

Ensino Superior: gestão democrática ou governança empresarial?



JOÃO MINEIRO

LICENCIADO E MESTRE EM SOCIOLOGIA PELO ISCTE, É ATUALMENTE DOUTORANDO EM ANTROPOLOGIA COM BOLSA FCT NO CRIA-IUL. RECEBEU, RECENTEMENTE, O PRÊMIO DA INICIAÇÃO À INVESTIGAÇÃO SOCIOLÓGICA PELA ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA DE SOCIOLOGIA

O Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas organizou no início deste ano a primeira Convenção Nacional do Ensino Superior¹. Por lá passaram atuais e antigos ministros e secretários de estado; reitores de várias gerações; membros de conselhos gerais; dirigentes de associações de estudantes; deputados e eurodeputados; empresários e sindicalistas. A Convenção debateu questões fundamentais, como os problemas do financiamento, das propinas ou da oferta formativa. Mas tantas e tão importantes sessões tornaram mais evidente a grande ausência do programa: a discussão sobre o modelo de governação das instituições de ensino superior. Doze anos depois da implementação do RJIES, o seu balanço continua em grande medida por fazer.

Quando na minha tese de mestrado entrevistei reitores e dirigentes estudantis de várias gerações sobre as transformações das universidades, quase todos me falaram sobre a entrada em vigor do RJIES². Este regime constituiu a maior transformação estrutural da governação democrática das instituições desde 1988. Mas para o entender é preciso recorrer ao modelo de gestão anterior.

O RJIES, em 2007, veio substituir a chamada Lei da Autonomia Universitária de 1988³. Esta lei tinha consagrado um modelo de gestão democrática, exigência antiga do movimento estudantil⁴ e já parcialmente enquadrada na Constituição da República Portuguesa⁵. O novo modelo assentava em quatro órgãos: uma *Assembleia da Universidade* ampla, composta por docentes, estudantes e funcionários, que aprovava os estatutos e elegia o reitor; o *Reitor*, eleito por escrutínio secreto, e que propunha as linhas gerais da universidade; o *Senado Universitário*, constituído por representantes de docentes e estudantes, respeitando o princípio da paridade,

e também por funcionários, competindo-lhe aprovar as grandes linhas de orientação e atividades, exercer poder disciplinar ou fixar a propina; e finalmente o *conselho administrativo*, um órgão colegial de gestão administrativa, patrimonial e financeira, fazendo parte dele o reitor, um vice-reitor, o administrador e um representante de estudantes⁶.

Quem participou da vida universitária na década de 90 e nos primeiros anos de 2000 faz balanços muito distintos sobre este modelo. Algumas pessoas destacam que os órgãos eram demasiado alargados, criando desresponsabilização e dificuldades de governação. Outras acentuam que era um modelo que garantia um maior envolvimento nas decisões, dando poder aos estudantes para impedir decisões contrárias aos seus interesses.

A ausência de consenso deu origem a uma nova legislação. O RJIES veio, assim, mudar totalmente este modelo de gestão democrática. Entre várias alterações, procedeu a uma centralização de competências num novo órgão: o Conselho Geral. Em relação aos órgãos anteriores, o Conselho Geral viu reduzida a dimensão dos seus membros, diminuiu a representação de estudantes, introduziu uma grande percentagem de membros externos e acabou com a paridade entre alunos e professores. Paralelamente foi introduzido um novo método de eleição do reitor, que em vez de ser eleito por sufrágio direto pela Assembleia de Universidade, passou a ser eleito pelo Conselho Geral, órgão de menor dimensão e no qual os membros externos à universidade têm uma representação muito superior aos estudantes e aos funcionários não-docentes⁷.

O RJIES introduziu fortes lacunas na governação da universidade. Entre elas, a mitigação da democraticidade na eleição do reitor; a redução e a verticalização dos órgãos



1 Toda a informação sobre esta convenção pode ser consultada aqui: <https://www.cnensinosuperior.pt/>.

2 A Dissertação de Mestrado e todo os materiais de pesquisa encontra-se em acesso livre e aberto aqui: <https://ocampouniversitarioportugues.wordpress.com>

3 Refiro-me à Lei n.º 108/88, que pode ser consultada aqui: <https://dre.pt/web/guest/pesquisa-avancada/-/asearch/355494/details/normal?types=SERIEI&numero=108%2F88&tipo=%22Lei%22>

4 Entre vários autores que trabalharam a dissensão política e as exigências democráticas do movimento estudantil das décadas de 50, 60 e 70 destaco Rui Bebiano, Miguel Cardina, Guya Accornero ou José Manuel Lopes Cordeiro.

de gestão; a perda de representatividade dos corpos internos; a diminuição da colegialidade na tomada das decisões; a instrumentalização de muitas eleições de conselhos gerais, que se transformaram em eleições indiretas de reitores; e a centralização das lideranças internas.

Este regime só pode ser eficazmente compreendido no contexto da crise institucional e global das universidades públicas. Crise que resulta da contradição entre, por um lado, a exigência da autonomia das universidades, e por outro, a pressão para as submeter a uma lógica mercantil e empresarial, num contexto de subfinanciamento público. Este regime é reflexo de um processo de transformação mais amplo das universidades em *quase-mercados*, numa lógica de crescente empresariação.

A diluição das fronteiras entre uma ideia pública e privada de universidade manifesta-se de várias formas. Primeiro, a atuação das instituições passou a basear-se na competição, desenvolvendo-se o caráter comercial na captação de estudantes e a competição entre funcionários. Depois, mitigou-se a representatividade e a colegialidade dos órgãos, agora substituídos por lideranças centralizadas e por uma forte presença de membros externos à universidade – muitas vezes representantes de interesses privados. Além disso, encareceram-se os custos do ensino, mercantilizou-se o *campus* e passou a apostar-se nas instituições enquanto marcas comerciais. Finalmente, o acesso à universidade deixou de ser entendido como um direito, a que se tem acesso por meio da cidadania, mas sim um serviço, que se obtém por via do consumo.

Que fazer com o RJIES doze anos depois? O debate é complexo, mas creio que há mudanças prioritárias. A primeira é o reforço da democraticidade da eleição do reitor ou presidente. Para tal, seria necessário que a sua eleição deixasse de competir ao Conselho Geral, constituindo-se para o efeito uma

assembleia eleitoral, onde estejam representados estudantes, docentes e funcionários não-docentes eleitos diretamente.

No que respeita à representação nos órgãos parece-me fundamental o reforço da participação de estudantes e funcionários não-docentes, garantindo que nenhum destes corpos se encontre sub-representado face ao conjunto de membros externos.

Creio, ainda, que se devia recuperar o princípio da igualdade entre professores e alunos, que se pode traduzir numa representação paritária nos órgãos e em novas práticas de colegialidade nas decisões. A obrigatoriedade da existência

de um Senado Universitário, como já existe em várias instituições, seria mais uma forma de garantir uma gestão participada.

Finalmente, precisamos de uma reforma que garanta igualdade de género nos órgãos das instituições.

O estudo mais recente que conheço, da autoria de António Oliveira, Paulo Peixoto e Sílvia Silva, mostra que nos representantes de estudantes, os homens representam 82% dos membros; entre os professores 70,4%; e nos membros externos 83%³. Quebrar a dominação masculina na gestão das instituições podia passar por garantir a obrigação de que todas as listas candidatas respeitem o critério da paridade de género, como acontece noutras órgãos de soberania.

Todas as reformas são complexas e discutíveis, mas não tenhamos dúvidas que instituições pouco democráticas não estão preparadas para pensar um mundo mais democrático. Neste tempo de populismos, risco ambiental, dilemas tecnológicos e desigualdades globais, só instituições mais democráticas nos podem ajudar a enfrentar os desafios com que a humanidade se depara nesta viragem de século. •



5

A este respeito lembremos que a Constituição da República Portuguesa previa, no seu artigo 76º, a “democratização do sistema de ensino”, estabelecendo, no artigo 77º, que “os professores e alunos têm o direito de participar na gestão democrática das escolas”.

6

A paridade entre professores e alunos, por exemplo, deu muito que falar na década de 90 na sequência da luta conta o aumento das propinas aprovado no verão de 1992. A partir do ano letivo seguinte (92/93) uma das estratégias dos estudantes foi justamente impedir a fixação dos novos valores das propinas, através do boicote às reuniões dos órgãos de gestão, que ficavam sem quórum para tomar decisões.

7

Os resultados do RJIES podem ser analisados com mais detalhe em António Cândido Oliveira, Paulo Peixoto e Sílvia Silva (2014), *O papel dos Conselhos Gerais no Governo das Universidades Públicas Portuguesas – a lei e a prática*, Braga, NEDAP/IUC; e as suas implicações sobre a natureza da autonomia universitária são igualmente discutidas em João Mineiro (2016), “O campo universitário português: transformações e disputas entre 1988 e 2015”, *Sociologia Problemas e Práticas*, 82, pp. 103-123.

8

Estes dados podem ser consultados com mais detalhe em António Cândido Oliveira, Paulo Peixoto e Sílvia Silva (2014), *O papel dos Conselhos Gerais no Governo das Universidades Públicas Portuguesas – a lei e a prática*, Braga, NEDAP/IUC, páginas 84-86.