituição através de Decreto-Lei (artigo 31.º, n.º1).	O Governo cria a fundação através de Decreto-Lei (artigo 129.º, n.º 12)
2.2. Iniciativa da criação	Por iniciativa do Estado (artigo 54.º, n.º 2).	Por iniciativa do reitor ou presidente, que deve apresentar proposta fundamentada ao Conselho Geral. Este órgão deve aprovar a proposta por maioria absoluta dos seus membros (artigo 129.º, n.º1).
		É possível a iniciativa por parte do Governo quando se trate da criação de uma nova instituição que não resulte de transformação de instituição anterior (artigo 129.º, n.º 11).
2.3. Aprovação de Estatutos	São estabelecidos no acto de criação e podem ser alterados pelo Conselho Geral. Durante o regime de transição previsto no RJIES foram alterados por uma assembleia estatutária (artigo 68.º, cfr. artigo 172.º, n.º1).	É possível a iniciativa do Governo quando se trate da criação de uma nova instituição resultante da recomposição orgânica de instituições existentes. Neste caso, deve existir o acordo das instituições envolvidas (artigo 129.º, n.º 10).
		Pela assembleia estatutária, durante o regime de transição previsto no RJIES. Este órgão deve assumir a deliberação por maioria absoluta dos seus membros (artigo 177.º, n.º 2).
2.4. Homologação de Estatutos	Os estatutos estão sujeitos a homologação governamental (artigo 69.º, n.º 1).	São aprovados pelo Conselho de Curadores da fundação, sob proposta de uma assembleia estatutária (artigo 132.º, n.º2).
		Os estatutos estão sujeitos a homologação governamental (artigo 132.º, n.º 3, cfr. artigo 69.º, n.º 1).

Nota: Todos os artigos citados referem-se ao RJIES.

Quadro 3.3 - Principais características dos regimes legais das instituições de ensino superior público

	Regime comum	Universidades fundacionais
3. Administração e Gestão		
3.1. Órgãos de governo (obrigatórios)	(i) Conselho geral; (ii) Reitor, presidente ou director; (iii) Conselho de Gestão; (iv) Conselho científico ou Técnico-científico; (v) Conselho pedagógico (artigos 77.º a 80.º).	Aos órgãos comuns às demais instituições de ensino superior acresce o Conselho de Curadores (artigos 131.º, n.º 1 e 133.º, n.º 1 e 2).
3.2. Paradigma de gestão	Prestação de serviço público.	Prestação de serviço público aliada a conceitos de gestão privada.
3.3. Aprovação de operações de crédito	Autorização por despacho conjunto do ministro responsável pela área das finanças e do ministro da tutela (artigo 115.º, n.º2).	Aprovação pelo Conselho de Curadores (artigo 133.º, n.º2, al. c).
3.4. Aquisição e alienação de património imobiliário da instituição	Autorização por despacho conjunto do ministro responsável pela área das finanças e do ministro da tutela (artigo 109.º, n.º 5 e 7).	Aprovação pelo Conselho de Curadores (artigo 133.º, n.º2, al. c).
3.5. Receitas da venda de património	A receita não reverte na totalidade para a instituição. É garantido que a instituição tem acesso a, pelo menos, 50% da receita. Pode dispor até 100 % da receita quando se destine exclusivamente à construção, reabilitação ou aquisição de bens destinados a actividades de ensino, investigação ou desenvolvimento. Todas as receitas devem ser destinadas a suportar despesas de investimento (artigo 109.º, n.º 9).	Totalidade da receita da alienação reverte para a universidade fundacional, dado que é património próprio, e deve ser usada em outros investimentos que passem a integrar o seu activo imobilizado (artigo 115.º, n.º 1, al. h), cfr.130.º, n.º 1).
3.6. Carreiras dos funcionários	Regimes das carreiras docentes estabelecidas pelo ECDU e ECDESP. Regime da carreira de investigador estabelecidas pelo ECIC. Carreira dos funcionários não docentes nos termos gerais dos trabalhadores que exercem funções públicas.	Podem criar carreiras próprias para o seu pessoal docente, investigador e não docente respeitando genericamente o paralelismo no elenco de categorias e habilitações académicas, em relação às carreiras da função pública (artigo 134.º n.º 3).
3.7. Vínculos laborais	Regime de contrato de trabalho em funções públicas.	Contrato individual de trabalho (com salvaguarda do RCTFP para os funcionários que já gozavam deste regime antes da transformação em fundação (artigo 134.º, n.º 4).
4. Papel do Estado		
4.1. Relação do Estado com a instituição	Relação de tutela (artigo 150.º, n.º 1).	Relação de tutela (artigo 150.º, n.º 1).
4.2. Financiamento público direto	Atribuição das dotações do Orçamento do Estado nos termos da lei que estabelece as bases do financiamento do ensino superior (artigo 28.º, n.º 1).	(i) Atribuição das dotações do Orçamento do Estado nos termos da lei que estabelece as bases do financiamento do ensino superior, em condições idênticas às demais instituições; e (ii) através de contratos plurianuais, de duração não inferior a três anos, de acordo com objetivos de desempenho (artigo 136.º, n.º 1).
4.3. Mecanismos de controlo	Através de: (i) Relação de tutela (*), que inclui a inspeção pelo Ministério das Finanças e pelo ministério da tutela; (ii) Fiscal único; (iii) Fiscalização do Tribunal de Contas; (iv) Auditorias externas (artigos 113.º, n.º 1, al. e), 117.º, 118.º, 149.º e 158.º).	Através de: (i) Relação de tutela (*), que inclui a inspeção pelo Ministério das Finanças e pelo ministério da tutela; (ii) Fiscal único; (iii) Fiscalização do Tribunal de Contas; (iv) Auditorias externas; (v) contratualização de objetivos; (vi) atuação do Conselho de Curadores (artigos 113.º, n.º 1, al. e), 117.º, 118.º, 133.º, n.º 2, 136.º, n.º 1, 149.º e 158.º).

(*) A tutela pode ter carácter integrativo ou corretivo (autorização ou aprovação), inspetivo (fiscalização), sancionatório, revogatório e substitutivo (supressão de omissões) (Caupers, 1998).

Secção 3.2. As vantagens anunciadas do novo modelo

As vantagens teóricas que podem decorrer para as instituições de ensino superior em virtude da adoção de um modelo de independência legal face ao Estado foram já enunciadas na secção 3.1. No entanto, a implementação do *independent legal status* em Portugal não concretizou todas as oportunidades que a versão mais alargada do modelo poderia conferir. Com efeito, o novo regime veio prever todas as vantagens de vertente financeira, patrimonial e de gestão de pessoal mas não conferiu maior autonomia às instituições na vertente académica: as universidades fundacionais continuaram sujeitas a cumprir as disposições legais referentes à aprovação de ofertas formativas, definição de procedimentos de avaliação, definição de critérios de acesso, número de vagas e definição do valor das propinas nos mesmos termos que as demais instituições.

Dentro deste quadro, importa agora perceber quais foram as vantagens concretas que foram perspectivadas pelas universidades que aderiram ao novo regime e que terão sustentado a decisão de solicitar ao Governo a sua transformação institucional em fundação pública de direito privado. Para esse efeito, foram entrevistados os reitores das três universidades fundacionais, que apontaram como principal motivação para a transformação institucional o facto de o novo modelo garantir várias vantagens ao nível da flexibilidade financeira e na gestão dos recursos humanos (inacessíveis até à data) e ao nível do acesso a novas fontes de financiamento e formas de investimento, sem colocar em causa nenhum do financiamento público da instituição. Assim, as instituições poderiam manter as vantagens do quadro legal anterior e ainda aproveitar aquelas que o novo regime poderia proporcionar. Mais em concreto, foram apontadas as vantagens que em seguida se identificam.

3.2.1. Maior autonomia financeira

No modelo fundacional, as instituições de ensino superior ganham maior flexibilidade na sua gestão financeira já que deixam de ter de cumprir algumas regras próprias da Administração Pública em virtude de não estarem enquadradas dentro do perímetro orçamental do Estado (isto é, não terem o seu orçamento privativo refletido no Orçamento do Estado):

(i) não aplicação do Código dos Contratos Públicos à aquisição de bens e serviços, quando o valor destas operações se situe abaixo dos limiares comunitários²⁰;

(ii) não aplicação do Código dos Contratos Públicos à contratação de empreitadas, quando o valor destas se situe abaixo dos limiares comunitários^{21,22};

²⁰ Valor de 193 000 € à data da transformação em fundações. Valor de 200 000 € atualmente.

²¹ Valor de 4 845 000 € à data da transformação em fundações. Valor de 5 000 000 € atualmente.

(iii) possibilidade de gestão, segundo as regras de gestão privada, do património imobiliário, mobiliário e financeiro (participações sociais);

(iv) dispensa da obrigatoriedade de prestação de contas de acordo com o Plano Oficial de Contabilidade Pública para o setor da Educação (POC-Educação)²³;

(v) prestação de contas com base na contabilidade patrimonial;

(vi) dispensa da obediência ao princípio da unidade de tesouraria²⁴, o que permite fazer aplicações financeiras de acordo com as melhores ofertas do mercado;

(vii) dispensa da obediência do princípio do equilíbrio orçamental²⁵, o que permite que a despesa num dado ano económico possa ser superior à receita executada

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

(ix) possibilidade de contrair empréstimos sem necessidade de autorização por despacho conjunto dos ministros Finanças e da tutela²⁶, o que é relevante, por exemplo,

²² Apesar desta dispensa, na auditoria que realizou a uma das universidades fundacionais, o Tribunal de Contas recomendou que fossem adotadas práticas de contratação que salvaguardem a concorrência, através da utilização de procedimentos pré-contratuais de consulta ao mercado, em obediência aos princípios da transparência, da igualdade e da concorrência. Os administradores das instituições confirmaram que continuam a proceder em obediência aos princípios da contratação pública.

²³ Nas universidades fundacionais, a aplicabilidade do POC-Educação fica circunscrita à componente patrimonial do mesmo não sendo exigível o cumprimento dos pontos relativos à contabilidade orçamental, não se dando cabal aplicação ao POC-Educação.

²⁴ O princípio da unidade de tesouraria estabelece que os serviços e fundos autónomos devem possuir uma conta aberta na Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública - IGCP, E.P.E., onde devem ser depositados os seus excedentes e disponibilidades de tesouraria e realizadas as aplicações financeiras. Esta conta funciona em moldes idênticos às demais contas bancárias. No caso das instituições do ensino superior, o princípio da unidade de tesouraria é aplicável da seguinte forma:

a) as instituições apenas têm que depositar na conta do IGCP as dotações transferidas do Orçamento de Estado e dos saldos das contas de gerência provenientes daquelas transferências, podendo depositar as suas receitas próprias em qualquer instituição bancária (artigo 115.º, n.º 3 do RJIES, cfr. artigo 102.º, n.º 2 da Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro);

b) as aplicações financeiras de cada instituição de ensino superior pública devem ser realizadas na conta do IGCP, salvo para um valor que não exceda 25 % do seu montante total (artigo 115.º, n.º 1 do RJIES).

²⁵ O artigo 25.º, n.º 1 da Lei de Enquadramento Orçamental (Lei 91/2001, de 20 de agosto, alterada ultimamente pela Lei n.º 52/2011, de 23 de outubro) determina que o orçamento de cada serviço ou fundo autónomo é elaborado, aprovado e executado por forma a apresentar saldo global nulo ou positivo.

quando estejam em causa necessidades de financiamento adicional para desbloqueio de verbas em projetos nacionais e projetos com componente de financiamento comunitário.

3.2.2. Maior autonomia na gestão de recursos humanos

A universidade fundacional pode criar carreiras próprias para o seu pessoal docente, não docente e investigador, com vínculos laborais baseados no direito privado, o que lhe confere maior capacidade para contratar os recursos humanos essenciais para um ensino e uma investigação científica de qualidade e que seja competitiva internacionalmente. A maior autonomia na gestão de recursos humanos confere à instituição a possibilidade de contratar recursos humanos de valor acrescido (cuja contratação era, por vezes, limitada pelos escalões remuneratórios vigentes na Administração Pública), para implementar um sistema de avaliação e promoções por mérito absoluto, para fazer o alinhamento dos objetivos institucionais com os objetivos individuais, e para fazer contratações de acordo com as necessidades específicas (incluindo a contratação apenas pelo tempo necessário).

A criação de carreiras próprias é possível, devendo ser aprovado um regulamento interno específico para esse efeito e que deve:

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

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

Desta forma, a instituição tem a possibilidade de efetuar todas as novas contratações com base no Código do Trabalho (e no supracitado regulamento próprio aprovado para o efeito), o que garante uma maior celeridade no procedimento de contratação já que se dispensam várias formalidades típicas da contratação de recursos humanos em regime de contrato de trabalho em funções públicas. Assim, os processos de recrutamento podem ser mais ágeis na realização das provas de admissão, pela não sujeição à existência de preferências legais ou de quotas no acesso a determinadas funções e pela não sujeição a opositores oriundos do Sistema de Mobilidade Especial.

3.2.3. Maior autonomia patrimonial

O Estado transfere para as universidades fundacionais a propriedade do conjunto dos bens públicos e respetivos direitos afetos à realização dos fins dessas instituições de ensino superior. Estas universidades ficam, assim, com a possibilidade de dispor desse património

²⁶ A autorização passa a ser dada pelo Conselho de Curadores da fundação, nos termos dos seus estatutos. Os empréstimos contraídos estão sujeitos aos limites de endividamento definidos no decreto-lei de criação da fundação.

quase sem limitações legais, em termos de compra, venda, cedência temporária ou arrendamento, desde que autorizada pelo Conselho de Curadores. A única limitação que têm é relativa à obrigatoriedade de investir o produto da alienação em outros investimentos que passem a integrar o seu ativo imobilizado.

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

3.2.4. Possibilidade de celebração de contratos-programa plurianuais

Ao nível do financiamento, as universidades fundacionais são caracterizadas pelo facto de serem financiadas diretamente pelo Estado:

(i) quer através da atribuição das dotações do Orçamento do Estado para funcionamento e investimento (PIDDAC) previstas na lei que estabelece as bases do financiamento do Ensino Superior, definidas em função de critérios objetivos comuns a todas as demais instituições de ensino superior público;

(ii) através de contratos plurianuais, de duração não inferior a três anos, de acordo com objetivos de desempenho;

A celebração dos contratos plurianuais foi um motivo relevante para a adesão ao regime fundacional pois, apesar dos contratos-programa plurianuais de financiamento público já se encontrarem previstos na lei que estabelece as bases de financiamento do ensino superior desde 1997²⁷, estes nunca foram uma realidade. Ora, este tipo de contrato é apelativo para as instituições de ensino superior por dois motivos: porque coloca à disposição da instituição um reforço financeiro bastante relevante para atingir os seus objetivos e porque permite que a instituição desenvolva o seu planeamento estratégico com menor dependência das variações anuais da política orçamental, podendo mais facilmente atingir objetivos de médio prazo.

3.2.5. Possibilidade de manter o acesso a mecanismos de financiamento e isenções fiscais típicas

Apesar das vantagens financeiras conferidas às universidades fundacionais pelo facto de poderem dispor livremente do seu património e de terem acesso a um reforço financeiro por via da celebração de contratos-programa, estas não são diminuídas nas possibilidades

²⁷ Lei n.º 113/97 de 16 de setembro.

de acesso aos mecanismos de financiamento e às prerrogativas fiscais a que as demais instituições de ensino superior (de natureza não fundacional) podem aceder.

Assim, as universidades fundacionais têm direito a:

(i) a aplicação dos mesmos critérios de financiamento do ensino e investigação aplicados às demais instituições²⁸;

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

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

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

3.2.6. Consolidação de imagem inovadora

Um dos aspetos que também foi consensualmente referido pelos reitores entrevistados como importante para a adoção do regime fundacional foi o facto de essa opção ter impacto na imagem institucional que a universidade pretende transmitir à sociedade civil. Os reitores consideram que essa transformação consolida a imagem de uma instituição com pendor empreendedor, que não receia adotar novas práticas de governo e de gestão, mais flexíveis e próximas da realidade exterior à universidade.

3.2.7. Incentivo à angariação de mais receitas próprias

O facto de a manutenção do regime fundacional depender da verificação de determinados pressupostos, entre os quais a necessidade de ter um volume de receitas próprias que assegurem, pelo menos, 50% da totalidade do seu financiamento, foi visto como um elemento positivo já que funcionou como desafio interno para atingir maior produtividade, fomentar a angariação de receitas e responsabilizar a gestão da instituição pelos resultados obtidos.

²⁸ Os critérios de financiamento utilizados são os mesmos bem como a periodicidade duodecimal das transferências de verbas. Em 2010 e 2011, apenas se alterou o facto de as dotações orçamentais serem transferidas diretamente pelo ministério da tutela, sem necessidade de requisição de fundos. Nesse período, o valor do financiamento do OE para as universidades fundacionais estava inscrito nos mapas de desenvolvimento das despesas dos serviços integrados do ministério da tutela. Essa operação permitia que as universidades fundacionais não ficassem sujeitas a cativações pois o financiamento era libertado pelo Ministério das Finanças logo no início do ano (as demais instituições de ensino superior ficaram sujeitas a cativações). Após 1.01.2012, o financiamento voltou a ser feito nos moldes anteriores, com as transferências mensais a serem efetuadas após a emissão de pedidos de libertação de créditos.

Estes incentivos são apoiados pelo facto de a instituição poder implementar sistemas mais competitivos de captação de receita, ter maior facilidade na realização de parcerias e pela facilitação do recurso ao mecenato público e privado.

3.2.8. Oportunidade para introduzir alterações orgânicas relevantes

Para além das vantagens transversais às todas as universidades fundacionais enunciadas até aqui, o ISCTE-IUL identificou ainda como vantagem o facto de a adesão ao regime fundacional representar uma oportunidade para reconfigurar a orgânica da instituição e criar o contexto adequado para a integração das unidades de investigação.

Secção 3.3. O funcionamento das universidades fundacionais no período 2009-2012

Ao contrário do que sucede com a generalidade das fundações, que são reguladas pelas disposições do Código Civil²⁹ e da Lei-Quadro das Fundações, as fundações públicas de direito privado que constituem o objeto da presente dissertação apenas são reguladas pelo RJIES e pelos respetivos decretos-lei de instituição. Esse diploma criou, portanto, um novo quadro legal específico para este tipo de fundações, que nada tem a ver com as fundações que existiam até à data no ordenamento jurídico português.

No entanto, o quadro legal que rege o funcionamento das universidades fundacionais tem de ser complementado com outros instrumentos para além do RJIES, de modo a que as instituições possam enquadrar devidamente a sua atividade. Essa necessidade já havia sido apontada por Abraar Hasan, que referia que “o formato e a substância precisa da independência legal depende da forma como as leis relevantes são definidas e que formas de monitorização e avaliação acompanham o exercício do estatuto legal para salvaguardar o interesse público” (Hasan, 2007:7). No fundo, apesar do quadro geral estar definido, são as instituições de ensino superior, a Assembleia da República, o ministério da tutela, o Ministério das Finanças e até os tribunais que definem com maior rigor e grau de detalhe as regras aplicáveis às universidades fundacionais.

É com base nesse quadro legal e normativo já concretizado pelas diversas instituições envolvidas neste processo que devemos avaliar os termos em que decorreu o funcionamento das universidades fundacionais desde o momento da sua criação. Fazer essa análise apenas com base no quadro teórico do regime fundacional seria redutora e poderia apresentar relevantes diferenças entre a forma como deveriam ter funcionado as universidades fundacionais e a forma como efetivamente funcionaram.

²⁹ Artigos 157.º a 162 e 185.º a 194.º do Código Civil

É óbvio que este exercício de análise se encontra perturbado pelas circunstâncias excepcionais das finanças públicas portuguesas. A assunção de fortes e restritivas medidas de contenção de despesa pública conduziram a um controlo mais apertado das contas públicas e à intervenção do Ministério das Finanças em diversas questões de microgestão que limitaram a autonomia de todas as instituições de ensino superior e, em especial, a autonomia mais reforçada das universidades fundacionais. Ora, a análise que aqui faremos é a de um modelo que, de facto, não teve ainda oportunidade para se consolidar e para demonstrar se as vantagens e desvantagens que lhe eram inicialmente imputadas são se concretizaram ou não. Mas que, ainda assim, no período de maior autonomia, que se verificou nos anos 2010 e 2011, apresentou já características válidas para análise.

3.3.1. Autonomia financeira

Como referido na subsecção 3.2.1, o aprofundamento da autonomia financeira foi uma das principais vantagens identificadas na adesão ao regime fundacional, o que decorria do facto de as universidades fundacionais deixarem de estar enquadradas no Setor Institucional das Administrações Públicas e, como tal, se encontrarem fora do perímetro orçamental do Estado. E, com efeito, as vantagens enunciadas naquela secção concretizaram-se durante os anos económicos de 2010 e 2011.

No entanto, uma alteração à Lei de Enquadramento Orçamental³⁰ passou a integrar as universidades fundacionais no universo do Orçamento de Estado, equiparadas a serviços e fundos autónomos. Dessa forma, a partir de 1.01.2012, as universidades fundacionais voltaram a estar obrigadas à prestação de contas de acordo com o Plano Oficial de Contabilidade Pública para o setor da Educação (POC-Educação), voltaram a ter que cumprir o princípio da unidade de tesouraria nos mesmos termos das demais instituições de ensino superior (com prejuízos ao nível das aplicações financeiras que já se encontravam feitas em entidades bancárias) e voltaram a ter que cumprir o princípio do equilíbrio orçamental.

³⁰ A Lei n.º 22/2011 de 20 de maio alterou o artigo 2.º, n.º 5, que passou a considerar “*integrados no setor público administrativo, como serviços e fundos autónomos, (...) as entidades que, independentemente da sua natureza e forma, tenham sido incluídas em cada subsector no âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, nas últimas contas setoriais publicadas pela autoridade estatística nacional, referentes ao ano anterior ao da apresentação do Orçamento*”. As universidades fundacionais foram consideradas enquadráveis orçamentalmente pelo Eurostat pois, para determinação do peso das receitas próprias, este não considera o universo consolidado das instituições mas apenas o universo não consolidado. O universo não consolidado integra apenas a entidade em causa e não considera as suas participações em outras entidades.

Para além disto, a mais recente alteração ao artigo 2.º do Código dos Contratos Públicos³¹, veio tornar as disposições daquele diploma também aplicáveis às universidades fundacionais, o que antes não acontecia até aos limiares comunitários. Assim, desde 11.08.2012, terminou a dispensa do cumprimento do Código dos Contratos Públicos na aquisição de bens e serviços e na contratação de empreitadas.

3.3.2. Gestão de recursos humanos

As vantagens previstas no âmbito dos recursos humanos vieram efetivamente a concretizar-se, tendo sido concedida às universidades fundacionais a autonomia necessária para procederem à criação de carreiras próprias com base no direito privado. Dessa forma, passaram a coexistir na mesma instituição funcionários com um vínculo de trabalho público e outros com um vínculo de trabalho privado. Segundo os administradores entrevistados, a coexistência de dois regimes não tem gerado dificuldades adicionais de gestão de pessoal já que a quase totalidade dos procedimentos referentes à gestão de recursos humanos é feita por sistemas informáticos³².

A maior flexibilidade na gestão do pessoal foi um dos aspetos mais positivos que os reitores identificaram. O Quadro 3.4. compara as características das relações laborais subordinadas ao direito público, que se regem pelo Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas³³(RCTFP), e ao direito privado, que se regem pelo Código do Trabalho³⁴ (CIT). No quadro referido, são apenas avaliadas as situações dos funcionários não docentes dado que são aqueles que assumem maior peso relativo no quadro de funcionários das três universidades e têm um quadro de regras mais comparáveis.

No que se refere aos docentes, o ISCTE-IUL e a Universidade do Porto publicaram já os seus regulamentos de recrutamento e seleção de pessoal docente em regime de CIT, continuando a Universidade de Aveiro sem o fazer. Os regulamentos têm como características mais relevantes: no ISCTE-IUL, o regulamento abrange apenas categorias não integradas na carreira docente e prevê o contrato a termo (certo e incerto) e um regime de trabalho de 40 horas semanais; na Universidade do Porto, o regulamento abrange as categorias de carreira como as categorias não integradas na carreira docente, prevendo-se o contrato a termo (certo e incerto), e o contrato por tempo indeterminado (reservado para as categorias de carreira). Prevê-se um regime de trabalho de 35 horas semanais.

³¹ Efetuada pelo Decreto-lei n.º 149/2012, de 12 de julho.

³² No entanto, quando surjam conflitos laborais estes serão resolvidos em sedes diferentes, com os diferendos laborais dos funcionários em RCTFP a serem decididos pelos Tribunais Administrativos e os diferendos dos funcionários em CIT a serem resolvidos pelos Tribunais do Trabalho, sem prejuízo do recurso aos mecanismos de arbitragem implementados.

³³ Lei n.º 59/2008 de 11 de novembro, alterada pela Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril.

³⁴ Aprovado pela Lei n.º 7/2009, alterada pela Lei n.º 23/2012 de 25 de junho.

Quadro 3.4 - Análise comparativa da relação laboral em CIT e em RCTFP (pessoal não docente e não dirigente)

	CIT	RCTFP
Aspetos comuns		
N.º horas de trabalho	40 horas semanais	35 horas semanais
Pagamento de horas extraordinárias	Nos mesmos termos do RCTFP, de acordo com o artigo 32.º, n.º 2 da Lei n.º 55-A/2011, de 31 de dezembro.	De acordo com o RCTFP.
Dias de férias	Vínculo estabelecido até: 30.07.2012: 22 dias de férias + 3 dias de majoração por assiduidade. Após 1.08.2012: 22 dias de férias.	25 dias de férias.
Sistema Previdencial	Segurança Social	Vínculo estabelecido até 31.12.2005: Caixa Geral de Aposentações Vínculo estabelecido após 1.01.2006: Segurança Social
Acesso a cuidados de saúde	SNS	ADSE
Acesso a formação	Plano geral de formação da instituição (envolve formação interna e externa).	Plano geral de formação da instituição (envolve formação interna e externa).
Aspetos específicos em cada instituição		
Pagamento de remunerações - ISCTE-IUL	Liberdade negocial. Os níveis remuneratórios equiparados aos da AP são de valores mais elevados mas apenas na proporção exacta do n.º adicional de horas de trabalho. Para além disso, foram criados níveis remuneratórios sem correspondência aos da AP e com valores mais elevados.	De acordo com níveis remuneratórios da AP.
Pagamento de remunerações - U.Porto		
Pagamento de remunerações - U.Aveiro	De acordo com níveis remuneratórios da AP.	
Níveis remuneratórios - ISCTE-IUL	No geral, idêntico às carreiras gerais da AP, apenas com a criação de mais uma carreira: Assessores, Consultores e Auditores.	De acordo com as carreiras gerais da AP.
Níveis remuneratórios - U.Porto		
Níveis remuneratórios - U.Aveiro	De acordo com as carreiras gerais da AP.	
Outros direitos - ISCTE-IUL	Não atribuição de seguro de saúde.	Atribuição de um seguro de saúde.
Outros direitos - U.Porto		n.a.
Outros direitos - U.Aveiro		n.a.

Fonte: Reitorias das instituições

As disposições do RJIES a propósito desta matéria não impedem que os funcionários não docentes que já se encontravam ao serviço da instituição antes da sua transformação em fundação possam optar pela integração nas novas carreiras. Mas, apesar disso (e de os regulamentos de cada instituição preverem também essa possibilidade), só em situações excecionais é que as instituições têm permitido que os funcionários em RCTFP transitem para um regime de CIT. Em regra, essa possibilidade está vedada e apenas os funcionários cujos vínculos laborais foram estabelecidos após a transformação institucional é que foram integrados nas novas carreiras próprias. Os reitores e administradores justificaram essa opção com base em dois argumentos principais:

(i) como o regime fundacional ainda não é suficientemente estável, a introdução de alterações demasiado rápidas poderia perturbar o funcionamento das instituições;

(ii) a transição de um elevado número de funcionários para um regime de CIT só seria possível se fossem criadas condições financeiras mais vantajosas para esses funcionários³⁵. No entanto, a criação dessas condições exigiria um elevado esforço financeiro que as universidades não estavam em condições de suportar. O Quadro 3.5 demonstra de que forma se distribuem os vínculos laborais dos funcionários ao serviço das universidades fundacionais.

3.3.3. Autonomia patrimonial

O aprofundamento da autonomia patrimonial nas universidades fundacionais decorre do facto de estas passarem a dispor livremente de todo o seu património, onde se incluem não apenas os imóveis por estas adquiridos e construídos mas também os direitos e imóveis do domínio privado do Estado que este tenha transferido para as fundações a título de património inicial.

Nesse sentido, em 2009 foi iniciado o processo de transferência desse património para as universidades fundacionais mas, até à presente data, este ainda não foi concluído. Devido à irregularidade desta situação, na sequência de auditorias realizadas às três instituições, o Tribunal de Contas³⁶ recomendou a emissão do despacho conjunto³⁷ relativo à transferência para o património daquelas fundações dos imóveis do domínio privado do

³⁵ De forma a tornar apelativa a transição, compensando a perda de um vínculo estável à função pública, a perda de acesso à ADSE, a diminuição do número de dias de férias e o aumento do número de horas de trabalho semanais.

³⁶ Relatórios de auditoria n.ºs 10/2010 (proc. 26/2009), 05/2011 (proc. 21/2010) e 10/2012 (proc. 35/2010).

³⁷ Despacho conjunto dos ministros das Finanças e da tutela, nos termos do artigo 13.º, n.ºs 2 e 3 do Decreto-Lei n.º 252/97, de 26 de setembro.

Estado cedidos ou entregues àquelas e que se encontrem afetos ao desempenho das suas atribuições. No entanto, segundo os administradores entrevistados, esta situação não tem prejudicado a gestão patrimonial da instituição já que ainda não existiu necessidade de proceder à alienação de património e, como tal, ainda não se tornou necessário comprovar a propriedade dos imóveis.

Quadro 3.5 - Vínculos laborais estabelecidos nas universidades fundacionais, à data de 30.09.2012

ISCTE - IUL			
	CIT	RCTFP	Total
Pessoal Docente	5	408	413
Pessoal Não docente	121	106	227
Investigadores	29	--	29
Total	155	514	669

U.Porto			
	CIT	RCTFP	Total
Pessoal Docente	146	1599	1745
Pessoal Não docente	415	1203	1618
Investigadores	54	36	90
Total	615	2838	3453

U.Aveiro			
	CIT	RCTFP	Total
Pessoal Docente	43	860	903
Pessoal Não docente	144	501	645
Investigadores	51	53	104
Total	238	1.414	1.652

Fonte: Reitorias das instituições

O ISCTE-IUL foi a instituição que mais usufruiu do alargamento da autonomia patrimonial tendo procedido à aquisição de um imóvel necessário para a expansão do seu campus³⁸. As Universidades do Porto e de Aveiro não tiveram necessidade de realizar operações relevantes. Os reitores e os administradores reconheceram que, apesar do património inicial ainda não estar registado em nome da instituição, este regime tem a vantagem de tornar estas operações muito mais céleres e ágeis devido ao facto de a aprovação das operações não necessitar da intervenção dos ministros das Finanças e da tutela.

³⁸ A operação também foi facilitada pelo facto de, data da aquisição, o ISCTE-IUL poder utilizar os seus saldos de gerência.

Apesar de o RJIES prever que o Estado pode contribuir para o património das universidades fundacionais com recursos suplementares, nenhuma operação desse tipo foi ainda concretizada.

3.3.4. Financiamento através de contratos-programa plurianuais

Um dos aspetos mais apelativos da adesão ao regime fundacional consistiu na atribuição de um reforço das transferências financeiras do Estado por via da assinatura de contratos-programa de desenvolvimento e financiamento plurianual. Por opção política, essa possibilidade foi integrada no conjunto de vantagens decorrentes do regime fundacional. No entanto, a possibilidade de uma instituição ser financiada numa base plurianual não depende necessariamente da transformação em universidade fundacional pois essa possibilidade já se encontra prevista na legislação que estabelece as bases do financiamento do ensino superior desde 1997.

O Quadro 3.6 demonstra os montantes financeiros dos contratos-programa assinados e no Anexo A podem ser consultadas as versões integrais dos contratos, que identificam os objetivos a atingir e a distribuição temporal dos financiamentos.

Quadro 3.6 - Contratos programa assinados entre o MCTES e as universidades fundacionais

	Estado	Universidade	Total
ISCTE-IUL	12.500.000 €	8.000.000 €	20.500.000 €
U.Porto	100.000.000 €	40.000.000 €	140.000.000 €
U.Aveiro	40.000.000 €	16.000.000	56.000.000 €

Fonte: Contratos-programa

Todos os contratos foram assinados em Setembro de 2009, destinando-se a vigorar durante o período de cinco anos prorrogáveis por um período máximo de dois anos e, por isso, abrangendo o período 2010-2014. No entanto, até à presente data, nenhuma parcela do financiamento do Estado prevista nesses contratos foi transferida para as universidades fundacionais. Apesar do incumprimento por parte do Estado, todos os reitores confirmaram que as instituições que lideram se encontram a executar a parcela de financiamento a que estão obrigadas, bem como a atingir os objetivos que foram definidos nos contratos. Consideram, por isso, que as instituições se encontram a cumprir o contrato e aguardam que igual cumprimento por parte do Estado venha a ocorrer até ao fim da vigência do acordo.

3.3.5. Financiamento através do Orçamento de Estado e de receitas próprias

No período em análise, as universidades fundacionais mantiveram o acesso aos mecanismos de financiamento público (nacional e comunitário) e às isenções fiscais nos mesmos termos que as demais instituições de ensino superior, tal como havia sido inicialmente perspectivado.

A adesão do regime fundacional também havia sido vista como uma oportunidade para aumentar e diversificar as receitas próprias de cada instituição, o que decorreria de uma maior flexibilidade para criar parcerias com empresas e prestar outros serviços. No entanto, todos os reitores e administradores confirmaram que a estrutura e peso das receitas próprias se manteve idêntica após a transformação institucional pois as parcerias existentes são já fruto do comportamento empreendedor das próprias instituições e dos seus agentes e não decorrem de um qualquer regime legal específico. A não variação da estrutura das receitas próprias decorre também do facto de não ter sido concedida às universidades fundacionais a autonomia para definir livremente os seus valores de propinas, que representam uma parte substancial da receita própria.

Apesar de o acesso ao crédito bancário estar agora bastante mais facilitado em virtude de a aprovação das operações não necessitar da intervenção dos ministros das Finanças e da tutela, nenhuma das universidades fundacionais recorreu ao crédito no período em análise.

3.3.6. Transformações na orgânica institucional

Da análise da estrutura organizacional das três universidades fundacionais verifica-se que estas reproduzem diversas características da estrutura anterior, o que revela algum grau de *path dependency* (Tavares *et al.*, 2011). Isso foi confirmado pelos reitores e administradores das universidades, que revelaram que a orgânica institucional não foi muito alterada em virtude da adoção do novo regime.

Apenas o reitor do ISCTE-IUL referiu que algumas alterações orgânicas que a instituição operou não poderiam ter ocorrido se não tivesse existido a transformação em universidade fundacional. Com efeito, o ISCTE-IUL foi a instituição onde a estrutura organizacional mais se alterou em virtude da integração das unidades de investigação. Segundo o reitor da instituição, essa integração só foi possível pelo facto do regime fundacional permitir o desenvolvimento das suas atividades de investigação de forma flexível e ágil já que, no quadro da menor autonomia anterior, não seria vantajoso para as unidades de investigação deixarem de ser pessoas coletivas de direito privado e aceitarem

a integração no ISCTE-IUL como unidades descentralizadas de investigação com autonomia administrativa e financeira³⁹.

A integração das unidades de investigação foi um ponto crucial para a adesão do ISCTE-IUL ao regime fundacional pois nem a instituição conseguiria garantir a manutenção de 50% de receitas próprias sem aquela integração nem aquelas unidades aceitariam ser integradas se a sua autonomia fosse substancialmente reduzida. Este processo de reorganização envolveu ainda a criação de 4 escolas. Segundo o reitor do ISCTE-IUL, esta alteração teve reflexos relevantes no reforço da ligação entre investigação e ensino o que se concretizou, por exemplo, na representação das unidades de investigação no Conselho Científico e na subordinação dos programas de doutoramento às unidades de investigação e não às escolas.

Nas Universidades do Porto e de Aveiro, as alterações introduzidas mantiveram, no essencial, as estruturas existentes antes da adoção do regime fundacional, sendo de realçar o seguinte:

(i) segundo os entrevistados, a Universidade do Porto manteve a estrutura das suas unidades orgânicas mas retirou a personalidade jurídica às suas 14 faculdades e aos Serviços de Ação Social, que deixaram de ser pessoas coletivas de direito público, mas mantiveram a sua autonomia administrativa, financeira, científica e pedagógica;

(ii) a Universidade de Aveiro manteve a sua estrutura baseada em departamentos e secções autónomas e introduziu algumas alterações no processo de escolha dos líderes departamentais.

Independentemente do maior ou menor grau das alterações introduzidas, foi possível identificar um traço comum nas três universidades fundacionais analisadas: a adoção do regime fundacional foi aproveitada para introduzir alterações, servindo como uma cobertura retórica ao abrigo do qual se realizaram transformações que eram vistas como necessárias para o crescimento institucional mas que teriam dificuldade em avançar se não fossem justificadas no contexto da adoção do regime fundacional. Foi reconhecido que quase todas as alterações na orgânica institucional poderiam ter ocorrido sem a alteração do regime legal mas que o contexto para a sua introdução era mais favorável quando justificado pelo novo regime.

Uma alteração necessária (porque decorrente da lei) e comum a todas as instituições foi a criação de um novo órgão de governo: o Conselho de Curadores. Este

³⁹Até à integração, atuavam como 7 associações de direito privado e 1 cooperativa de responsabilidade limitada autónomas em relação ao ISCTE-IUL. Neste momento, a sua anterior personalidade jurídica ainda não foi extinta para garantir o cumprimento dos programas que lhes estavam afetos à data da integração.

órgão tem a missão de supervisionar e controlar, em nome do Estado, a atividade da instituição para que os bens que passaram do controlo direto do Estado para o controlo da fundação possam continuar a cumprir os fins públicos pelos quais foram transmitidos. As competências atribuídas ao Conselho de Curadores incluem a monitorização e homologação de deliberações do Conselho Geral referentes a diversas decisões estratégicas e de gestão.

A existência do Conselho de Curadores foi realçada pelos reitores e administradores como um ponto positivo na nova orgânica institucional por dois motivos:

(i) por um lado, garante maior celeridade na aprovação de algumas operações, nomeadamente no âmbito da gestão patrimonial, pois as universidades fundacionais deixam de necessitar de um despacho conjunto dos ministros das Finanças e da tutela para adquirir e vender património;

(ii) por outro lado, a presença de personalidades externas de reconhecido mérito e experiência no mundo empresarial ou em funções públicas traz uma nova perspetiva sobre determinadas questões (que é importante para o aconselhamento dos líderes institucionais) e uma maior exigência na prestação de contas.

Secção 3.4. Balanço do funcionamento

A exposição que desenvolvemos na secção anterior permite concluir que muitas das vantagens que haviam sido inicialmente garantidas às universidades fundacionais acabaram por se perder no contexto político de menor financiamento e maior controlo das contas públicas que se tem concretizado nos últimos três anos.

Com efeito, durante os anos de 2010 e 2011, podemos afirmar que o regime fundacional se concretizou e a autonomia das universidades fundacionais foi bastante alargada. Contudo, a partir de 2012, a maior parte das vantagens no âmbito da gestão financeira acabaria por ser anulada em virtude das alterações à Lei de Enquadramento Orçamental e ao Código dos Contratos Públicos. A esta redução da autonomia, junta-se ainda o não cumprimento dos contratos-programa por parte do Estado e a (ainda) não efetivação da transferência do património inicial para as universidades fundacionais. Com base neste cenário, podemos perceber que o regime fundacional ainda não teve tempo para demonstrar as suas vantagens e desvantagens porque, de facto, o regime ainda nem sequer foi implementado por completo.

Tendo em consideração as substanciais diferenças que se verificaram na densidade da autonomia financeira das universidades fundacionais ao longo do período em análise, o Quadro 3.7 mostra de que forma as vantagens inicialmente identificadas se concretizaram, dividindo essa análise por anos. Como se pode constatar, existem várias vantagens que

foram decisivas para a adesão ao regime fundacional e que ou não se concretizaram ou vieram a ser retiradas ao fim de algum tempo.

Quadro 3.7 - Regime fundacional: vantagens de gestão identificadas e concretizadas

Vantagem identificada	Concretização	
	2010/2011	2012
1. Autonomia financeira		
1.1. Não sujeição ao Código dos Contratos Públicos na aquisição de bens e serviços e empreitadas até ao valor dos limiares comunitários	Sim	Até 10.08: Sim Após 11.08: Não
1.2. Dispensa da obrigatoriedade de prestação de contas de acordo com o POC-Educação	Sim	Não
1.3. Dispensa da obediência ao princípio da unidade de tesouraria	Sim	Não
1.4. Dispensa da obediência ao princípio do equilíbrio orçamental	Sim	Não
1.5. Maior autonomia para contrair empréstimos	Sim	Sim
2. Gestão de Recursos Humanos		
2.1. Possibilidade de criação de carreiras próprias	Sim	Sim
3. Autonomia patrimonial		
3.1. Maior autonomia na compra e alienação de património	Sim	Sim
3.2. Transferência para a fundação dos imóveis de domínio privado do Estado	Não	Não
4. Financiamento		
4.1. Contratos-programa de financiamento plurianual	Não	Não
4.2. Manutenção dos meios de financiamento e prerrogativas fiscais típicas	Sim	Sim

Todos os diplomas legais que criaram as fundações preveem a existência de um período experimental de 5 anos de funcionamento no regime fundacional⁴⁰, durante o qual pode o Governo decidir, ou as instituições proporem, o regresso ao regime não fundacional, em resultado da não verificação justificada de pressupostos que presidiram à sua adoção. Findo aquele período experimental é realizada uma avaliação da respetiva aplicação, em consequência da qual as instituições poderão propor o regresso ao regime não fundacional.

Os reitores entrevistados foram questionados sobre a decisão que tomariam se terminasse este ano o período experimental. Apesar de reconhecerem que o regime fundacional não concretizou tantas vantagens quantas eram inicialmente previstas, por fatores de ordem política e não relacionados com o regime em si, nenhum reitor afirmou ponderar o regresso ao regime não fundacional. Referem que existe um potencial no regime fundacional que ainda não foi explorado e que, num contexto de escassez de

⁴⁰ O período experimental termina no dia 2 de Maio de 2014.

recursos, as universidades precisam de mais autonomia para angariar mais receitas. No entanto, o quadro legal tem de ser claro e estável, o que não se verificou até ao momento.

Secção 3.5. Resposta à pergunta de partida

A pergunta de partida que conduziu a presente investigação foi a seguinte: o modelo de universidade fundacional constitui-se como uma expressão do *New Public Management* em Portugal? Foi com o objetivo de responder a essa questão que foram analisadas não apenas as características teóricas da implementação do NPM no ensino superior mas também as características das universidades fundacionais. Com base na comparação desses elementos podemos ter agora a pretensão de dar resposta adequada à pergunta de partida, para o que nos basearemos nas características gerais identificadas na secção 2.3.

(i) Reforço de autonomia institucional

O aprofundamento da autonomia institucional concretiza-se na descentralização de decisões e na existência de unidades administrativas mais ágeis e que possam responder com maior flexibilidade aos desafios da gestão. As universidades fundacionais integram estas características já que várias decisões foram descentralizadas do nível governamental para o da própria instituição como, por exemplo, as decisões relativas à aprovação de operações de crédito, aquisição e alienação do património e tipos de vínculo laboral a estabelecer na gestão dos recursos humanos.

(ii) Centralização de decisões nas lideranças institucionais

Ao mesmo tempo que existe uma descentralização de competências na relação Governo-instituição, verifica-se uma centralização de decisões nas lideranças institucionais com o objetivo de beneficiar uma visão estratégica de conjunto. Nesse sentido, uma característica do NPM é o desvio do poder dos departamentos das instituições para os seus órgãos de governo.

Ao nível de autonomia das unidades orgânicas, a transformação em universidade fundacional não conduziu a alterações no âmbito pedagógico e científico mas verificaram-se pequenas alterações nos procedimentos financeiros e orçamentais. Ao nível do processo de tomada de decisão, todos os líderes institucionais entrevistados referiram que essa centralização de competências ocorreu mas atribuem esse facto às alterações introduzidas pelo RJIES e não à adesão ao regime fundacional. Com efeito, uma das consequências relevantes daquele diploma legal foi o facto de os líderes institucionais terem visto o seu quadro de competências reforçado, em detrimento dos órgãos colegiais e das unidades orgânicas das instituições.

A implementação de uma determinada visão estratégica é beneficiada pelo facto de os órgãos decisores serem mais ágeis a decidir mas também mais responsabilizados nas suas decisões. Essa agilidade sustenta-se agora em órgãos mais pequenos e com uma representação dos vários corpos menos numerosa, com poderes mais efetivos do que aqueles que existiam no senado académico, assembleia da universidade e plenário do conselho científico. Apesar da maior capacidade de decisão agora atribuída aos reitores, alguns dos reitores consideram que esta deveria ser mais aprofundada ao nível da co-responsabilização dos dirigentes das unidades orgânicas e que o reitor deveria ter possibilidade de participar no processo de escolha de um dirigente que acabará por partilhar consigo responsabilidades na gestão da instituição.

(iii) Profissionalização da gestão

Todos os entrevistados referiram que a crescente complexidade da gestão do setor público e das instituições de ensino superior veio tornar mais patente a necessidade de uma gestão mais profissional na liderança das instituições. No entanto, não atribuem essa necessidade de maior profissionalização à adesão ao modelo fundacional mas à complexificação do ensino superior, à diversificação das suas missões e ao novo quadro legal definido pelo RJIES. A única complexidade adicional que a adesão ao modelo fundacional veio trazer é derivada da complexidade do momento financeiro e político atual, que não tem permitido um quadro legal estável para estas instituições. Os reitores entrevistados consideram também que é importante que a gestão seja acompanhada de orientação para metas e indicadores de execução.

(iv) Alteração nos mecanismos de financiamento público

A forma típica de financiamento das instituições de ensino superior no contexto da implementação do NPM sustenta-se em fórmulas de financiamento, na contratualização de objetivos e em auditorias à produtividade e eficiência do sistema de modo a que quem gere as instituições justifique como são gastos os fundos públicos.

As universidades fundacionais manifestam essa característica de modo mais vincado em virtude da assinatura dos contratos-programa de financiamento plurianual, para além dos mecanismos habituais de financiamento, já sujeitos a fórmulas e à consideração de indicadores.

(v) Novos valores na academia

A implementação do NPM alterou alguns valores estabelecidos no contexto académico, nomeadamente: a colegialidade das decisões, a inexistência de controlo externo sobre a produtividade e trabalho dos docentes (que vários autores identificam

como a liberdade acadêmica) e a falta de preocupação com a gestão financeira. No entanto, foi possível concluir que a alteração destes valores não se manifesta de forma mais vinculada nas instituições analisadas após a sua transformação institucional.

No que se refere à colegialidade das decisões, todos os reitores e administradores referiram que a existência de órgãos colegais mais pequenos e em menor número traz maior eficiência no processo decisório e que a dimensão dos anteriores órgãos colegiais não permitia que as decisões relevantes fossem tomadas em tempo útil. Apontam também as vantagens do maior peso proporcional que foi dado às personalidades externas pois estas colocam uma boa pressão sobre a prestação de contas

No que se refere à liberdade acadêmica os relatos de todos os reitores e do diretor da unidade orgânica entrevistados convergiram em duas posições:

(i) é preciso definir o conceito de “liberdade acadêmica”. Esta é vista por muitos como a “liberdade de fazer o que se apetece” ou a “liberdade de não fazer nada” e isso é incompatível com a existência de uma estratégia institucional e com a necessidade de prestar contas sobre a forma como se gastam os fundos públicos. O que mudou não foi a liberdade de investigar mas o paradigma com que se prestam contas na administração pública;

(ii) se a liberdade acadêmica for vista como a liberdade de investigar, de produzir ciência com mais eficácia e mais sentido, esta continua presente nas instituições de ensino superior. E quando se tomam os indicadores de impacto como orientação para o trabalho científico, isso é uma forma de apostar na qualidade da investigação e não na sua quantidade. Mas essa aposta na qualidade é feita autonomamente pelos docentes e investigadores, que decidem o que querem investigar. Assim, segundo os entrevistados, a liberdade acadêmica, enquanto capacidade de decidir autonomamente o que investigar, não sofreu alterações após a adesão ao modelo fundacional.

Já os representantes sindicais consideram que a implementação do RJIES veio colocar condicionantes à liberdade acadêmica pois, segundo estes, a possibilidade de acumulação da presidência dos órgãos científicos e diretivos veio diminuir a autonomia dos conselhos científicos e tecnocientíficos e reduzir as possibilidades de divergência de posições entre os dois órgãos. Mas não consideram que essa diminuição da liberdade tenha maior presença nas universidades fundacionais.

A este propósito, os representantes sindicais entrevistados consideram ainda que a regulamentação excessiva de determinados aspetos da atividade docente vem proletarizar a função e “minar a autonomia acadêmica, metendo-se onde não deve já que os docentes têm autonomia de trabalho”.

(vi) Maior exigência de prestação de contas (accountability)

A necessidade de demonstrar a utilização que é feita dos recursos públicos afetos ao ensino e à investigação veio criar uma cultura de maior prestação de contas e com maior presença de mecanismos de auditoria e monitorização financeira. Os reitores, administradores e o diretor da unidade orgânica entrevistados consideram que essa característica está mais presente nas universidades fundacionais do que nas demais instituições por força da atuação do Conselho de Curadores.

(vii) Novos perfis de liderança

Os relatos dos reitores, administradores e do diretor da unidade orgânica entrevistados convergiram na opinião de que existem hoje novos perfis de liderança em virtude de ser necessário possuir competências mais aprofundadas de gestão. No entanto, consideram que isso não é uma característica que decorre da adesão ao regime fundacional mas tem a ver com o próprio desenvolvimento do ensino superior.

Apesar de reconhecerem que uma instituição de ensino superior não pode deixar de ser liderada por um académico, todos os entrevistados referiram a relevância de esse líder deter fortes competências na área da gestão, o que não era uma evidência há duas décadas atrás pois a menor complexidade da gestão pública e o maior grau de financiamento público tornavam a gestão menos exigente.

Consideram que é vantajoso para as universidades que toda a gestão seja cada vez mais profissional mas onde as equipas reitorais tenham funções estratégicas, de controlo e de melhoria contínua, e deixem a operacionalização das decisões para um nível mais descentralizado. A necessidade de tomar determinadas decisões de mais difícil aceitação pelo corpo académico leva a que um dos reitores defenda a criação de uma carreira própria para os académicos que exerçam funções nas equipas reitorais para facilitar o processo de tomada de decisão (“quem dirige tem que estar fora de quem é dirigido para evitar vinganças”).

(viii) Alteração nas relações laborais

A aproximação às regras privadas nas instituições públicas já tinha acontecido por força do RCTFP. Mas, face ao novo quadro legal estabelecido para a gestão de recursos humanos nas universidades fundacionais, torna-se óbvio que estas instituições manifestam de forma mais vincada esta característica e a aproximação das relações laborais típicas do setor privado.

Ao nível dos novos tipos de vínculos laborais que se criam nas universidades fundacionais, os representantes sindicais entrevistados defenderam que os docentes a

ocupar lugares de carreira devem ter um vínculo em RCTFP e que os restantes docentes podem ser contratados em regime de direito privado, mas “aplicando integralmente toda a *ratio* do regime definido pelo Código do Trabalho, isto é contratando a termo ou por tempo indeterminado consoante a natureza da necessidade e sem ficcionar uma situação de tempo parcial como sucede no ECDU e no ECPDESP, cuja confusa orientação não tem de ser transposta para aqui”.

Conclusão

Como se pode constatar, a presença de características manageriais na gestão do ensino superior em Portugal deve-se sobretudo ao novo regime que foi definido pelo RJIES e torna-se, por vezes, difícil perceber se determinado aspeto é decorrente do regime fundacional ou do RJIES, dada a sua coexistência temporal. Assim, podemos concluir que:

(i) as instituições de ensino superior manifestam todas as características de NPM identificadas, antes e depois da sua transformação em universidade fundacional. A presença dessas características manageriais ocorre mais por força do novo regime instituído pelo RJIES do que pela adesão a um determinado regime legal;

(ii) no entanto, depois da transformação institucional, as universidades fundacionais passaram a apresentar características manageriais mais vincadas em quatro aspetos, nomeadamente: maior autonomia institucional, mecanismos de financiamento público diferenciados, maior exigência de prestação de contas (*accountability*) e relações laborais mais próximas do setor privado.

(iii) logo, as universidades fundacionais são uma manifestação do NPM no ensino superior e, para além disso, manifestam características manageriais mais vincadas do que as demais instituições de ensino superior.

Com tantas características manageriais a serem introduzidas por via do RJIES, tornou-se pertinente saber se o RJIES foi definido tendo por base esse modelo teórico. O responsável político pelo processo que entrevistamos foi questionado sobre isso e confirmou que, apesar das semelhanças, nunca foi propositado colocar o RJIES dentro um quadro teórico do NPM. O único propósito era colocar o ensino superior português mais preparado para um contexto de competição internacional e isso foi feito com base num quadro de referência das grandes instituições de ensino superior mundiais, seguindo uma tendência mundial de modernização do funcionamento das instituições e não um determinado modelo teórico.

CONCLUSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS

“Until quite recently, the notion that the activities and cultures of universities either required managing or were, in any meaningful sense, ‘managed’, would have been regarded as heretical.”

(Deem, 1998:47)

1. Nas últimas décadas, face à crescente limitação de recursos financeiros públicos, os Governos e as entidades que compõem a Administração Pública têm vindo a ser pressionados para fazerem “mais com menos”, para prestar serviços de maior qualidade e com maior eficácia e para desenvolverem mecanismos que reforcem a prestação de contas. Essas pressões têm fomentado a privatização de funções públicas, a introdução de métodos privados e comerciais na administração e têm colocado o foco nos mecanismos de produtividade, eficiência e autonomia no exercício das funções públicas. A essa tendência mundial, foi atribuída a designação de *New Public Management*.

2. Com a massificação e complexificação do ensino superior, o NPM penetrou também nos sistemas de ensino superior europeus e hoje o léxico da gestão é corrente dentro das universidades e politécnicos, o que tem reorientado valores e comportamentos tradicionais. Essa reorientação tem sido criticada por uns e valorizada por outros: ao passo que alguns autores criticam a perda da colegialidade nas decisões, a alteração dos mecanismos de financiamento, a pressão colocada sobre a produção académica e a menor estabilidade dos vínculos laborais, logo outros académicos elogiam os ganhos de eficiência pela centralização das decisões em órgãos mais pequenos e ágeis, a importância de demonstrar os resultados do trabalho científico, o estímulo do financiamento por objetivos e a flexibilidade na gestão dos recursos humanos.

3. As posições sobre os méritos e sobre os prejuízos do NPM no ensino superior são bastante diversas e, mais do que opiniões sobre o funcionamento das instituições, são opiniões com fortes componentes ideológicas que dependem da visão que cada indivíduo tem sobre as funções do Estado. Devido a isso, as vantagens e desvantagens que foram sendo identificadas ao longo desta tese encontrarão certamente quem discorde delas e onde aqui identificamos um mérito, logo há quem o aponte como prejuízo.

4. A pressão externa que o NPM colocou sobre as instituições de ensino superior só tem paralelo nas reformas napoleónicas e humboldtianas do século XIX, o que levou a que alguns autores tenham designado este movimento como “Revolução Managerial” (Amaral *et al.*, 2003a). No ensino superior, o NPM concretizou-se em aspetos como o aprofundamento da autonomia de gestão, a criação de *ratings*, *rankings* e regulamentos de avaliação de desempenho, a atribuição de financiamento público com base em fórmulas, a participação de personalidades externas nos órgãos de governo, a criação de mecanismos

de acreditação e garantia de qualidade, a criação de mecanismos de transferência de conhecimento, a comercialização dos produtos resultantes da investigação, entre outros. Esses aspetos que hoje todos consideramos naturais e próprios à missão das universidades e politécnicos, não existiam há 30 anos.

5. Um dos aspetos em que o NPM também se concretizou foi na criação de entidades autónomas em relação ao Estado para que estas desenvolvam as funções públicas com base em critérios baseados na economia e eficiência em substituição dos critérios políticos (teoria da agência). Na corrente da teoria da agência e da máxima *let managers manage*, foi aprofundada a autonomia das instituições de ensino superior e, numa fase posterior, criado o modelo de *independent legal status*. Esse modelo garante à instituição em causa maior autonomia do que aquela que é tradicionalmente atribuída no contexto de ensino superior, permitindo que esta faça a sua gestão da forma que independentemente decidir e com exclusiva responsabilidade legal sobre o seu funcionamento. No entanto, a instituição não perde a sua missão de prestação de serviço público nem perde a qualidade pública. Apenas altera a sua relação com o Estado, tornando-se mais autónoma em relação ao mesmo.

6. Em Portugal, o modelo de *independent legal status* concretizou-se no regime das fundações públicas de direito privado, ao qual aderiram o ISCTE-IUL, a Universidade do Porto e a Universidade de Aveiro em 2009. Para a adesão a esse modelo ser apelativa, foi determinante a expectativa sobre determinadas vantagens, nomeadamente a flexibilidade da gestão financeira, patrimonial e de gestão e o reforço do financiamento por via da assinatura de contratos-programa plurianuais.

7. A experiência do regime fundacional pode ser dividida em dois períodos temporais: no ano de 2010 e 2011 as universidades fundacionais não estavam integradas no perímetro orçamental e todas as vantagens no âmbito da autonomia financeira foram concretizadas; no ano de 2012, passaram a estar novamente integradas no perímetro orçamental e têm hoje tratamento idêntico ao das demais instituições de ensino superior. Acresce a isto o facto de o Estado ainda não ter cumprido qualquer contrato programa. Assim, existiram fatores determinantes para a adesão ao regime fundacional que nunca foram cumpridos ou que foram retirados ao fim de algum tempo.

8. Os problemas que surgiram na implementação do regime fundacional são, no essencial, decorrentes do processo político que se tem vivido desde 2010 e não são inerentes ao próprio modelo. Devido a isso, todos os reitores entrevistados continuam a reconhecer as potencialidades do regime, desde que este funcione com um quadro legal estável, e não ponderam o regresso ao regime não fundacional.

9. O ISCTE-IUL parece ter sido a instituição que mais alterações operou com a adesão ao regime fundacional: encetou uma profunda reorganização da sua estrutura ao integrar as unidades de investigação; procedeu à aquisição de património muito relevante para a expansão do seu campus utilizando os saldos de gerência; criou novas carreiras sem paralelismo na função pública, com níveis remuneratórios mais elevados (o que também ocorreu na U. Porto); e é a instituição onde os contratos individuais de trabalho assumem maior peso relativo, tendo já mais de metade dos funcionários não docentes nesse regime.

10. A adoção do regime fundacional foi aproveitada em todas as instituições para introduzir determinadas alterações que poderiam ter sido implementadas sem essa transformação institucional. No entanto, esta serviu como uma cobertura retórica ao abrigo do qual se realizaram transformações que eram vistas como necessárias para o crescimento institucional mas que teriam dificuldade em avançar se não fossem justificadas no contexto da adoção do regime fundacional.

11. As instituições de ensino superior manifestam a generalidade das características manageriais, antes e depois da sua transformação em universidade fundacional e é consensual que a presença dessas características ocorre mais por força do novo regime instituído pelo RJIES do que pela adesão a um determinado regime legal. No entanto, as universidades fundacionais têm mais presente algumas características manageriais: maior autonomia institucional, mecanismos de financiamento público diferenciados, maior exigência de prestação de contas (*accountability*) e relações laborais mais próximas do setor privado.

12. A eventual substituição do regime fundacional deve, em nosso entender, ser alvo de uma avaliação ponderada, que tenha em conta as limitações que foram impostas à consolidação efetiva do regime fundacional, que avalie a experiência em cada uma das universidades, que proceda à audição, pelo menos, dos Conselhos de Curadores (que são, afinal, os representantes do Governo nas fundações) e que esclareça as consequências que isso terá nos vínculos laborais estabelecidos com base no direito privado. É para um exercício desse tipo que esta dissertação pretendeu dar um pequeno contributo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aghion, Philippe, Mathias Dewatripont, Caroline Hoxby, Andreu Mas-Colell e André Sapir (2008), *Higher aspirations: An agenda for reforming European universities*, Bruxelas, Bruegel.
- Amaral, Alberto e António Magalhães (2001), "On markets, autonomy and regulation, the Janus head revisited", *Higher Education Policy*, Volume 14, n.º 1, pp.1-14.
- Amaral, Alberto (ed.) (2003a), *Avaliação, Revisão e Consolidação da Legislação do Ensino Superior*, Matosinhos, CIPES-FUP.
- Amaral, Alberto (2003b), "Managerialismo e Governação das Instituições de Ensino Superior em Portugal" in *Formas de Governo no Ensino Superior*, Lisboa, Conselho Nacional de Educação, pp.33-49.
- Amaral, Alberto, V.L. Meek e M. I. Larsen (eds.) (2003a), *The Higher Education Managerial Revolution?*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers.
- Amaral, Alberto, António Magalhães e Rui Santiago (2003b), "The rise of academic managerialism in Portugal", in Amaral, Alberto, V.L. Meek e M. I. Larsen (eds.), *The Higher Education Managerial Revolution?*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers.
- Amaral, Alberto, Orlanda Tavares e Cristina Santos (2011), "Higher education reform in Portugal: an historical and comparative perspective of the new legal framework for public universities", apresentação na *RESUP Conference - Reforming Higher Education and Research*, realizada de 27 a 29 de Janeiro de 2011, em Paris.
- Amaral, Alberto, Orlanda Tavares e Cristina Santos (2012), "Higher education reform in Europe: an historical and comparative perspective of the new legal frameworks in Europe" in A. Curaj *et al.*, *European Higher Education at the Crossroads: Between the Bologna Process and National Reforms*, Springer Netherlands, pp.655-673.
- Araújo, J. Filipe (2000), "Tendências recentes de abordagem à reforma administrativa", *Revista Portuguesa de Administração e Políticas Públicas*, vol. I, n.º 1: pp. 38-47
- Araújo, Joaquim e Iveti Rodrigues (2010), "Novos modelos de gestão das universidades: desafios emergentes", *Revista de Administração Pública*, 33
- Barzelay, M. (2001), *The New Public Management: improving research and policy dialogue*, Berkeley, University of California Press *apud* Withcombe, Judy (2008), "Contributions and Challenges of New Public Management: New Zealand", *Policy Quarterly*, vol. 4: pp. 7-13
- Bladh, Agneta (2007), "Institutional autonomy with increasing dependency on outside actors", in *Higher Education Policy*, 20, pp.243-259.
- Blau, Peter M. (1971), "O estudo comparativo das organizações", in Eduardo Campos (Org.), *Sociologia da Burocracia*, Rio de Janeiro, Zahar Editores
- Bleiklie, Ivar e Maurice Kogan (2007), "Organization and Governance of Universities", *Higher Education Policy*, 20, pp. 477-493.
- Boston, J. (1996), "Origins and destinations: New Zealand's model of public management and the international transfer of ideas", in P. Weller and G. Davis (eds), *New Ideas, Better Government*, St. Leonards, NSW, Allen & Unwin *apud* Withcombe, Judy (2008), "Contributions and Challenges of New Public Management: New Zealand", *Policy Quarterly*, vol. 4: pp. 7-13.
- Braun, Dietmar (1999a), "Changing Governance Models in Higher Education: The Case of the New Managerialism", *Swiss Political Science Review*, vol. 5, n.º 3, pp. 1-24.
- Braun, Dietmar (1999b) 'New Managerialism and the Governance of Universities in a Comparative Perspective in Braun, Dietmar e François-Xavier Merrien (eds.), *Towards a New Model of Governance for Universities? A Comparative View*, Londres, Jessica Kingsley Publishers.

- Chalmers (2004), *A decade as a Foundation University*, University of Chalmers Technology Foundation.
- CHEPS - Center for Higher Education Policy Studies (2006), *The extent and impact of higher education governance reform across Europe*, Final report to the Directorate- General for Education and Culture of the European Commission, vol. I.
- Clark, Burton (1998), *Creating entrepreneurial universities: Organizational pathways of transformation*, Oxford, Pergamon Press.
- CNE – Conselho Nacional de Educação (2011), *Estado da Educação 2010*, Lisboa, Editorial do Ministério da Educação.
- Conceição, Pedro e Manuel V. Heitor (1999), “On the role of the university in the knowledge Economy”, *Science and Public Policy*, volume 26, number 1, pp. 37–51.
- Deem, Rosemary (1998), “New managerialism in higher education - the management of performances and cultures in universities”, *International Studies in the Sociology of Education*, Vol. 8, n.º 1, pp. 47-70.
- Deem, Rosemary (2001), “Globalisation, New Managerialism, Academic Capitalism and Entrepreneurialism in Universities: is the local dimension still important?”, *Comparative Education*, vol. 37, n.º 1, pp. 7–20.
- Deem, Rosemary (2003), “Managing Contemporary UK Universities – Manager -academics and New Managerialism”, *Academic Leadership*, vol. 1, n.º 3.
- Deem, Rosemary (2004), “The knowledge worker, the manager-academic and the contemporary UK university: new and old forms of public management?”, *Financial Accountability & Management*, vol. 20.
- Deem, Rosemary (2005), “Management as ideology: the case of ‘new managerialism’ in higher education”, *Oxford Review of Education*, vol. 31, n.º 2, pp. 217-235.
- Denhardt, Janet, e Robert Denhardt (2003a), *The New Public Service: Serving, not Steering*. Armonk, Londres, M. E. Sharpe.
- Denhardt, Robert, e Janet Denhardt (2003b), “The New Public Service: an approach to reform”, *International Review of Public Administration*, vol. 28, n.º 1.
- Dogan, Mattei (1975), *The Mandarins of Western Europe*, Londres, Sage apud Rocha, Oliveira (2000), “Modelos de gestão pública”, *Revista da Associação Portuguesa de Administração e Políticas Públicas*, vol. I, n.º 1, pp. 6-17.
- Duke, C. (2002) *Managing the Learning University*, Buckingham, Open University Press.
- Elzinga, Aant (2010), “Globalisation, new public management and traditional university values”, comunicação apresentada em *Workshop of the Nordic Network for International Research*, realizada em 7-8 de Abril de 2010, em Estocolmo.
- Estermann, Thomas (2012), “University Autonomy in Europe – The Autonomy Scorecard”, comunicação apresentada na *Conferência do Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas sobre autonomia universitária*, realizada em 14 de Maio de 2012, em Lisboa.
- EUA (2011a), *University Autonomy II*, European Universities Association.
- EUA (2011b), *Financially Sustainable Universities*, European Universities Association.
- Feyo de Azevedo, Sebastião (2003), “Inquérito Público: Análise e Resposta”, in A. Amaral (ed.), *Avaliação, Revisão e Consolidação da Legislação do Ensino Superior*, CIPES-FUP, pp. 315-329.
- Frolich, Noline (2004), “Implementation of New Public Management in Norwegian Universities”, comunicação apresentada na *First International Eurodocs Conference*, realizada em 24-26 de Junho de 2003, em Paris.

- Giauque, David (2003), "New Public Management and organizational regulation: the liberal bureaucracy", *International Review of Administrative Sciences*, vol. 69, n.º 4.
- Gonçalves, Maria Eduarda (2012), "Changing Legal Regimes and the Fate of Autonomy in Portuguese Universities" in G. Neave e A. Amaral (eds.), *Higher Education in Portugal 1974–2009*, Springer.
- Hasan, Abraar (2007), Independent Legal Status and Universities as Foundations, policopiado.
- Heitor, Manuel V. (2008), "A system approach to tertiary education institutions: towards knowledge networks and enhanced societal trust", *Science and Public Policy*, 35(8), pp. 607–617.
- Hood, Christopher (1991), "A Public Management for all seasons?", *Public Administration*, vol. 69, pp. 3-19.
- Hood, Christopher e P. Dunleavy (1994), "From old public administration to new public management", *Public Money and Management*, Vol. 14 (3), pp. 9-16.
- Keller, George (2007), "Higher Education Management, Challenges and Strategies" in James J.F. Forest and Philip G. Altbach (eds.), *International Handbook of Higher Education*, Springer, pp. 229-242.
- King, Roger (2005), "Higher Educational and Other Charities in England", apresentação no Workshop *The University of the Twenty-First Century: Emerging Models of Independence*, realizado em 28-30 de Outubro de 2005, em Novi Sad-Sérvia.
- Magalhães, António e Alberto Amaral (2007), "Changing Values and Norms in Portuguese Higher Education", *Higher Education Policy*, vol. 20, pp. 315-338.
- MCTES – Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (2010), *A new landscape for Science, Technology and Tertiary Education in Portugal*, policopiado.
- Merton, Robert (1949), *Social Theory and social structure; toward the codification of theory and research*, Glencoe, Free Press *apud* Secchi, Leonardo (2009), "Modelos organizacionais e reforma da administração pública", *Revista de Administração Pública*, vol. 43, n.º 2.
- Meek, V.L. (2003), "Introduction" in Alberto Amaral, V.L. Meek e M. I. Larsen (eds.), *The Higher Education Managerial Revolution?*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers.
- Miller, Gary J. (1992), *Managerial Dilemmas - The Political Economy of Hierarchy*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Miller, H. (1995). *The Management of Changes in Universities*, Buckingham, SHRE/Open University.
- Moore, M., Stewart, S. and Hoddock, A. (1994), *Institution Building as a Development Assistance Method: A Review of Literature and Ideas*, Estocolmo.
- Mozzicafreddo, Juan (2001a), "Modernização da administração pública e poder político", in Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (orgs.), *Administração e Política: Perspectiva de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*. Oeiras: Celta Editora.
- Mozzicafreddo, Juan (2001b), "Cidadania e administração pública em Portugal", in Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (orgs.), *Administração e Política: Perspectiva de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*. Oeiras: Celta Editora.
- Newman, Janet e John Clarke (1994), "Going about our business? The managerialization of public services", in John Clarke, Allan Cochrane, Eugene McLaughlin (eds.), *Managing social policy*, Londres, Sage, pp. 13-31.
- OECD (2003), *Education Policy Analysis*, Paris, OECD Publications, pp.60-77.
- OECD (2006), *Reviews of national policies for education - Tertiary education in Portugal*, Paris, OECD Publications.
- OCDE (2008), *Tertiary Education for the Knowledge Society*, vol. I, Paris, OECD Publications, pp. 67-163.

- OECD (2011), *Education at a Glance 2011*, Paris, OECD Publications.
- Palandt, Klaus (2003), "Universities as foundations – The new model of Lower Saxony", *Higher Education in Europe*, volume XXVIII, (2), pp. 181-187.
- Peters, Guy (2000), "De mudança em mudança, padrões de reforma administrativa contínua" in Mozzicafreddo, Juan *et al.* (eds.) (2000), *Administração e Políticas: Perspectivas de reforma da administração pública na Europa e América*, Oeiras, Celta Editora.
- Pitschas, Rainer (1993), "Aspects of Max Weber theory on bureaucracy and new public management approach", *The Indian Journal of Public Administration*, vol. XXIX, n.º 4. Outubro-Dezembro.
- Pollitt, Christopher (2000), "How We Know How Good Public Service Are?", in B. Guy Peters and Donald Savoie (orgs.), *Governance in the Twenty-first Century. Revitalizing the Public Service*, Montreal & Kingston, McGill-Queen's University Press.
- Pollitt, Christopher e Geert Bouckaert (2004), *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press.
- Prado, P. (2009), *Le Principe d'Université*, Clamecy, Lignes *apud* Gonçalves, Maria Eduarda (2012), "Changing Legal Regimes and the Fate of Autonomy in Portuguese Universities" in G. Neave e A. Amaral (eds.), *Higher Education in Portugal 1974–2009*, Springer.
- Rocha, Oliveira (2000), "Modelos de gestão pública", *Revista da Associação Portuguesa de Administração e Políticas Públicas*, vol. I, n.º 1, pp. 6-17.
- Rosembloom, David H. (2000), *As reformas administrativas dos EUA na era Clinton-Gore*, policopiado.
- Santiago, Rui, Teresa Carvalho, Alberto Amaral e V. Lynn Meek (2006), "Changing patterns in the middle management of higher education institutions: The case of Portugal", *Higher Education*, 52, pp. 215–250.
- Secchi, Leonardo (2009), "Modelos organizacionais e reforma da administração pública", *Revista de Administração Pública*, vol. 43, n.º 2.
- Schimank, Uwe (2005), "New Public Management and the academic profession: reflections on the german situation", *Minerva*, Vol. 43, pp. 361–376.
- Tavares, António F, J. Filipe Araújo e J.A. Oliveira Rocha (2011), *A Universidade como fundação: nota de investigação*, policopiado.
- Tolofari, Swaribi (2005), "New Public Management and Education", *Policy Futures in Education*, vol. 3, n.º 1, pp.75-89.
- Trow, Martin (1996), "Trust, markets and accountability in higher education: a comparative perspective", *Higher Education Policy*, vol. 9, n.º 4, pp. 309-324.
- Trow, M. (1997), "More trouble than it's worth", *The Times Higher Education Supplement*, 24 October, p. 26.
- UNESCO (2011), *Global Education Digest 2011*, Montreal, UNESCO Institute for Statistics.
- Weber, Max (1971), "Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal" in Eduardo Campos (Org.), *Sociologia da Burocracia*, Rio de Janeiro, Zahar Editores.

ANEXOS

**Anexo A – Contratos-programa assinados pelas universidades fundacionais e o
Governo**

Anexo B – *Curriculum Vitae*

RMM
S

**Ministérios das Finanças e da Administração Pública e da
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior**

**Contrato-programa plurianual para financiamento complementar da
Fundação ISCTE-IUL**

No âmbito do processo negociado entre o Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior e o Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa (ISCTE), tendo em vista a sua transformação em fundação pública de regime de direito privado, foram acordadas as bases do contrato-programa a celebrar entre o Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior e o ISCTE, nos termos previstos no nº 1 do artigo 5º do decreto-lei nº 95/2009 de 27 de abril, conforme é expressamente reconhecido no preâmbulo deste decreto-lei.

Tendo já sido publicado o decreto-lei nº 95/2009, de 27 de abril, instituidor da Fundação ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL), bem como os estatutos do estabelecimento de ensino ISCTE-IUL, estão reunidas as condições para se concretizar o anteriormente referido contrato-programa.

Assim, entre:

- O Estado, na qualidade de primeiro outorgante, representado pelo Ministro de Estado e das Finanças, Prof. Doutor Fernando Teixeira dos Santos, e pelo Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, Prof. Doutor José Mariano Gago;
- O ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL), fundação pública com regime de direito privado, representada pelo seu Presidente Professor Doutor Luís Antero Reto, na qualidade de segundo outorgante.

É celebrado o contrato-programa que se rege pelas cláusulas seguintes:

Cláusula 1ª

Objeto e Instrumentos

1. Este contrato-programa visa contribuir para o cumprimento, pelo ISCTE, dos objetivos programáticos constantes do seu programa de desenvolvimento e ainda dos expressamente previstos neste contrato-programa, conforme explicitado na cláusula 6ª.
2. A contribuição referida no número anterior assenta em quatro Instrumentos principais:
 - a) Reforço das infraestruturas e equipamentos, científicos e de ensino;
 - b) Reforço de meios humanos qualificados no ensino e na investigação;
 - c) Desenvolvimento da estrutura de gestão;
 - d) O apoio aos estudantes através da criação dos serviços de ação social e ampliação das suas valências.

**Ministérios das Finanças e da Administração Pública e da
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior**

Cláusula 2.ª

Ações

Os quatro instrumentos referidos no número 2 da cláusula anterior contemplarão, prioritariamente, as seguintes ações:

- a) O reforço de infraestruturas e equipamentos contempla o cofinanciamento da remodelação das instalações, nomeadamente das destinadas à instalação dos centros de investigação;
- b) O reforço dos meios humanos qualificados do ISCTE-IUL contempla o financiamento da contratação, por concurso internacional competitivo lançado pelo Instituto, de professores convidados e visitantes ou de investigadores doutorados para unidades e centros de investigação acreditados, de acordo com as regras gerais fixadas pela FCT, bem como o lançamento de programas internacionais de formação avançada, preferencialmente em dupla titulação;
- c) O desenvolvimento da estrutura de gestão contempla o financiamento da contratação de técnicos qualificados e a reorganização dos procedimentos de gestão e administração;
- d) O apoio aos estudantes contempla o financiamento da constituição dos serviços de ação social e o aumento das valências desses serviços, e ainda o desenvolvimento de ações de promoção do sucesso escolar e da empregabilidade, a progressiva disponibilização gratuita *on-line* dos materiais de apoio ao ensino/aprendizagem e a criação de bolsas de integração na investigação de estudantes pré graduados.

Cláusula 3ª

Financiamentos

Para a concretização deste contrato-programa serão combinados financiamentos públicos, recursos próprios do ISCTE-IUL e financiamentos privados, conforme estabelecido nos números seguintes:

1. O Estado contribuirá globalmente com € 12,5M (doze milhões e quinhentos mil euros), assim distribuídos:
 - a) € 3 800 000,00 (três milhões e oitocentos mil euros) destinados ao financiamento das ações indicadas na alínea a) da cláusula 2ª;
 - b) € 5 700 000,00 (cinco milhões e setecentos mil euros) destinados ao financiamento das ações indicadas na alínea b) da cláusula 2ª;
 - c) € 3 000 000,00 (três milhões de euros) destinados ao financiamento das ações indicadas nas alíneas c) e d) da cláusula 2ª.

AVA
§

**Ministérios das Finanças e da Administração Pública e da
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior**

2. O ISCTE contribuirá globalmente com € 8 000 000,00 (oito milhões de euros) assim distribuídos:
- a) € 1 500 000,00 (um milhão e quinhentos mil euros) destinados ao financiamento das ações indicadas na alínea a) da cláusula 2ª;
 - b) € 5 500 000,00 (cinco milhões e quinhentos mil euros) destinados ao financiamento das ações indicadas na alínea b) da cláusula 2ª;
 - c) € 1 000 000,00 (um milhão de euros) destinado ao financiamento das ações indicadas nas alíneas c) e d) da cláusula 2ª.
3. O perfil anual de execução dos montantes indicados (ao longo da vigência do contrato) para a contribuição do Estado e do ISCTE é o seguinte (em milhões de euros):

	<i>Total</i>	<i>Estado</i>	<i>ISCTE-IUL</i>
2010	5,0	3,5	1,5
2011	5,0	3,0	2,0
2012	4,0	2,5	1,5
2013	3,5	2,0	1,5
2014	3,0	1,5	1,5
Total	20,5	12,5	8,0

4. A afetação das verbas indicadas na alínea b) do número 1 desta cláusula pressupõe a satisfação das condições exigidas nos regulamentos dos concursos dos programas financiadores a cargo da FCT.
5. O ISCTE pode ainda candidatar-se a outros programas operacionais, designadamente aos concursos a lançar pelo PO-Lisboa.

Cláusula 4ª

Salvaguardas

- 1. O cumprimento deste contrato-programa não prejudica a possibilidade de o ISCTE concorrer a qualquer programa de financiamento público para a obtenção de financiamentos complementares.
- 2. O funcionamento dos Serviços de Ação Social a criar no ISCTE-IUL será financiado de acordo com as regras em vigor para os restantes serviços de ação social das Instituições de ensino superior públicas.

ADP
/

**Ministérios das Finanças e da Administração Pública e da
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior**

Cláusula 5ª

Desenvolvimento de consórcios

O ISCTE empenhar-se-á, no âmbito dos seus objetivos estratégicos, em contribuir para a formação de consórcios entre Universidades, quando apropriado, visando a racionalização da oferta educativa e a partilha de recursos.

Cláusula 6ª

Metas e Indicadores de progresso

Com a execução deste contrato-programa, concretizando-se as condições definidas nas cláusulas anteriores, o ISCTE compromete-se a atingir os seguintes indicadores de progresso e metas:

<i>Indicador</i>	<i>Meta (2014)</i>
Reforçar o peso da formação pós graduada	50% de alunos inscritos em cursos de segundo e terceiro ciclos
Aumentar a qualificação do corpo docente	80% de doutorados (ETI)
Aumentar a Internacionalização dos corpos docente e de investigação	10% de docentes e investigadores estrangeiros
Reforçar a qualidade das unidades de Investigação	100% das unidades com avaliação de excelente ou muito bom
Aumentar a Internacionalização do corpo discente	10% de alunos estrangeiros
Aumentar a participação dos alunos de primeiro ciclo em atividades de investigação	8% dos alunos de primeiro ciclo com bolsas de Integração na Investigação
Promover o sucesso escolar	80% de alunos com sucesso em todas as licenciaturas

ACUT
§

**Ministérios das Finanças e da Administração Pública e da
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior**

Indicador	Meta (2014)
	70% de alunos de mestrado em regime diurno com dissertações/projetos concluídos nos tempos previstos no momento da sua inscrição efetiva
	50% de alunos de mestrado em regime noturno com dissertações/projetos concluídos nos tempos previstos no momento da sua inscrição efetiva
Assegurar o acesso em linha aos sumários e fichas de unidades curriculares	100% das unidades curriculares
Aumentar o recurso a suportes de <i>e-learning/b-learning</i>	100% das unidades curriculares
Desenvolver o apoio social aos alunos	criar os serviços de ação social
Monitorização anual da empregabilidade dos alunos das licenciaturas	100% dos cursos
Desenvolver a tecnoestrutura de apoio à gestão	concluir o sistema informático de gestão académica (Fénix) criar um sistema de contabilidade analítica criar um sistema integrado de gestão financeira

duf

**Ministérios das Finanças e da Administração Pública e da
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior**

Indicador	Meta (2014)
	constituir o Instituto para o Desenvolvimento do Ensino das Políticas Públicas
	constituir o Centro de Empreendedorismo
	constituir o Instituto de Prestação de Serviços
Modernizar as Infraestruturas	reinstalar e reequipar todas as unidades de investigação
Aumentar as receitas próprias	O nível de captação das receitas próprias e outros fundos (Incluindo propinas, fundos para I&D, fundos comunitários e outros internacionais, financiamentos privados e doações mecenáticas e filantrópicas), para além do financiamento atribuído em cada ano diretamente pelo Orçamento do Estado, deverá aumentar cerca de 3% ao ano, nos próximos cinco anos (2010/2014)

Cláusula 7ª

Vigência

Este contrato-programa tem uma vigência de 5 (cinco) anos, com possível extensão temporal máxima de 2 (dois) anos, por motivo fundamentado invocado por qualquer das partes, podendo, no entanto, ser renovado, em condições a acordar pelos outorgantes, no decurso do último ano da sua vigência, nas condições expressas na cláusula 8ª.

[Handwritten signature]

15

**Ministérios das Finanças e da Administração Pública e da
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior**

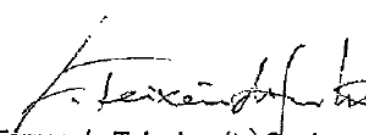
Cláusula 8ª

Avaliação e renovação

1. A execução deste contrato-programa será avaliada, em moldes a acordar entre o ISCTE-IUL e o Governo, no decurso do último ano da sua vigência;
2. A elaboração da proposta de novo contrato-programa será da Iniciativa do ISCTE-IUL e terá em conta as conclusões e recomendações da avaliação realizada.

Em 11 de Setembro de 2009,

O Ministro de Estado e das Finanças



Fernando Teixeira dos Santos

O Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior



José Mariano Gago

O Presidente do ISCTE



Luís Antero Reto

- Envios para
- Exm^{ta} reitoral
 - Diretores/Presidentes de Conselho Diretivo
 - Presidentes e Substitutos de Comissões/Interface
- para acompanhamento e divulgação
J. C. Diogo
2009/09/15

**Ministérios das Finanças e da Administração Pública e da
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior**

**Contrato-programa plurianual para financiamento complementar da
Fundação Universidade do Porto**

No âmbito do processo negocial, entre o Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior e a Universidade do Porto, tendo em vista a sua transformação em fundação pública de regime de direito privado, foram acordadas as bases do contrato-programa a celebrar entre o Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior e a Universidade do Porto nos termos previstos no nº 1 do artigo 5º do decreto-lei nº 96/2009, de 27 de abril, conforme é expressamente reconhecido no preâmbulo deste decreto-lei.

Tendo já sido publicados o decreto-lei nº 96/2009, de 27 de abril, instituidor da Fundação Universidade do Porto, bem como os estatutos do estabelecimento de ensino Universidade do Porto, estão reunidas as condições para se concretizar o anteriormente referido contrato-programa.

Assim, entre:

- O Estado, na qualidade de primeiro outorgante, representado pelo Ministro de Estado e das Finanças, Prof. Doutor Fernando Teixeira dos Santos, e pelo Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, Prof. Doutor José Mariano Gago;
- A Universidade do Porto, fundação pública com regime de direito privado, representada pelo seu Reitor Professor Doutor José Carlos Diogo Marques dos Santos, na qualidade de segundo outorgante.

É celebrado o contrato-programa que se rege pelas cláusulas seguintes:

Cláusula 1ª

Objeto e instrumentos

1. Este contrato-programa visa contribuir para o cumprimento, pela Universidade do Porto, dos objetivos programáticos constantes do seu programa de desenvolvimento e ainda dos expressamente previstos neste contrato-programa, conforme explicitado na cláusula nº 6.

**Ministérios das Finanças e da Administração Pública e da
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior**

2. A contribuição referida no número anterior assenta em três instrumentos principais:
- a) Reforço das infraestruturas e equipamentos, científicos e de ensino;
 - b) Reforço de meios humanos qualificados;
 - c) Medidas específicas de apoio aos estudantes.

Cláusula 2ª

Ações

Os três instrumentos referidos no número 2 da cláusula anterior contemplarão, prioritariamente, as seguintes ações:

1. O reforço de infraestruturas e equipamentos científicos contempla o financiamento ou cofinanciamento de instalações e equipamentos para investigação e desenvolvimento e para a valorização económica e social dos resultados de I & D.
2. O reforço de infraestruturas e equipamentos de ensino contempla, para além dos financiamentos que já estejam aprovados nesta data, o financiamento ou cofinanciamento destinados à recuperação de instalações degradadas, de ampliação ou adaptação de instalações já existentes e ainda para a melhoria da acessibilidade de instalações existentes.
3. O reforço dos meios humanos qualificados da Universidade do Porto contempla o financiamento para, nomeadamente:
 - a) Contratação, por concurso internacional competitivo lançado pela Universidade, de investigadores doutorados para unidades e centros de investigação acreditados, de acordo com as regras gerais fixadas pela FCT;
 - b) Contratação de professores e cientistas de craveira excecional;
 - c) Cátedras convidadas de iniciativa da Universidade do Porto;
 - d) Bolsas para estudantes de doutoramento específicas da Universidade do Porto.

15

**Ministérios das Finanças e da Administração Pública e da
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior**

- e) Desenvolvimento de parcerias nacionais e internacionais;
 - f) Melhoria da gestão de programas de formação avançada.
4. As medidas específicas de apoio aos estudantes contemplam o financiamento para, nomeadamente:
- a) Ações de promoção do sucesso escolar e da empregabilidade;
 - b) Progressiva disponibilização gratuita *on-line* de todos os materiais de apoio ao ensino/aprendizagem;
 - c) Bolsas de integração na investigação para estudantes de primeiro e segundo ciclos e ciclos de mestrado integrado;
 - d) Desenvolvimento de um programa de residências universitárias de uso múltiplo, para estudantes e investigadores, que amplie em cerca de 2000 (duas mil) novas camas a capacidade disponível atualmente na Universidade, recorrendo a parcerias público privadas, por concessão em solo público.

Cláusula 3ª

Financiamentos

Para a concretização deste contrato-programa serão combinados financiamentos públicos, recursos próprios da Universidade do Porto e financiamentos privados conforme estabelecido nos números seguintes:

1. O Estado contribuirá globalmente com € 100 000 000,00 (cem milhões de euros), assim distribuídos:
 - a) € 35 000 000,00 (trinta e cinco milhões de euros) destinados ao financiamento das ações indicadas no número 1 da cláusula 2ª;
 - b) € 15 000 000,00 (quinze milhões de euros) destinados ao financiamento das ações indicadas no número 2 da cláusula 2ª;

UK

**Ministérios das Finanças e da Administração Pública e da
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior**

- c) € 40 000 000,00 (quarenta milhões de euros) destinados ao financiamento das ações indicadas no número 3 da cláusula 2ª;
 - d) € 10 000 000,00 (dez milhões de euros) destinados ao financiamento das ações indicadas no número 4 da cláusula 2ª, com exceção da alínea d).
2. A Universidade do Porto contribuirá globalmente com € 40 000 000,00 (quarenta milhões de euros) assim distribuídos:
- a) € 5 000 000,00 (cinco milhões de euros);
 - b) € 15 000 000,00 (quinze milhões de euros);
 - c) € 10 000 000,00 (dez milhões de euros);
 - d) € 10 000 000,00 (dez milhões de euros).
3. O valor estimado de investimento privado afeto às concessões destinadas a residências universitárias (alínea d) do número 4 da cláusula 2ª) é de € 50 000 000,00 (cinquenta milhões de euros).
4. O perfil anual de execução dos montantes indicados (ao longo da vigência do contrato) para a contribuição do Estado e da Universidade do Porto é a seguinte:
- a) 2010: 15% (quinze por cento) do valor global a cargo de cada uma das partes;
 - b) 2011: 15% (quinze por cento) do valor global a cargo de cada uma das partes;
 - c) 2012: 20% (vinte por cento) do valor global a cargo de cada uma das partes;
 - d) 2013: 25% (vinte e cinco por cento) do valor global a cada de cada uma das partes;
 - e) 2014: 25% (vinte e cinco por cento) do valor global a cargo de cada uma das partes.

43
8

**Ministérios das Finanças e da Administração Pública e da
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior**

5. A afetação das verbas indicadas nas alíneas a) e b) do número 1 desta cláusula, que incluem componentes de origem nacional e de origem comunitária, pressupõe a satisfação das condições exigidas nos regulamentos dos concursos a lançar pelo PO – Norte e pelo POVT, ou por outros programas operacionais, assim como do respeito das condições regulamentares dos programas financiadores a cargo da FCT.

**Cláusula 4ª
Salvaguardas**

O cumprimento deste contrato-programa não prejudica a capacidade da Universidade do Porto de concorrer a qualquer programa de financiamento público para a obtenção de financiamentos complementares, nem dispensa a mesma Universidade de se submeter aos procedimentos concursais que possam ser regulamentarmente exigidos para a concretização do próprio contrato-programa.

**Cláusula 5ª
Desenvolvimento de consórcios**

A Universidade do Porto empenhar-se-á, no âmbito dos seus objectivos estratégicos, em contribuir para a formação de consórcios entre Universidades, quando apropriado, visando a racionalização da oferta educativa e a partilha de recursos.

**Cláusula 6ª
Metas e indicadores de progresso**

Com a execução deste contrato-programa, concretizando-se as condições definidas nas cláusulas anteriores, a Universidade do Porto compromete-se a atingir os seguintes indicadores de progresso e metas:

- a) A fração de docentes/investigadores estrangeiros deve atingir pelo menos 6% (seis por cento) em cinco anos (era três por cento em 2007), devendo atingir pelo menos 10% (dez por cento) ao nível de professor/investigador auxiliar;
- b) A fração de diplomados estrangeiros deve atingir 6% (seis por cento) em cinco anos (três por cento em 2007);

15/8

**Ministérios das Finanças e da Administração Pública e da
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior**

- c) A produção científica referenciada internacionalmente, por doutorado, deve aumentar 10% (dez por cento) nos próximos 10 (dez anos) anos (um vírgula três artigos por doutorado em 2007), devendo incluir pelo menos 30% (trinta por cento) de publicações nas revistas de maior divulgação e impacto internacional;
- d) O número relativo de doutoramentos deve duplicar face ao total de diplomados (cinco por cento em 2007), devendo o total de mestres atingir 35% (trinta e cinco por cento) do total de diplomados (dezasseis por cento em 2007);
- e) O nível de participação de estudantes, de cursos de formação inicial (primeiros ciclos e ciclos de mestrado integrado), em atividades de I&D deve, em 5 (cinco) anos, atingir os 25% (vinte e cinco por cento) dos estudantes dos dois últimos anos desses cursos;
- f) O nível global de empregabilidade dos antigos estudantes nos primeiros cinco anos após graduação deve procurar atingir a empregabilidade total cumprindo atempadamente as recomendações dos relatórios anuais de observação;
- g) O nível de captação de receitas próprias e outros fundos (incluindo, propinas, fundos para I&D, fundos comunitários e outros internacionais, financiamentos privados e doações mecenáticas e filantrópicas), para além do financiamento atribuído em cada ano diretamente pelo Orçamento de Estado, deve aproximar-se dos 55% (cinquenta e cinco por cento) do total de financiamento anual no final do contrato-programa.

Cláusula 7ª

Vigência

Este contrato-programa tem uma vigência de 5 (cinco) anos, com possível extensão temporal máxima de 2 (dois) anos, por motivo fundamentado invocado por qualquer das partes podendo, no entanto, ser renovado, em condições a acordar pelos outorgantes, no decurso do último ano da sua vigência, nas condições expressas na cláusula 8ª.

Cláusula 8ª

Avaliação e renovação

1. A execução deste contrato-programa será avaliada, em moldes a acordar entre a Universidade e o Governo, no decurso do último ano da sua vigência;

**Ministérios das Finanças e da Administração Pública e da
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior**

2. A elaboração da proposta de novo contrato-programa será da iniciativa da Universidade e terá em conta as conclusões e recomendações da avaliação realizada.

Em 11 de Setembro de 2009,

O Ministro de Estado e das Finanças

(Fernando Teixeira dos Santos)

O Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior

(José Mariano Gago)

O Reitor da Universidade do Porto

(José Carlos Diogo Marques dos Santos)

**Ministérios das Finanças e da Administração Pública e da
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior**

**Contrato-programa plurianual para financiamento complementar da
Fundação Universidade de Aveiro**

No âmbito do processo negocial entre o Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior e a Universidade de Aveiro, tendo em vista a sua transformação em fundação pública de regime de direito privado, foram acordadas as bases do contrato-programa a celebrar entre o Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior e a Universidade de Aveiro, nos termos previstos no nº 1 do artigo 5º do decreto-lei nº 97/2009, de 27 de abril, conforme é expressamente reconhecido no preâmbulo deste decreto-lei.

Tendo já sido publicado o decreto-lei nº 97/2009, de 27 de abril, instituidor da Fundação Universidade de Aveiro, bem como os estatutos do estabelecimento de ensino Universidade de Aveiro, estão reunidas as condições para se concretizar o anteriormente referido contrato-programa.

Assim, entre:

- O Estado, na qualidade de primeiro outorgante, representado pelo Ministro de Estado e das Finanças, Prof. Doutor Fernando Teixeira dos Santos, e pelo Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, Prof. Doutor José Mariano Gago;
- A Universidade de Aveiro, fundação pública com regime de direito privado, representada pela sua Reitora, Professora Doutora Helena Nazaré, na qualidade de segundo outorgante.

É celebrado o contrato-programa que se rege pelas cláusulas seguintes.

Cláusula 1ª

Objeto e instrumentos

1. Este contrato-programa visa contribuir para o cumprimento, pela Universidade de Aveiro, dos objetivos programáticos constantes do seu programa de desenvolvimento e ainda dos expressamente previstos neste contrato-programa, conforme explicitado na cláusula nº 6.
2. A contribuição referida no número anterior decompõe-se em quatro instrumentos principais:
 - a) Reforço das infraestruturas e equipamentos, científicos e de ensino;
 - b) Reforço de meios humanos qualificados;
 - c) Medidas específicas de apoio aos estudantes e à promoção da qualidade do ensino;
 - d) Medidas transversais de garantia da qualidade.

✍️

**Ministérios das Finanças e da Administração Pública e da
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior**

Cláusula 2ª

Ações

Os quatro instrumentos referidos no número 2 da cláusula anterior contemplarão, prioritariamente, as seguintes ações:

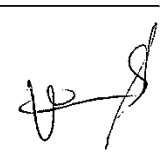
- a) Construção, infraestruturização e recuperação de espaços para investigação destinados aos laboratórios associados e unidades de investigação;
- b) Renovação do parque de instrumentação científica;
- c) Desenvolvimento de infraestruturas destinadas ao ensino universitário, designadamente no domínio das Ciências e Tecnologias da Comunicação e Imagem, e ao ensino politécnico no domínio da Gestão e Tecnologia;
- d) Contratação de investigadores de elevado mérito e de técnicos para apoio à investigação;
- e) Desenvolvimento de conteúdos para apoio ao ensino;
- f) Apoio ao desenvolvimento pedagógico de docentes;
- g) Integração de estudantes em atividades de investigação;
- h) Reforço do sistema interno de garantia da qualidade da atuação da Universidade de Aveiro e dos seus serviços;
- i) Reforço da capacidade de transferência de conhecimento e de tecnologia e de apoio às iniciativas de inovação.

Cláusula 3ª

Financiamentos

Para a concretização deste contrato-programa serão combinados financiamentos públicos, recursos próprios da Universidade de Aveiro e financiamentos privados, conforme estabelecido nos números seguintes:

1. O Estado contribuirá globalmente com € 40 000 000,00 (quarenta milhões de euros), assim distribuídos:
 - a) € 10 000 000,00 (dez milhões de euros) destinados ao financiamento de infraestruturas para ensino (Ciências e Tecnologias da Comunicação e Imagem, Escola de Tecnologia e Gestão de Águeda);
 - b) € 12 000 000,00 (doze milhões de euros) destinados ao financiamento de infraestruturas e equipamento para investigação (Laboratórios Associados e Unidades de Investigação);



**Ministérios das Finanças e da Administração Pública e da
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior**

c) € 10 000 000,00 (dez milhões de euros) destinados ao financiamento da contratação de recursos humanos para investigação;

d) € 8 000 000,00 (oito milhões de euros) destinados ao financiamento da participação em projetos de âmbito regional, designadamente no âmbito de pólos de competitividade e redes urbanas, e para apoio de iniciativas transversais de melhoria de qualidade dos serviços e do ensino, nomeadamente não presencial.

2. A Universidade de Aveiro contribuirá globalmente com € 16 000 000,00 (dezasseis milhões de euros) assim distribuídos:

(Em milhares de euros)


	2010	2011	2012	2013	2014	Total
Financiamento de projetos de âmbito regional e para apoio a outras iniciativas transversais de melhoria de qualidade dos serviços e do ensino	0	3600	4100	4100	4200	16 000

3. O perfil anual de execução dos montantes indicados (ao longo da vigência do contrato) para a contribuição do Estado e da Universidade do Aveiro é o seguinte:

(Em milhares de euros)

	2010	2011	2012	2013	2014	Total
Financiamento de infraestruturas para ensino (Ciências e Tecnologias da Comunicação e Imagem, Escola Superior de Tecnologia e Gestão de Águeda)			4000	4000	2000	10 000
Financiamento de infraestruturas e equipamento para a investigação (Laboratórios Associados e Unidades de Investigação)	4000	8000				12 000
Financiamento à contratação de recursos humanos para investigação	900	2275	2275	2275	2275	10 000
Financiamento de projetos de âmbito regional e para apoio a outras iniciativas transversais de melhoria de qualidade dos serviços e do ensino	2000	5600	6100	6100	4200	24 000
Totais	6900	15 875	12 375	12 375	8475	56 000

4. A afetação das verbas indicadas no número 1 desta cláusula, que incluem componentes de origem nacional e comunitária, pressupõe a satisfação das condições exigidas nos regulamentos dos concursos lançados ou a lançar pelo PO – Centro, pelo POV, ou por outros programas operacionais, assim como do respeito das condições regulamentares dos programas financiadores a cargo da FCT.



**Ministérios das Finanças e da Administração Pública e da
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior**

Cláusula 4ª

Salvaguardas

O cumprimento deste contrato-programa não prejudica a capacidade da Universidade de Aveiro de concorrer a qualquer programa de financiamento público para a obtenção de financiamentos complementares, nem dispensa a mesma Universidade de se submeter aos procedimentos concursais que possam ser regulamentarmente exigidos para a concretização do próprio contrato-programa.

Cláusula 5ª

Desenvolvimento de consórcios

A Universidade de Aveiro empenhar-se-á, no âmbito dos seus objetivos estratégicos, em contribuir para a formação de consórcios entre Universidades, quando apropriado, visando a racionalização da oferta educativa e a partilha de recursos.

Cláusula 6ª

Metas e indicadores de progresso

Com a execução deste contrato-programa, concretizando-se as condições definidas nas cláusulas anteriores, a Universidade de Aveiro compromete-se a atingir os seguintes indicadores de progresso e metas:

Indicadores	Valor Atual	Objetivos	
		3 anos	5 anos
1 Pós graduação	4000	4725	5025
2 Publicações *	4400	5600	6800
3 Citações **	15 900	26 000	38 000
4 Alunos estrangeiros	850	1000	1100
5 Contratação *** externa (€K)	35 500	40 900	41 800

* Número de publicações da UA numa janela temporal correspondente a 5 anos

** Número de citações numa janela temporal de 5 anos relativas a artigos da mesma janela temporal

*** O crescimento deste indicador contribuirá para o aumento de 2 (dois) pontos percentuais do valor atual do rácio "Receitas próprias/Orçamento total", no final dos cinco anos de cumprimento deste contrato.

Cláusula 7ª

Vigência

Este contrato-programa tem uma vigência de 5 (cinco) anos, com possível extensão temporal máxima de 2 (dois) anos, por motivo fundamentado invocado por qualquer das partes, podendo, no entanto, ser renovado, em condições a acordar pelos outorgantes, no decurso do último ano da sua vigência, nas condições expressas na cláusula 8ª.

8

**Ministérios das Finanças e da Administração Pública e da
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior**

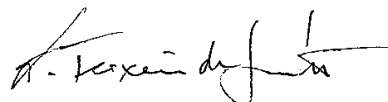
Cláusula 8ª

Avaliação e renovação

1. A execução deste contrato-programa será avaliada, em moldes a acordar entre a Universidade e o Governo, no decurso do último ano da sua vigência;
2. A elaboração da proposta de novo contrato-programa será da iniciativa da Universidade e terá em conta as conclusões e recomendações da avaliação realizada.

Em 11 de Setembro de 2009,

O Ministro de Estado e das Finanças



(Fernando Teixeira dos Santos)

O Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior



(José Mariano Gago)

A Reitora da Universidade de Aveiro



(Helena Nazaré)

Curriculum Vitae

Pedro Barrias

DADOS PESSOAIS

Nome: Pedro Gabriel Barrias Martins
Data de nascimento: 22 de Julho de 1982
Nacionalidade: Portuguesa
E-mail: pedro.barrias@gmail.com
Carta de Condução e viatura própria

FORMAÇÃO ACADÉMICA

2000-2008: Licenciatura em Direito - Faculdade de Direito da Universidade do Porto.
04/2009 a 07/2009: Curso de Pós-Graduação em Legística e Ciência da Legislação – Faculdade de Direito de Lisboa.
11/2010 a 03/2011: Curso de Pós-Graduação em Regulação Pública e Direito da Concorrência – Faculdade de Direito de Coimbra.
Desde 09/2010: Frequência do Curso de Mestrado em Administração Pública – ISCTE-IUL

FORMAÇÃO COMPLEMENTAR

04/2007 a 06/2007: Curso Sintético de Investigação Criminal, promovido pela Faculdade de Ciências da Saúde da Universidade Fernando Pessoa (30 horas).
10/2008 a 12/2008: Curso de Formação Pedagógica Inicial de Formadores – Escola de Negócios e Administração.

EXPERIÊNCIA PROFISSIONAL

01/2009 a 10/2009: Assessor do Secretário de Estado do Desenvolvimento Rural e das Florestas do XVII Governo Constitucional

Funções: apoio ao processo legislativo governamental, emissão de pareceres jurídicos sobre recursos cinegéticos, declarações de imprescindível utilidade pública e questões patrimoniais da esfera da Autoridade Florestal Nacional, concepção de diplomas normativos e legais.

11/2009 a 06/2011: Assessor do Secretário de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior do XVIII Governo Constitucional

Funções: apoio ao processo legislativo parlamentar e governamental, emissão de pareceres jurídicos sobre matérias de ensino superior, concepção de diplomas normativos, acompanhamento das matérias relacionadas com a reforma do sistema de acção social e associações de estudantes, coordenação da execução do programa Simplex 2010 nos serviços da dependência do Ministério, representante do MCTES em várias comissões e grupos de trabalho como a Rede de Coordenação da Estratégia Europa 2020, a Comissão de Acompanhamento do Ano Europeu do Combate à Pobreza, Estratégia Nacional para a Deficiência, Requalificação de Diplomados, Comissão Interministerial de Juventude, entre outros.

Desde 9/2011: Assessor do Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas

CONHECIMENTOS LINGUÍSTICOS

Inglês: bons conhecimentos ao nível oral e escrito. Sete anos curriculares de estudo no Ensino Básico e Secundário.

Francês: conhecimentos essenciais ao nível oral e escrito. Cinco anos curriculares de estudo no Ensino Básico e Secundário.

CONHECIMENTOS INFORMÁTICOS

Excelentes conhecimentos, ao nível do utilizador.

ACTIVIDADES COMPLEMENTARES

07/2009 a 03/2010: Membro da Comissão Nacional de Homologação de Troféus;

10/2009 a 12/2009: Presidente do Conselho de Justiça da FADU - Federação Académica de Desporto Universitário;

01/2006 a 01/2008: Presidente da Federação Académica do Porto, tendo assumido por inerência a função de membro do Conselho Municipal da Educação e membro do Conselho Municipal da Juventude da Câmara Municipal do Porto;

11/2005 a 01/2006: Membro do Conselho Administrativo da Universidade do Porto;

11/2005 a 01/2006: Membro do Conselho Directivo da Faculdade de Direito da Universidade do Porto;

11/2005 a 01/2006: Representante dos Estudantes do Ensino Universitário Público e Concordatário no CAFUP - Conselho de Avaliação da Fundação das Universidades Portuguesas;

01/2005 a 01/2006: Vice-Presidente da Federação Académica do Porto. Funções: coordenação do Departamento de Comunicação e Imagem, coordenação do Departamento FAP Social (intervenção social e voluntariado) e coadjuvação nas responsabilidades de Política Educativa;

01/2004 a 01/2005: Vogal de Direcção da Federação Académica do Porto. Funções: coordenação do Departamento de Comunicação e Imagem;

11/2003 a 12/2005: Membro do Conselho Geral do Instituto de Recursos e Iniciativas Comuns da Universidade do Porto;

05/2003 a 05/2006: Membro da Assembleia da Universidade do Porto;

05/2003 a 12/2005: Membro do Senado da Universidade do Porto, tendo sido representante dos estudantes na Secção Permanente do Senado e na Secção Disciplinar;

12/2002 a 09/2006: Membro da Assembleia de Representantes da Faculdade de Direito da Universidade do Porto;

06/2002 a 05/2003: Vice-Presidente da Associação de Estudantes da Faculdade de Direito da Universidade do Porto. Funções: coordenação das questões pedagógicas;

05/2001 a 05/2002: Vogal de Direcção da Associação de Estudantes da Faculdade de Direito da Universidade do Porto. Funções: coordenação do Departamento de Desporto;

Participação em várias conferências e debates de âmbito nacional como orador nas temáticas de Ensino Superior e Política Educativa, Associativismo Juvenil e Estudantil, problemáticas de juventude e gestão de recursos cinegéticos.