

# REVISITAR A AGENDA ESCONDIDA DO RJIES EM TEMPOS DE PANDEMIA

Há 13 anos registou-se um intenso debate no ensino superior português sobre o futuro dos seus modelos de governo institucional. O debate foi imposto pela aprovação do novo Regulamento Jurídico das Instituições do Ensino Superior (RJIES) e fez-se em torno da elaboração dos novos estatutos das universidades. Os constrangimentos criados por este enquadramento legal acabaram por determinar em grande medida os resultados obtidos, deixando pouca margem de liberdade para a discussão dos verdadeiros problemas de governo estratégico das universidades. Em qualquer caso, podem servir como um analisador das condições actuais do ensino superior português, especialmente adequado num período de crise pandémica que tem abalado todas as instituições sociais e que tem exigido a mobilização criativa da massa crítica do ensino superior. E nesta crise o actual modelo de governo pôs a nu todas as suas incapacidades e contradições.

As decisões políticas e legislativas que levaram à aprovação do RJIES tiveram a oposição generalizada dos professores das universidades portuguesas e do próprio Conselho de Reitores. Milhares de docentes das universidades tomaram em várias ocasiões uma posição crítica de oposição à lei. Embora a discussão faça parte do passado importa recordar que a orientação política que conduziu à aprovação do RJIES não obteve a aceitação de

muitos docentes do ensino superior. Teve as suas fontes de legitimidade e o poder de se impor, mas nem por isso passou a convencer a maioria do bem fundado das suas opções. Não por acaso, o artigo 185.º do RJIES, que previa uma avaliação da aplicação da lei cinco anos após a sua entrada em vigor, nunca chegou a ser cumprido.

Este artigo pretende fazer uma análise crítica de alguns dos fundamentos políticos e dos pressupostos organizacionais que presidiram ao debate sobre o governo das instituições de ensino superior português. Com efeito, o RJIES não se limita a constituir um novo quadro jurídico, tendo como pano de fundo e força motriz um conjunto de políticas que designamos como a sua *agenda escondida*. E ela é escondida na medida em que os argumentos dos seus defensores nem sempre explicitaram os principais objectivos a atingir, submergidos que ficaram pela retórica da eficiência gestonária que tomou a dianteira nos processos de justificação políticos utilizados.

Por conseguinte, seria estultícia discutir as soluções jurídicas propostas sem analisar criticamente alguns dos pressupostos desta agenda política e, simultaneamente, estabelecer uma contra-agenda que permita à universidade e aos seus actores resistir da forma mais adequada aos aspectos mais graves que no RJIES expressam tal política.



**RUI MACHADO  
GOMES**

PROFESSOR  
CATEDRÁTICO DA  
UNIVERSIDADE DE  
COIMBRA

INVESTIGADOR  
DO CENTRO DE  
ESTUDOS SOCIAIS



O autor do texto não  
escreve segundo o novo  
Acordo Ortográfico



### 1. A AGENDA POLÍTICA ESCONDIDA

A agenda escondida do RJIES assenta em três pressupostos fundamentais:

- 1) Mercadorização progressiva dos serviços educativos da universidade.
- 2) Alteração do modelo institucional de governo assente na participação cidadã e no serviço público por outro que privilegia a eficiência e a adaptação à economia e à empregabilidade.
- 3) Alteração da cultura colaborativa que constitui o modo de produção do conhecimento universitário por uma cultura da concorrência.

A mercadorização dos serviços educativos tem penetrado por duas vias principais:

- a) Por um lado, o Estado tem vindo a desinvestir no ensino superior público, obrigando a universidade a ultrapassar a crise financeira, que ele próprio ajudou a criar, através da captação de uma parcela cada vez mais elevada de receitas próprias. *O resultado tem sido a privatização progressiva de parte dos serviços que o ensino superior presta.*
- b) Um outro nível de mercadorização consiste em tentar transformar a universidade no seu conjunto numa empresa que vende serviços a consumidores de educação. A educação deixaria assim de ser um bem público a que se acede através do direito à educação, para passar a ser um bem que se transacciona segundo os mesmos princípios de segmentação e diferenciação dos consumidores. *O resultado desta política tem sido a redução da liberdade académica sob a pressão das*

*exigências de adaptação à economia e à empregabilidade.*

A substituição da lógica de governo cívica pela lógica da eficiência assenta em duas falácias:

- a) A primeira considera que a crise institucional da universidade é sobretudo um problema de falta de autoridade e de excesso de democraticidade e daí a opção por um modelo de governo tido por mais eficiente, pela razão simples de ser proveniente do mundo empresarial, como se isso fosse argumento bastante, estabelecendo o regresso ao modelo de Director de Faculdade com a possibilidade de concentração de todo o poder científico, pedagógico, administrativo e executivo numa única pessoa.
- b) A segunda sugere que poucos, investidos de poder para tal, governam melhor que muitos.

No conjunto, estas duas falácias propõem que a liberdade, autonomia e colegialidade académicas são um obstáculo à lógica empresarial que deveria existir na Universidade. E por isso se pretende impor que o governo da universidade se desloque dos docentes-investigadores para os docentes-gestores, e, dentro de pouco tempo, para uma nova classe de gestores, formados e treinados para fazer parcerias com agentes privados e para mobilizar recursos numa universidade ameaçada pela asfixia financeira.

Finalmente, a *passagem da cultura de colaboração à cultura da concorrência*, pretende provocar diversos tipos de competição ▶

simultânea que, não sendo recusados, porão a universidade portuguesa à beira da ingovernabilidade. Com efeito, a agenda escondida do RJIES acentuou a concorrência da universidade portuguesa com as universidades estrangeiras, da universidade pública com o ensino politécnico, de cada universidade pública com as restantes universidades e, no limite, de cada Faculdade com as restantes Faculdades da mesma universidade. O resultado esperado desta política é convencer as universidades e as Faculdades mais frágeis de que não têm condições de existir, enquanto instituições universitárias plenas, e que se devem limitar ao ensino e à extensão universitária. A aceitação acrítica desta concorrência desenfreada permitirá a concentração da pesquisa em poucas universidades e Faculdades, o que tem exposto a universidade portuguesa no seu conjunto a grandes vulnerabilidades no processo de globalização do ensino superior. A grande falácia do financiamento competitivo da ciência em Portugal é que os vencedores temporários da competição nacional serão os derrotados de amanhã na concorrência internacional devido à fragilização do tecido científico nacional no seu conjunto.

## 2. A CONTRA-AGENDA

A contra-agenda que proponho assenta em três pressupostos diametralmente opostos aos da agenda escondida do RJIES e, embora não possa limitar todos os seus efeitos negativos, pretende impedir os males maiores. São eles o pressuposto da colaboração assente na transdisciplinaridade, o pressuposto da liberdade académica apoiado na produção de conhecimento e o pressuposto da decisão democrática alargada, ancorado na responsabilidade exigente.

Desenvolverei cada um destes pressupostos, tendo como pano de fundo os constrangimentos impostos pelo RJIES e as suas zonas de incerteza que, apesar de tudo, existem e podem constituir oportunidades para a contra-agenda.

### 2.1. A organização dos saberes

**Pressuposto da colaboração assente na transdisciplinaridade.** O modelo institucional, que domina ainda hoje na universidade,

foi moldado pelo conhecimento disciplinar e já não se adequa ao conhecimento que tem origem em diferentes espaços sociais e não apenas na universidade. Passámos de um conhecimento disciplinar para um conhecimento transdisciplinar, de um modo de produção assente em círculos restritos para outro baseado em redes, de um modo de difusão homogéneo concentrado na sala de aula, para um conhecimento que circula à distância em plataformas sem lugar definido. Esta transição deveria ter expressão nos novos estatutos das universidades, acentuando os mecanismos de colaboração e reduzindo as tendências isolacionistas das diferentes áreas científicas. A dupla crise, climática e pandémica, veio demonstrar o que já se sabia há muito: as respostas têm que ser transdisciplinares e as disciplinas constituem um resquício do passado, que nem sequer objectivos pedagógicos e didácticos cumprem bem; a produção de conhecimento emergencial não pode ser feita por uma opção de fechamento, mas antes de abertura; não pode ancorar-se no regresso às fronteiras disciplinares mais seguras, mas avançar para a criação de novas fronteiras.

*O resultado esperado desta política é convencer as universidades e as Faculdades mais frágeis de que não têm condições de existir enquanto instituições universitárias plenas e que se devem limitar ao ensino e à extensão universitária.*

A transdisciplinaridade há-de caracterizar-se pela oferta de estudos graduados e pós-graduados que envolvam diferentes unidades orgânicas, pela oferta de cursos *major/minor* entre Faculdades, pela forte mobilidade de professores e alunos dentro da Universidade, pela ausência de concorrência interna na oferta de cursos ou, ainda, pela transversalidade dos percursos académicos possíveis. Esta transição pode ser feita por muitas

vias. A maior parte das universidades portuguesas tem optado por um modelo *top-down* que pretende forçar a transdisciplinaridade por intermédio da definição de áreas pré-estabelecidas, independentemente da quantidade e qualidade dos projectos transdisciplinares já existentes no terreno. Parecem *acreditar que a estrutura fará nascer os projectos*. Embora compreenda algumas virtualidades que este modelo pode ter, considero que a opção por uma segunda via tem, neste caso, vantagens. A experiência das organizações adocráticas sugere que se aborde o problema da transdisciplinaridade num modelo *bottom-up*, isto é, dos projectos transdisciplinares concretos para as estruturas a criar à medida do seu desenvolvimento. Assim, os projectos transdisciplinares já existentes e aqueles que venham a ser promovidos no futuro por um plano estratégico que os eleja como prioridade, deveriam resultar em estruturas dúcteis de tipo matricial que fossem dando resposta de forma *ad-hoc* às novas necessidades de coordenação. O princípio organizacional a seguir deveria ser o de não ter estruturas a mais nem a menos do que as necessárias para responder aos projectos interdisciplinares que as universidades fossem capazes de pôr em execução. *O centro de gravidade da lógica matricial deveria, por conseguinte, estar situado na escala local das relações entre Faculdades, entre centros de investigação e escolas de pós-graduação, embora devesse ter também uma expressão estratégica no nível central.* Podem encontrar-se várias soluções para esta equação central-local, mas todas elas passando pelo princípio de que a *estratégia deve tender para uma certa homogeneidade e coesão, e por isso deve ser central, e a construção de projectos transdisciplinares deve tender para a diversidade e heterogeneidade e, por conseguinte, deve ser local.*

**Pressuposto da liberdade académica apoiado na produção de conhecimento.** O modelo de organização interna das universidades ainda está ancorado na prioridade à produção de licenciados e já não corresponde bem a uma universidade que queira ser *research-oriented* e, portanto, deva ter nas pós-graduações e na investigação o seu verdadeiro centro de gravidade. A estrutura que

melhor se adaptaria a esta nova situação seria a de todos os centros de investigação se integrarem nas universidades e de, através de parcerias, consórcios e outras modalidades jurídicas e organizacionais, passarem a coordenar a investigação e os estudos pós-graduados em subunidades orgânicas de dimensão e autonomia variáveis. Porém, num momento de transição tão brutalmente rápido, cada unidade orgânica deveria ter a liberdade de estabelecer e instituir os modelos organizacionais que melhor se adaptassem à sua realidade, de modo a não limitar a energia produtiva de dinâmicas criadas anteriormente.

Antevejo pelo menos três modalidades diferentes para esta nova articulação entre investigação e estudos pós-graduados: a) haverá casos de centros de investigação e laboratórios associados de excelência que tenderão a ser o centro de gravidade da criação e coordenação de cursos pós-graduados nacionais e internacionais e, por conseguinte, tenderão a constituir subunidades orgânicas ou escolas de estudos avançados; b) haverá casos em que os cursos de 2.º e 3.º ciclo pressionarão no sentido da colaboração e parceria de vários centros de investigação da mesma ou de diferentes unidades orgânicas; c) haverá casos em que os cursos estarão associados apenas a um centro de investigação e não haverá necessidade de constituir subunidades orgânicas. Em qualquer das soluções, criar-se-ão inevitavelmente novas zonas de incerteza a que as universidades se terão que acomodar com o tempo. Uma das maiores zonas de incerteza será sem dúvida a do enquadramento duplice de grande parte dos docentes que continuarão, numa fase de transição, a trabalhar segundo a lógica das disciplinas na licenciatura e na lógica do laboratório e da produção de conhecimento nas escolas de estudos pós-graduados. Este é reconhecidamente um dos efeitos mais difíceis de gerir numa estrutura híbrida desta natureza.

## 2.2. O modelo de governo

**Pressuposto da decisão democrática alargada ancorado na responsabilidade exigente.** O modelo anterior de governo da universidade portuguesa está associado a um particular momento histórico que ficou conhecido



ESQUERDA.NET ON VISUAL HUNT

como o da normalização constitucional, mas também académica. Depois de uma fase curta em que vigorou o princípio de todo o poder às bases, regressou-se a um modelo institucionalizado de partilha do poder, com meios de *checks and balances* que, à imagem da organização estatal, separou os poderes científico, executivo, pedagógico e de fiscalização. Esta separação de poderes continua, do meu ponto de vista, a justificar-se em toda a sua extensão. Por um lado, porque as políticas, os problemas, a tipologia de constrangimentos e o tipo de soluções adoptados por estes órgãos é diferente e cria pontos de vista diversos. E o ponto de vista é a *vista a partir de um ponto*. Ora, o lugar de observação do Director é bastante diferente do lugar de onde observa o Presidente do Conselho Científico. Dito de outro modo, não é o sujeito que faz o órgão, mas é em grande medida o órgão que molda o sujeito e o olhar de quem ocupa o lugar num determinado momento. Se tomarmos como exemplo situações vividas em muitas universidades, facilmente concluiremos como a lógica da decisão executiva é tantas vezes contraditória com a decisão científica. E isso não trouxe nenhum mal à universidade. Antes pelo contrário, a história destas relações tem sido feita de conflitos, negociações e compromissos que são a expressão exacta de uma tensão criadora. O que tem constituído um problema sério foi, por imposição do RJIES, construir um modelo de governo que aceitou a contaminação da lógica científica, tendencialmente mais livre de constrangimentos

vários, pela hegemonia da lógica gestonária, tendencialmente mais sujeita às pressões constrangedoras do orçamento e dos parceiros públicos e privados externos.

A Assembleia Estatutária da Universidade de Coimbra aprovou há 12 anos um modelo de governo para todas as suas unidades orgânicas assente justamente na concentração dos poderes executivo, pedagógico e científico num único órgão uninominal – o Director da Faculdade. Juntamente com outros colegas opus-me a esta solução e o tempo tem-nos dado inteira razão. Trata-se de uma decisão que tem afastado progressivamente muitos sectores da universidade das suas decisões estratégicas, que favoreceu a instalação de nomenclaturas, limitando os mecanismos de controlo e equilíbrio de poderes e, por conseguinte, merece uma avaliação urgente e detalhada.

Alguns dos argumentos que sustentaram a decisão são bem conhecidos. Em primeiro lugar, o argumento da eficiência. No entanto, o argumento da eficiência, rapidez e ausência de conflito entre centros de decisão é contraditório com valores mais importantes como são os ganhos de eficácia estratégica que apenas se obtém através de sistemas de *checks and balances*; ganhos de mobilização, dado que mais centros de decisão representam melhor os interesses e menos centros de decisão tendem a impor decisões e a dar ordens; ganhos de *feed-back*, dado que para reduzir a entropia, temos que garantir a crítica e o contraditório é imprescindível para a

aprendizagem das organizações que se queiram orientar para a investigação, inovação e desenvolvimento. Ainda que os argumentos da rapidez e da eficiência fossem empiricamente válidos, e isso está longe de ser comprovado, creio que ficam a perder diante de valores como o do isomorfismo da estrutura orgânica em relação às prioridades estratégicas. Mal se percebe que, no preciso momento em que o centro de gravidade das universidades se deslocava para a investigação e os estudos pós-graduados, o Conselho Científico tenha perdido a sua tradicional função de comando científico autónomo, parcialmente livre dos constrangimentos burocráticos, administrativos e orçamentais do centro de decisão executivo e gestor.

Mas também perde força o argumento da harmonia e paz entre órgãos quando pensamos em eficácia estratégica já que, num período de constrangimentos de toda a ordem, especialmente os orçamentais, do que a universidade mais precisa é de salvar a autonomia e liberdade de pensar e de criar dos docentes-investigadores, de modo a constituir

um contrapeso ao forte pendor burocrático e orçamental dos docentes-gestores. A eficácia estratégica há-de ancorar-se no aumento de ideias e de projectos e não na sua restrição. Neste sentido, a existência de uma tensão gerível entre o Director de Faculdade e o Presidente do Conselho Científico só pode ser criativa dado que é a expressão da tensão entre o desejável e o realizável. A assunção das funções de Presidente do Conselho Científico pelo Director de Faculdade tem limitadamente apenas à *gestão do possível*, deixando de confrontar as universidades com a capacidade de gerar novas e improváveis necessidades de conhecimento.

A universidade deveria manter instâncias de participação e representação alargada nas unidades orgânicas e na universidade, garantindo, as primeiras, a legitimidade de

representação dos eleitos perante a respectiva Faculdade e, as segundas, o meio possível, embora insuficiente, de *check and balance* do governo central da universidade.

O governo do ensino superior deveria, finalmente, articular a liderança estratégica, assegurada por políticas aprovadas no nível central, com uma alargada e democrática descentralização administrativa, pedagógica e científica das unidades orgânicas. Para esse efeito, tenho sugerido os seguintes princípios para a reorganização do modelo de governo da universidade:

- o *princípio da diversidade* dos modelos internos de governo, permitindo a liberdade de organização das unidades orgânicas da forma que considerem mais adequada à concretização da sua missão, bem como à especificidade do contexto e dos

projectos que pretendem desenvolver;

- o *princípio da ampla participação representativa*;

- o *princípio da autonomia das unidades orgânicas*, alargando drasticamente a delegação de competências científicas e pedagógicas para os órgãos de governo das Faculdades.

**Obter uma resolução para esta equação, a partir de um enquadramento jurídico mau, e imposto de modo autoritário, não se afigura tarefa fácil**

Em resumo e concluindo, podemos dizer que a contra-agenda propõe potenciar a capacidade de a universidade continuar a valorizar o mérito num contexto de colaboração, de obter ganhos de liderança através da participação e eleição democráticas, de alcançar mais eficiência num ambiente de eficácia estratégica. Trata-se de instituir uma *cultura de máxima eficácia e benefícios mútuos* capaz de dar prioridade ao bem comum e de mobilizar os interesses individuais e as várias unidades orgânicas. Obter uma resolução para esta equação, a partir de um enquadramento jurídico mau, e imposto de modo autoritário, não se afigura tarefa fácil. É por isso que está na hora de visitar o RJIES, exigindo a sua avaliação independente, que permita expurgar os seus elementos mais nocivos. ●