

# Aplicação do RJIES: Considerações sobre o governo universitário

José Ferreira Gomes<sup>1</sup>

## I. Como garantir a coerência estratégica entre os órgãos de governo

A eficácia de uma organização depende da coerência do seu governo aos níveis mais altos e da eficaz delegação de competências até aos níveis mais baixos. No caso das instituições de educação superior, acresce a necessidade de compatibilizar um funcionamento articulado com vista aos objectivos institucionais dentro de uma visão estratégica clara com a grande autonomia que tem de ser dada a cada docente e investigador como detentor de um saber especializado e tendencialmente único.

### **Autonomia e autarquia**

Numa organização convencional, a legitimidade emana de uma Assembleia Geral de accionistas (ou de um órgão equivalente noutra tipo organização) que escolhe o executivo de topo e os colectivos executivos e não executivos, tendo estes uma função de controlo e acompanhamento daqueles. Todos os executivos de nível inferior respondem e dependem deste executivo de topo. Não é este o caso de algumas universidades mais tradicionais nem tal será desejável. Ao nível político é fácil encontrar desenhos organizacionais muito eficazes que não reflectem aquela pirâmide organizacional, o que também não é desconhecido na esfera privada. É o conhecido modelo federal onde a soberania reside nas partes que concordam em depositar num núcleo central uma parte da sua soberania esperando disso benefícios para todos e para cada uma das partes. Não é esta exactamente a situação de uma universidade.

De facto, as universidades públicas são propriedade do Estado que as deve levar a contribuir para o bem comum democraticamente definido. A chamada autonomia universitária que tenta ser, de facto, uma construção de tipo autárquico imperfeito ou limitado não é mais do que um meio de mais eficazmente contribuir para esse bem comum e não para o bem particular daqueles que em cada momento são docentes, investigadores, funcionários não docentes ou estudantes na universidade. A necessidade de autonomia administrativa é indiscutível; a necessidade de autarquia (ou autogoverno) não é consensual e não há exemplos perfeitos no panorama internacional. As razões por que foram concedidos graus variáveis de autarquia às universidades em alguns países têm a ver com a preocupação de as tornar menos permeáveis a influências sectárias políticas, religiosas ou de outro tipo. É uma autarquia instrumental, não essencial.

O RJIES consagra uma capacidade de autogoverno importante que é formalmente reduzida no caso da opção fundacional. Entrega esta competência à Assembleia Estatutária a quem compete distribuir essa capacidade entre o centro (Conselho Geral) e as unidades orgânicas (nos seus órgãos análogos ao Conselho Geral). O espaço discricionário desta Assembleia é muito amplo, dando-lhe a correspondente responsabilidade do desenho de um modelo eficaz.

As competências atribuídas pelo RJIES obrigatoriamente ao Conselho Geral são as competências típicas de uma Assembleia Geral mas sem os instrumentos de auditoria

---

<sup>1</sup> Requite/Departamento de Química da Faculdade de Ciências, Universidade do Porto, Rua do Campo Alegre, 687, 4169-007 Porto (Portugal) [jfgomes@fc.up.pt](mailto:jfgomes@fc.up.pt), <http://www.fc.up.pt/pessoas/jfgomes>,  
7 de Fevereiro de 2008

que as boas práticas normalmente aconselham. Compete também à Assembleia Estatutária encontrar um equilíbrio onde o Reitor mantenha a sua competência e responsabilidade plena mas o Conselho Geral se mantenha informado plenamente da vida da instituição. Isto não está garantido no RJIES!

### **Actividade corrente do Conselho Geral.**

No RJIES, o topo do governo da instituição é entregue a um Conselho Geral que é gerado internamente por procedimentos que podem ser complementados por regras estatutárias e deve incluir um mínimo de 30% de personalidades externas cooptadas. É este órgão que elege o Reitor e aprecia os seus actos e que aprova alterações aos estatutos. Pode ainda, “em situação de gravidade para a vida da instituição” suspender e destituir o Reitor. Vemos que o Conselho Geral tem um poder que na gíria política portuguesa se poderia chamar de bomba atómica. Compete aos estatutos dar-lhe os poderes adicionais para acompanhar eficazmente o desenvolvimento do “plano de acção para o quadriénio do mandato do Reitor” que terá acolhido no momento da eleição e aprovado formalmente no início do mandato. É necessário criar os instrumentos para evitar que se chegue a uma “situação de gravidade para a vida da instituição”. Estes poderes adicionais que julgo necessários passam por um poder de auditoria permanente à execução material e financeira dos “programas anuais” que o Reitor tem obrigatoriamente de pôr à aprovação do Conselho Geral. Sabemos bem que na administração pública portuguesa planos anuais, orçamentos, relatórios de actividades e relatórios de contas são peças de pouco prestígio. Os orçamentos são feitos no mês de férias sob instruções escritas das Finanças e da tutela. Os relatórios de contas quando organizados pelas regras da contabilidade pública são suficientemente opacos para não interessarem ninguém. Os relatórios de actividades aparecem tardiamente e, numa instituição tão complexa como uma universidade, são difíceis de consolidar verticalmente e de ser transparentes quanto à sede das iniciativas e à responsabilização individual pelo grau de sucesso conseguido. Para além disso, está ainda ausente dos nossos usos a criação de indicadores realistas do desempenho de uma instituição.

### **Competências estratégicas do Conselho Geral**

Para além do plano de acção para o quadriénio do mandato do Reitor, compete ao Conselho Geral aprovar os planos estratégicos de médio prazo que lhe devem ser apresentados pelo Reitor. Planos estratégicos são peças que já entraram na rotina das nossas instituições mas que não têm peso relevante. Sinal disso é o facto de haver planos estratégicos aprovados por unanimidade e com escassa discussão nos órgãos até agora competentes para tal. Não podemos manter esta situação se quisermos ter instituições competitivas! Temos de construir planos estratégicos de médio prazo que sejam discutidos e assumidos pelas instituições. Se estes planos representarem verdadeiras opções, é natural que sejam vivamente discutidos e que todos os colaboradores da instituição se sintam afectados pelo caminho que for escolhido ao mais alto nível. Para cada mandato do Reitor, tem de haver um plano de acção que desenvolva o plano estratégico vigente e que seja, também este, validado por discussão interna a todos os níveis da organização e finalmente endossado pelo Conselho Geral no momento de eleição do Reitor. A existência de um parecer prévio de um senado académico (ou ainda mais amplo) poderá dar maior robustez a este instrumento. Presume-se que estes planos estratégicos e planos de acção se referem a toda a instituição, que envolvem iniciativas directas do Reitor mas também iniciativas esperadas dos Directores das unidades orgânicas e até de cada simples funcionário docente ou não. Isto só pode ser conseguido se o processo de construção e de revisão

destes planos for desenvolvido em fase desde o centro (o Reitor) até à mais distante periferia (cada docente, investigador e funcionário não docente). Todos têm de ser envolvidos na elaboração dos planos; todos têm de se envolver na sua execução e responsabilizados pelos resultados obtidos. A questão que deve ser bem pensada em sede preparatória dos estatutos é como o desenho estatutário poderá garantir esta coerência estratégica e esta articulação entre os diversos níveis, mantendo e incentivando a criatividade e a autonomia aos diversos níveis. Formalmente, seria mais simples atingir este desiderato numa organização centralizada onde o responsável máximo tivesse os meios para reflectir a sua estratégia nos níveis inferiores e para garantir a execução das estratégias aprovadas. Não é claro que isto seja possível ou desejável numa universidade pelo risco de cair numa organização piramidal que estiole a criatividade e a iniciativa que são exigidas a todos os níveis da organização. Para além disso, uma tal configuração parece totalmente estranha à cultura institucional e à história de algumas universidades portuguesas. Creio que há boas alternativas que a Assembleia Estatutária deverá explorar. O objectivo é conseguir coerência estratégica entre os vários níveis e, nomeadamente entre o Conselho Geral e o Reitor, na Reitoria, e o órgão máximo e o Director, em cada Unidade Orgânica.

### **Modelo Federal de organização**

Será desejável adoptar um modelo federal puro? Todos acompanhamos a discussão actual do modelo de delegação de soberanias dos estados nacionais europeus na entidade “União Europeia” e a forma como o Tratado de Lisboa chega a um compromisso que está longe do modelo federal tradicional. Também no caso da universidade, poderá ser necessário acordar um modelo organizativo especial onde sejam definidas as prerrogativas de cada Unidade Orgânica de uma forma não totalmente simétrica. Felizmente, a analogia termina aí e o objectivo é bem mais simples. Mesmo assim temos de garantir uma transparência organizativa que torne bem claro onde reside a soberania (interna) e como se articula a delegação de soberania no Conselho Geral da Universidade e nos órgãos das unidades orgânicas. É necessário garantir a consonância estratégica entre estes dois níveis o que só se pode conseguir se forem acoplados os processos de geração e de funcionamento dos dois níveis. O Conselho Geral (CG) e o Órgão Colegial Representativo (OCR) de cada unidade orgânica (UO) devem estar em sintonia, nos aspectos estratégicos, cada um deve sentir a legitimidade própria do outro na sua área de intervenção. Se os processos electivos de constituição de cada um deles forem independentes e desfasados no tempo, o risco de incompatibilidade é muito alto, a propensão para o respeito pela legitimidade do outro pode ser limitada. Parece recomendável que o CG e os OCR das UOs sejam constituídos em simultâneo, coincidindo com os ciclos de 4 anos do mandato reitoral. Indo mais longe, deverá haver o cuidado de procurar que a sensibilidade dominante no OCR de uma UO se sinta reflectido no CG para facilitar a sintonização dos dois níveis de planos estratégicos e de planos de acção. Deverá haver elementos comuns ao CG e ao OCR de cada UO? Esta seria a via de acoplamento mais forte embora possa parecer entregar um poder acrescido aos membros destes dois órgão que acumulem e façam a ligação entre ambos. Mas os membros internos devem ser personalidades arredadas da gestão corrente da Universidade a qualquer nível, deverão estar numa posição senatorial de certo distanciamento dos problemas correntes focando-se mais na visão estratégica, deverão ser pessoas com melhores ouvidos e olhos do que boca acompanhando a vida da instituição sem cair na tentação de interferir directamente. Sabemos que isto vai ser muito difícil mas terá de ser imposto, dentro do possível, num código de conduta que seja aprovado pelo CG. Para os membros cooptados do CG e dos OCR, a situação é

inversa. Conhecendo provavelmente mal a instituição, o risco de intervenção excessiva é menor mas é necessário criar as condições para que rapidamente ganhem conhecimento e uma forte sensibilidade para os problemas da instituição e do seu contexto. É necessário dar ao CG e aos OCR competências para além das mínimas estipuladas na RJIES para que este objectivo seja atingido.

### Uma solução possível

Uma solução possível para conseguir o acoplamento entre o CG (e o Reitor que elege e acompanha) e os OCR (e os Directores que elegem e acompanham) constituir estes órgãos em simultâneo e induzir que alguns membros sejam comuns. Dos docentes & investigadores eleitos para o OCR de uma UO, um poderia ser também membro do CG. No caso de o CG ter 35 elementos, poderia até ter 2 por cada OCR. A possibilidade de haver também um cooptado comum deveria ser analisada também.

<b>Conselho Geral</b>	<b>35</b>	<b>25</b>	<b>21</b>
Docentes & inv	$18 = 2 \times 7 + 4$	$13 = 7 + 6$	$11 = 7 + 4$
Estudantes	5	2	2
Func. não doc.	2	1	1
Cooptados	$10 = 7 + 3$	$9 = 7 + 2$	7

Pessoalmente, inclinar-me-ia para colectivos mais pequenos pelo que o número de 21 membros para o CG parece mais eficaz. Duas razões assessórias para esta proposta são o maior envolvimento de (alguns) membros externos e a melhor qualidade do processo electivo. Não havendo experiência prévia em Portugal, é difícil estimar o grau de comprometimento que as instituições vão conseguir dos seus cooptados externos. A experiência dos membros de Conselhos Consultivos nem sempre foi muito positiva porque o papel que lhes era dado era muito limitado. Acredito fortemente que há em Portugal pessoas com competência e disponibilidade para ajudarem as instituições de educação superior, desde que sintam que lhes pedimos um papel relevante na vida da instituição e que não têm um papel decorativo que animará outra classe de pessoas seguramente menos úteis. Por esta razão, sugiro que ao CG e aos OCR devem ser dadas mais competências do que as mínimas estipuladas, devem ser dados meios para funcionarem eficaz e regularmente e devem ter reuniões com uma frequência superior ao ciclo anual de orçamento/plano de actividades e relatório de actividades e contas. Se aos CG pedirmos a eleição de um Reitor e depois os convidarmos no Outono e na Primavera, o RJIES será um falhanço e os problemas de falta de controlo dos órgãos executivos unipessoais surgirão rapidamente. Se os convidarmos a acompanhar regularmente a vida da instituição e a forma como o Reitor executa o seu plano de acção, acredito que teremos CG activo, interventivo e muito útil para a melhoria de desempenho da universidade. Uma reunião mensal será demasiado mas poderemo pensar num conjunto de competências que exijam pelo menos 6 a 8 reuniões anuais.

O segundo aspecto a destacar é a dificuldade de fazer eleições com um universo de votantes que cobre toda a universidade e com listas multi-faculdade. O conhecimento entre escolas é normalmente muito reduzido e as eleições terminam em simples concursos de beleza (no sentido usado pelo economistas) e a campanha eleitoral, a existir, exige recursos avultados que convida a presença de partidos, sindicatos ou outros grupos estranhos à academia. A alternativa de conduzir eleições dentro de cada escola, embora em simultâneo, atenua estes riscos e melhora a qualidade da representação. O sistema indirecto (parcial) aqui defendido pode atenuar ainda mais estes riscos.

JFG, 25jan08

## II. Que poderes para o Reitor

O RJIES concentra na figura do Reitor os poderes de um CEO (Chief Executive Officer) com a diferença de que o põe na dependência de um Conselho Geral sem verdadeiros poderes de fiscalização ou de supervisão. Esta situação pode e tem de ser corrigida em sede estatutário para evitar o elevadíssimo risco de malfuncionamento da organização<sup>1</sup>. A situação anterior, desde a lei de autonomia ([Lei n.º 108/88 de 24 de Setembro](#)) é de um Reitor com um poder formal muito limitado pelas competências deliberativas atribuídas ao Senado e aos conselhos científicos. Essa frustração é aqui sobrecompensada criando-se uma figura que se pode assumir como um verdadeiro tirano grego, uma figura que, historicamente, não tinha inicialmente a conotação negativa que veio a ganhar depois. A teoria das organizações avançou muito desde então e deveremos fazer jus a esse progresso. Faltam os famosos “checks and balances” da constituição americana. Vejamos em maior detalhe o modelo proposto no RJIES. O Reitor é eleito no Conselho Geral e pode ser ali suspenso ou destituído, “em situação de gravidade para a vida da instituição”. Esta mesma Assembleia tem competência para “Apreciar os actos do Reitor /.../ e do Conselho de Gestão”. O problema está em perceber que informação tem para apreciar. Se os estatutos não forem além do estabelecido no RJIES, apenas terá a informação que lhe é fornecida pelo Reitor o que é manifestamente insuficiente. Falta um poder de auditoria independente do Reitor. Como demonstram os recentes casos com empresas financeiras nacionais e estrangeiras, os relatórios de auditores “de reputação internacional” não são suficientes nem mesmo alguns “inspectores” conseguem ver o que supostamente deveriam. O Conselho Geral terá de ser dotado dos instrumentos para trabalhar em grande proximidade com a toda a instituição, de se manter sempre bem informado e de ser capaz de filtrar a informação relevante para detectar prematuramente o que poderá levar a “situação de gravidade para a vida da instituição”. Não deve interferir nem ser visto com estando a tentar intervir na actividade corrente da Universidade mas deve ter competências correntes que o levem a manter-se informado dos problemas e das grandes opções. A duração dos mandatos também não vai facilitar esta função de apreciação dos actos do Reitor. De facto, os membros do Conselho Geral têm mandatos de quatro anos tal como o Reitor. Os membros cooptados terão um período de aprendizagem relativamente longo e só efectivo se mantiverem contacto com a vida da instituição. A informação disponível para as quatro reuniões ordinárias anuais que são previstas é manifestamente insuficiente. Criam-se condições para que o executivo tenha um controlo total até que seja detectada e demonstrada uma “situação de gravidade para a vida da instituição”.

As soluções para obstar aos riscos mais óbvios do novo regime passam pelo reforço da presença do Conselho Geral, pela criação de um senado académico forte, ainda que consultivo e pela independência dos três braços do Governo, o Conselho Geral, o executivo a que preside o Reitor e o Senado académico. O Senado será o órgão académico por excelência e poderá ser determinante da vida da Universidade mesmo sem poderes executivos. As suas funções consultivas terão a força de uma representação orgânica da Universidade e valerão pela qualidade que consiga dar aos estudos e resoluções que venha a discutir e aprovar. O Reitor alia as competências de chefe do executivo às de figura de topo da esfera académica e de representação da Universidade. Poderá presidir ao novo Senado, embora essa presidência deva ser entendida num sentido honorário e não deva impedir a criação de lideranças académicas autónomas legitimadas a partir da comunidade interna que contrabalancem o poder do Reitor que é legitimado primariamente pela estratégia definida ao nível do Conselho Geral.

### III. As funções do Conselho Geral

O Conselho Geral tem um lugar algo híbrido no ordenamento do RJIES e é uma inovação radical no ordenamento das instituições públicas portuguesas. É natural que haja dificuldade para se encontrar o espaço legitimado de intervenção desta nova figura institucional, não sendo certo que o modelo americano de inspiração possa vingar de imediato.

*Public trustees serve colleges and universities that are “owned” by citizens (not government bodies or officials); they are responsible for acting on behalf of the public as their individual consciences and judgment dictate. The citizen board--regardless of whether its members are appointed or elected--has emerged as the best alternative to governmental control of higher education. Public institution trustees stand at the center of a system of checks and balances that permits them to delegate their authority--but not their responsibility--to their chief executives, faculty, and students.*  
*Association of Governing Bodies of Colleges and Universities<sup>1</sup>*

Os nossos Conselhos Gerais vão ser gerados internamente, emanam ainda do conceito de universidade soberana. A solução encontrada procura o equilíbrio difícil entre manter as instituições independentes da maioria política de turno e dar-lhes uma maior ligação e responsabilidade perante a sociedade onde se inserem. Pode ser vista como uma experiência no sentido de criar verdadeiros conselhos de cidadãos representantes do bem comum da sociedade. O sucesso não será imediato nem universal. Certamente que passaremos por um processo de aprendizagem e o momento de preparação dos estatutos é crucial para que a experiência inicial seja positiva e seja vista como tal pela comunidade académica e pela sociedade. As comparações são sempre delicadas e certamente que a Universidade da Califórnia não é um exemplo a copiar por nenhuma das nossas universidades. Os seus 214 000 estudantes (sendo 51 000 destes em pós-graduação) e 127 000 membros de pessoal docente e não docente) em 10 campus seria melhor comparado com o sistema universitário português naquilo em que a comparação pode fazer algum sentido. Poderemos contudo aprender com as suas preocupações<sup>2</sup>,

#### ***Board Membership<sup>1</sup>***

*Article IX, Section 9 was drafted in 1878 after a decade of political conflict demonstrated the importance of sheltering the university from shifting political winds. The board consists of 26 members:*

- *18 regents are appointed by the governor for 12-year terms*
- *One is a student appointed by the Regents to a one-year term*
- *Seven are ex officio members -- the Governor, Lieutenant Governor, Speaker of the Assembly, Superintendent of Public Instruction, president and vice president of the Alumni Associations of UC and the UC president.*

*In addition, two faculty members -- the chair and vice chair of the Academic Council -- sit on the board as non-voting members.*

Ainda no quadro americano, são consideradas doze áreas de responsabilidade do colectivo de governo da instituição.

*Setting mission and purposes*  
*Appointing the president or chancellor*  
*Supporting the chief executive*  
*Monitoring the chief executive's performance*  
*Assessing board performance*  
*Insisting on strategic planning*  
*Reviewing educational and public-service programs*  
*Ensuring adequate resources*  
*Ensuring good management*  
*Preserving institutional independence*  
*Relating campus to community and community to campus*  
*Serving as a court of appeal*  
*Association of Governing Bodies of Colleges and Universities<sup>1</sup>*

A natureza experimental deste novo RJIES não recomenda que seja entregue ao Conselho Geral a responsabilidade plena que um enquadramento maduro permite mas há que tomar algumas cautelas. Por um lado, não esvaziar o novo órgão e tal maneira que os seus membros não se cheguem a interessar por ele como aconteceu no passado com alguns convidados para senados ou para conselhos consultivos. Por outro lado, não há outro órgão com capacidade para fiscalizar os actos do executivo presidido pelo Reitor e o Conselho Geral tem de ser dotado de meios para desempenhar a função que legalmente o RJIES lhe comete de *apreciar os actos do Reitor* e de *propor as iniciativas que considere necessárias ao bom funcionamento da instituição*<sup>3</sup>. Esta capacidade depende da frequência das reuniões e da existência de um serviço de apoio permanente. Se, em alternativa, o Conselho Geral não passar de um conjunto de pessoas que são convidadas a reunir 4 vezes por ano para discutir uma agenda e alguns documentos que lhe são propostos pelo Reitor, então o sistema falhará.

(JFG, 07/Fev08)

---

<sup>1</sup> José Ferreira Gomes, [Boas Práticas de Governação nas Instituições de Educação Superior: Constituição e funcionamento do Conselho Geral](http://www.fc.up.pt/pessoas/jfgomes), 26 de Julho de 2007, <http://www.fc.up.pt/pessoas/jfgomes>.

<sup>2</sup> The University of California System, <http://www.universityofcalifornia.edu/regents/about.html>

<sup>3</sup> Alíneas e) e f) do nº1 do artº 82 do RJIES, Lei nº 62/2007 de 10 de Setembro.