

REPRESENTAÇÃO ELEITORAL, PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA E LIBERDADE ACADÉMICA NOS QUINZE ANOS DO RJIES

Quando foi aprovado o novo Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior, em 2007, muitos atores políticos e académicos partilhavam um balanço comum quanto ao modelo de gestão e governo das instituições que havia vigorado desde a aprovação da Lei da Autonomia Universitária de 1988. Esse balanço assentava em duas premissas: em primeiro lugar, os órgãos de gestão eram demasiado amplos, constituindo um entrave à eficiência e à capacidade de decisão e modernização das instituições de ensino superior; em segundo lugar, o excesso de colegialidade no governo colocava demasiados obstáculos à própria autonomia e capacidade de ação das lideranças institucionais, designadamente dos reitores e dos presidentes dos institutos politécnicos. Em suma, tanto para a tutela, como para parte dos agentes académicos envolvidos na discussão, o modelo de gestão democrática que havia sido institucionalizado na década de 80 estava desatualizado e não servia à organização de um sistema de ensino superior que se queria

“moderno”, “flexível”, “eficiente”, “competitivo”, alinhado com as tendências europeias e capaz de garantir a autonomia institucional que seria fundamental para a própria liberdade académica.

É neste contexto que o programa eleitoral do Partido Socialista, de 2005, estabelece como uma das suas grandes finalidades a reforma do sistema de governo das instituições de ensino superior com o objetivo de “consolidar a autonomia, desenvolver a cultura de prestação de contas e flexibilizar as formas de organização e gestão”¹. Neste sentido, e depois de um estudo encomendado à OCDE, o XVII Governo Constitucional apresenta a proposta de lei do RJIES, argumentando que este novo regime permitiria que o ensino superior português se adequasse ao “movimento europeu de modernização de universidades e politécnicos para o desenvolvimento de sociedades e economias do conhecimento”. Esta reforma seria “essencial para o desenvolvimento do país” constituindo “uma oportunidade sem precedentes para as próprias

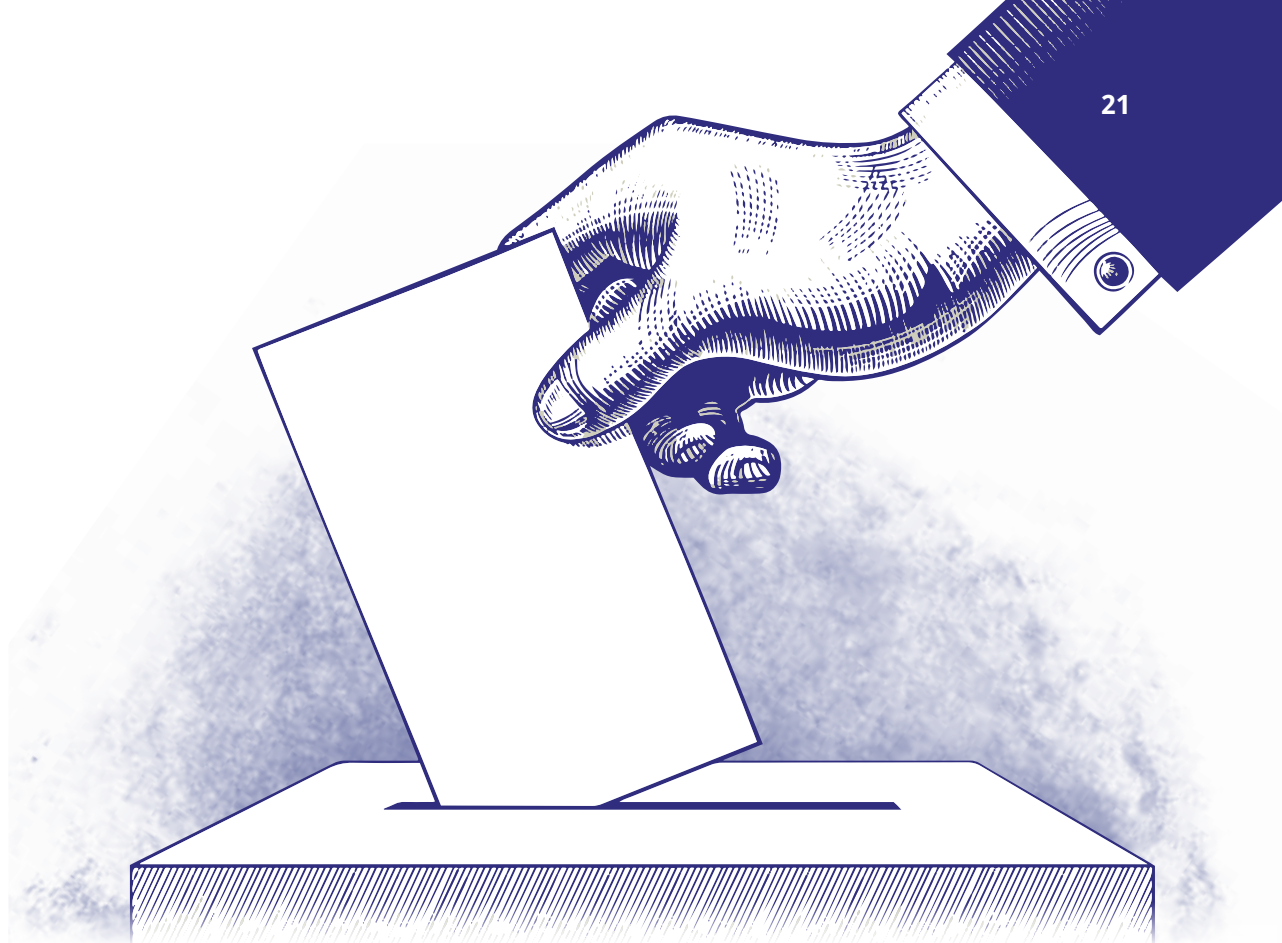


JOÃO MINEIRO

INVESTIGADOR.
DOUTORADO EM
ANTROPOLOGIA



**Estudo encomendado
pela Direção
do SNEsup**



instituições de ensino superior e para as suas comunidades mais dinâmicas”.²

Incorporando os princípios do *New Public Management*, o RJIES prometia a modernização de um sistema de ensino superior que considerava pouco eficiente, flexível e demasiado fechado sobre si próprio. Desta forma, na perspetiva do legislador, este novo regime jurídico iria promover uma maior eficiência das instituições e o reforço da sua autonomia, o que se traduziria em melhores condições para o exercício da liberdade académica no ensino superior português.

RJIES: DA CENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO À REESTRUTURAÇÃO DO MODELO DE GOVERNO

Como alternativa a um modelo de representatividade e colegialidade representado como ineficaz, burocrático, ultrapassado e que promovia uma desresponsabilização política dos corpos internos, o RJIES procurou limitar as práticas de participação democrática à definição dos órgãos de topo, designadamente os Conselhos Gerais, que para além de centralizarem competências, viram reduzido o seu número de membros (o que asseguraria uma maior capacidade de decisão), devendo incluir a participação obrigatória de membros externos cooptados (o que contribuiria para a abertura das instituições à sociedade

civil). Com mais abertura e capacidade de decisão, criavam-se condições para um reforço da autonomia das instituições e para o fortalecimento da liberdade académica dos docentes e investigadores.

Ao regulamentar a organização e o funcionamento dos órgãos de gestão, o RJIES introduziu importantes transformações no sistema de governo das instituições de ensino superior. Por um lado, promoveu uma centralização e uma concentração dos poderes nas lideranças executivas assente no princípio de que boas lideranças são lideranças fortes, unipessoais e com competências de gestão próximas do setor privado e da cultura de empresa. Desta forma, mitigou-se a própria participação da comunidade interna no governo das instituições a quem apenas caberia a eleição de representantes para os órgãos de topo que deviam eleger e fiscalizar a ação dos reitores e presidentes dos institutos politécnicos. Por outro lado, ao reconfigurar os principais órgãos de gestão, o RJIES criou um novo órgão deliberativo e fiscalizador, o Conselho Geral, composto por 15 a 35 membros, dos quais pelo menos 65% são membros internos eleitos e pelo menos 30% são membros externos cooptados. Em relação ao quadro jurídico anterior, o Conselho Geral viu reduzido o seu número de membros, diminuiu a representação proporcional dos estudantes, acabou com a paridade ▶



1 Compromisso de Governo para Portugal (2005- 2009), p. 50. Disponível em: https://ps.pt/wp-content/uploads/2021/03/2005.20.fev_Compromisso.de_.Governo.para_.Portugal.2005-09_Voltar.a.Acreditar_Bases.Programaticas.pdf

2 Proposta de Lei do Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior, Exposição de motivos (2007), p. 1. Disponível em: www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleIniciativa.aspx?BID=33513

entre professores e alunos e introduziu a presença obrigatória de membros externos cooptados, que antes era opcional.

Esta redefinição da composição e competência dos órgãos de gestão implicou a introdução de um novo método de eleição dos reitores e dos presidentes dos institutos politécnicos. Enquanto no quadro legislativo anterior estes dirigentes eram eleitos diretamente pela comunidade, através de um colégio eleitoral constituído para esse efeito,³ com a introdução do RJIES a eleição passa a ser uma competência do próprio Conselho Geral, um órgão de menor dimensão e no qual os membros externos às instituições têm uma representação superior aos estudantes e também aos funcionários não docentes e não investigadores, cuja presença é facultativa.

Na perspetiva do XVII Governo Constitucional, responsável pela proposta de lei, estas mudanças no plano da governação das instituições tinham como objetivo “garantir maior responsabilidade e capacidade de decisão”⁴, opinião partilhada por muitos reitores e alguns dirigentes estudantis que consideravam que tais mudanças não iriam significar uma quebra na democraticidade do governo, nem colocavam em causa a própria participação da comunidade na definição das escolhas estratégicas das instituições.⁵

Passados quase quinze anos desta reforma, nenhum balanço parece ter sido feito sobre se estas alterações contribuíram, ou não, para o reforço da participação democrática nas instituições e para o aumento da liberdade académica entre docentes e investigadores. Na verdade, nem os sucessivos governos nem as próprias instituições de ensino superior realizaram uma avaliação sobre se o atual modelo de gestão conseguiu garantir o envolvimento da comunidade académica na escolha dos seus representantes para o órgão máximo das instituições, o Conselho Geral. Será que as mudanças no sistema de governo das instituições se traduziram numa participação efetiva da comunidade académica na gestão das instituições? Desde a introdução da lei, a participação eleitoral tem aumentado, diminuído ou tem sido semelhante? Tal avaliação é essencial para compreender se à centralização do poder nas instituições

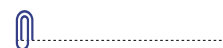
correspondeu uma ampla participação eleitoral para a eleição dos órgãos de governo, ou se, pelo contrário, a concentração do poder nos órgãos executivos se traduziu numa quebra da participação na vida democrática das instituições num contexto de forte mercantilização do sistema de ensino superior.

Este artigo procura contribuir para esse balanço ao analisar as taxas de participação e abstenção de um conjunto de 282 eleições de representantes nos Conselhos Gerais realizadas entre 2007 e 2021. Os dados abrangem um total de 30 das 34 instituições de ensino superior públicas, tanto universitárias como politécnicas. Tal análise permite identificar algumas tendências preocupantes e que devem ser objeto de reflexão na tão necessária, embora sempre adiada, avaliação dos impactos do RJIES no ensino superior português.

DINÂMICAS DE PARTICIPAÇÃO ELEITORAL ENTRE DOCENTES, FUNCIONÁRIOS E ESTUDANTES

O conjunto de atos eleitorais realizados entre 2007 e 2021 permite concluir que ao longo deste período a taxa de participação média foi de 45%, enquanto a taxa de abstenção se fixou nos 55%. Apesar destes dados, em termos globais, revelarem que mais de metade dos universos eleitorais considerados se

FIGURA 1
Taxas de participação e abstenção entre 2007 e 2021 por corpo eleitoral



3 A constituições destes colégios eleitorais estava regulamentada respetivamente no artigo 18º da Lei da Autonomia Universitária (Lei n.º 108/88), e no artigo 19º da Lei do Estatuto e Autonomia dos Estabelecimentos do Ensino Superior Politécnico (Lei n.º 54/90).

4 Proposta de Lei do Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior, Exposição de motivos (2007), p. 5

5 Deve até mencionar-se que o próprio RJIES, no seu artigo 26º, n.º 1, alínea f, referia que a garantia da participação da comunidade constituía um requisito “para a criação e funcionamento de um estabelecimento de ensino superior”

[...] em praticamente todos os anos, as taxas de abstenção eleitoral são iguais ou superiores a 50%, e em alguns casos atingem mesmo valores na ordem dos 70% a 90%.

abstêm, a verdade é que a realidade de cada corpo eleitoral é bastante distinta entre si.

Ao longo dos últimos quinze anos, foi no corpo eleitoral dos professores e investigadores onde se observou uma taxa média de participação mais expressiva, de 76,6%. No entanto, estes dados exigem alguma prudência. Primeiro porque refletem a média de todo este período que é caracterizado, como se verá a seguir, por uma enorme variabilidade. Depois porque os dados ocultam o facto de que uma parte substancial dos docentes e dos investigadores das instituições não está incluída nos cadernos eleitorais, fruto dos próprios vínculos precários que estabelecem com as instituições de ensino superior ou até com instituições privadas sem fins lucrativos (IPSL) constituídas no seu seio.

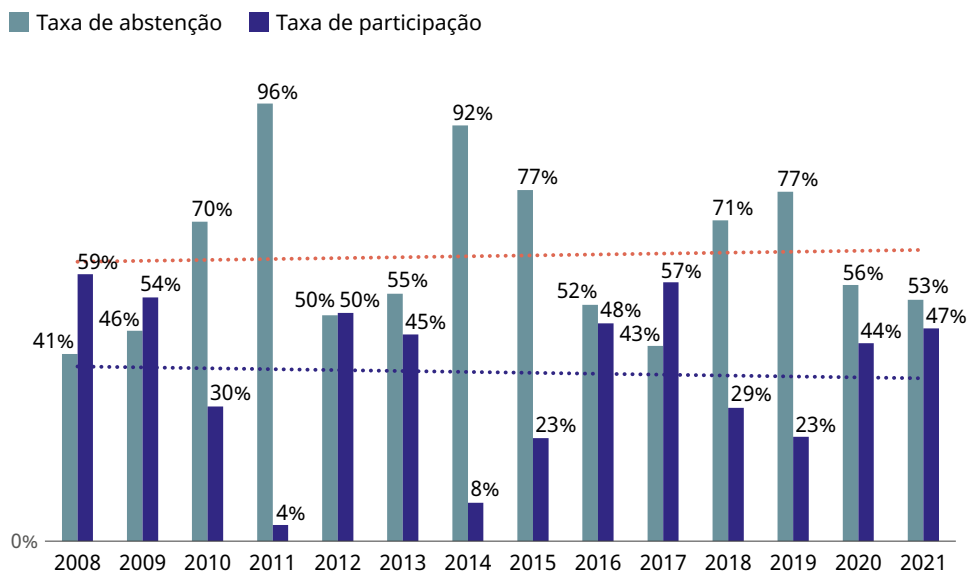
Paralelamente, e por oposição aos professores e investigadores, é entre os estudantes que a taxa média de participação é menor, não ultrapassando os 8%. Desta forma, para

além da percentagem de representantes de estudantes nos órgãos de gestão ser relativamente baixa, representando apenas 15% do total de membros dos conselhos gerais, a sua participação eleitoral é muito reduzida em todo o período analisado.

Analisando a evolução da participação em termos diacrónicos, podemos identificar que, para o conjunto das eleições realizadas entre 2008 e 2021, e apesar das variações identificadas,⁶ se verifica uma tendência de aumento das taxas de abstenção e uma redução gradual das taxas de participação. Como demonstra a figura 2, em praticamente todos os anos, as taxas de abstenção eleitoral são iguais ou superiores a 50%, e em alguns casos atingem mesmo valores na ordem dos 70% a 90%. No entanto, estas taxas médias não refletem a própria diversidade de comportamentos eleitorais entre os diversos corpos eleitorais considerados, que assumem dinâmicas próprias de representação e participação.

FIGURA 2

Evolução das taxas de participação e abstenção eleitoral (2008-2021)

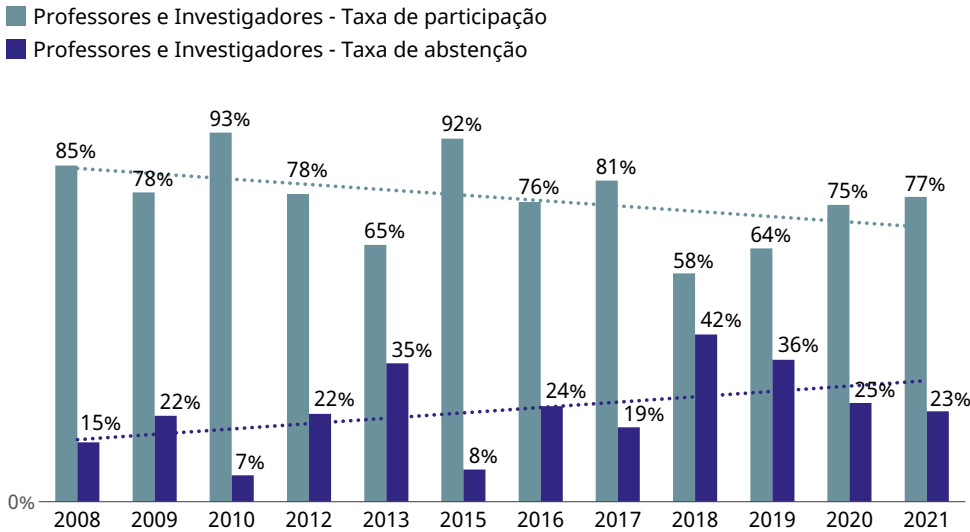


6

Entre outros fatores, algumas destas variações decorrem do facto de haver anos com um maior ou menor número eleições, o que faz variar as taxas médias de participação e abstenção.

FIGURA 3

Evolução das taxas de participação e abstenção de professores e investigadores (2008-2021)



Considerando a evolução das taxas de participação e abstenção desagregadas por cada corpo eleitoral, podemos identificar diferenças substantivas. Os docentes e investigadores são, como vimos, quem apresenta a média de participação mais elevada neste período. No entanto, a análise diacrónica revela que as taxas de participação não têm sido estáveis ao longo dos anos, variando entre um máximo de 93% de participação, em 2010, e um mínimo de 56%, em 2018. Para além disso, verifica-se uma tendência de redução da participação ao longo deste período, identificando-se quatro anos em que as taxas de abstenção foram iguais ou superiores a 25%. Deve ter-se em conta que, como as eleições para representantes de professores e investigadores ocorrem de 4 em 4 anos, alguns dos anos aqui considerados são mais representativos em termos de eleições realizadas. Desta forma, se considerarmos apenas os anos mais representativos, correspondentes a 2009, 2013, 2017 e 2021⁷, constatamos que as taxas de participação variam entre um máximo de 81% em 2017 e um mínimo de 65% em 2013. Paralelamente, em termos médios, a taxa de participação eleitoral dos docentes é mais elevada nos institutos politécnicos (82%) do que nas universidades (68%).

Na maioria das instituições de ensino superior, o pessoal não docente e não investigador tem direito à eleição de apenas um representante no Conselho Geral sendo que, como

demonstra a figura 4, no período em análise podemos identificar uma tendência para a aproximação entre as taxas de abstenção e as taxas participação. Estas últimas caíram de valores próximos dos 70% a 80%, nos primeiros anos da introdução da lei, para valores que se centram nos 50% ou 60% nos anos mais recentes.⁸ Tal como no caso dos docentes, também entre o pessoal não docente e não investigador, a média da taxa de participação eleitoral é maior nos institutos politécnicos do que nas universidades, com respetivamente 74% e 58%.

Já no caso das eleições para representantes de estudantes, a realidade é bastante distinta, uma vez que, com exceção dos anos de 2008 e 2017, em todo o período considerado as taxas de abstenção se fixaram em valores superiores a 90% e as taxas de participação em valores inferiores de 10%. Analisando os dados com maior detalhe verificamos que, do conjunto das 118 eleições analisadas para representantes de estudantes, em 51 delas (43%) as percentagens de abstenção foram superiores a 95%, sendo que em apenas 7 atos eleitorais (6%) a taxa de abstenção foi inferior a 80%. Finalmente, e como já foi mencionado tanto para os casos dos professores e investigadores, como do pessoal não docente, as taxas de participação tendem a ser mais elevadas no caso dos institutos politécnicos do que nas universidades, o que aliás se verifica em todos os anos com exceção de 2009 e 2020.

7
A cada um destes anos correspondem, respetivamente, 10, 12, 18 e 20 atos eleitorais realizados.

8
A exceção relativa ao ano de 2019, em que a taxa de participação se situa nos 92%, pode ser explicada pelo facto de nesse ano apenas termos dados para dois atos eleitorais, referentes à Escola Superior de Enfermagem de Lisboa e do Instituto Politécnico de Lisboa.

Os dados por instituições não permitem retirar ilações quanto à relação entre a dimensão das instituições e as taxas de participação eleitoral, até porque não dispomos do mesmo grau de representatividade para todas as universidades e institutos politécnicos. No entanto, os dados apresentados no Quadro 1 permitem obter alguns indícios exploratórios, revelando que algumas das maiores universidades do país, como a

Universidade de Coimbra ou a Universidade de Lisboa apresentam taxas de participação mais baixas (respetivamente 29% e 33%) quando comparadas com instituições como a Universidade do Porto ou a Universidade do Minho (respetivamente com 50% e 47%). Paralelamente, identificam-se institutos politécnicos de dimensões próximas mas com taxas de participação bastante distintas, por exemplo o Instituto Politécnico da Guarda

FIGURA 4

Evolução das taxas de participação e abstenção de funcionários não docentes e não investigadores (2008-2021)

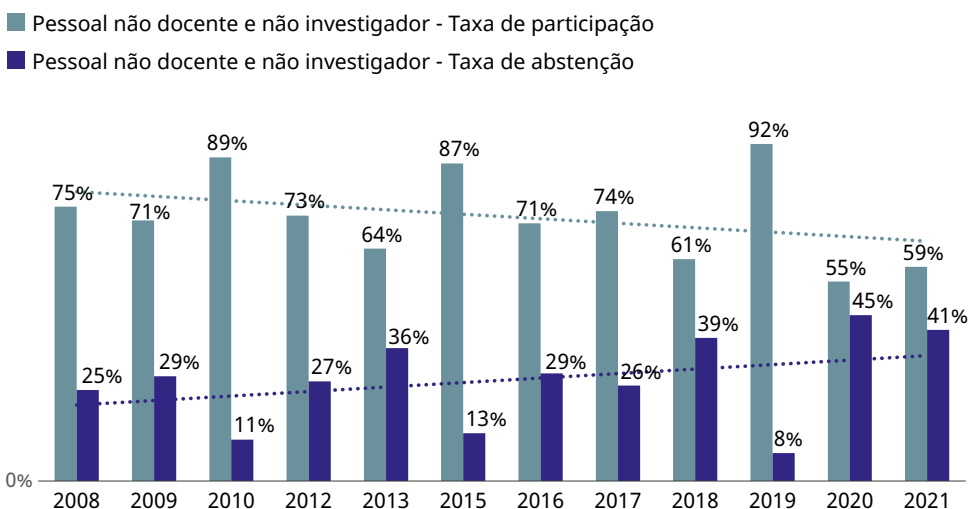
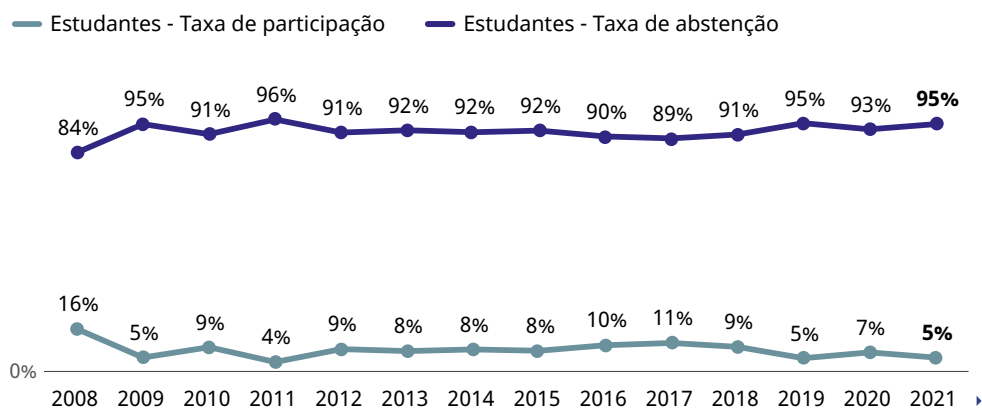


FIGURA 5

Evolução das taxas de participação e abstenção dos estudantes (2008-2021)



Quadro 1. Taxas de participação e abstenção médias nas eleições para representantes no Conselho Geral por instituição (2007-2021)

	Taxa de participação	Taxas de abstenção
Ensino Superior Universitário	42%	58%
ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa	51%	49%
Universidade Aberta	47%	53%
Universidade da Beira Interior	-	-
Universidade da Madeira	87%	13%
Universidade de Aveiro	40%	60%
Universidade de Coimbra	29%	71%
Universidade de Évora	-	-
Universidade de Lisboa	33%	67%
Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro	57%	43%
Universidade do Algarve	54%	46%
Universidade do Minho	47%	53%
Universidade do Porto	50%	50%
Universidade dos Açores	55%	45%
Universidade Nova de Lisboa	13%	87%
Ensino Superior Politécnico	47%	53%
Escola Superior de Enfermagem de Coimbra	48%	52%
Escola Superior de Enfermagem de Lisboa	44%	56%
Escola Superior de Enfermagem do Porto	62%	38%
Escola Sup. de Hotelaria e Turismo do Estoril	53%	47%
Escola Superior Náutica Infante D. Henrique	-	-
Instituto Politécnico da Guarda	46%	54%
Instituto Politécnico de Beja	43%	57%
Instituto Politécnico de Bragança	35%	65%
Instituto Politécnico de Castelo Branco	69%	31%
Instituto Politécnico de Coimbra ⁹	2%	98%
Instituto Politécnico de Leiria	43%	57%
Instituto Politécnico de Lisboa	42%	58%
Instituto Politécnico de Portalegre	58%	42%
Instituto Politécnico de Santarém	52%	48%
Instituto Politécnico de Setúbal	38%	62%
Instituto Politécnico de Tomar	41%	59%
Instituto Politécnico de Viana do Castelo	-	-
Instituto Politécnico de Viseu	35%	65%
Instituto Politécnico do Cávado e do Ave	51%	49%
Instituto Politécnico do Porto	43%	57%
TOTAL	45%	55%

(46%) e o Instituto Politécnico de Castelo Branco (69%).¹⁰

Em todo o caso, podemos verificar que, apesar de os institutos politécnicos apresentarem taxas de participação mais elevadas neste

período, a tendência de decréscimo é paralela e simétrica em ambos os tipos de ensino. Em nenhum dos casos a introdução do RJIES parece ter contribuído, antes pelo contrário, para o reforço da participação e do envolvimento da comunidade nos processos eleitorais internos.

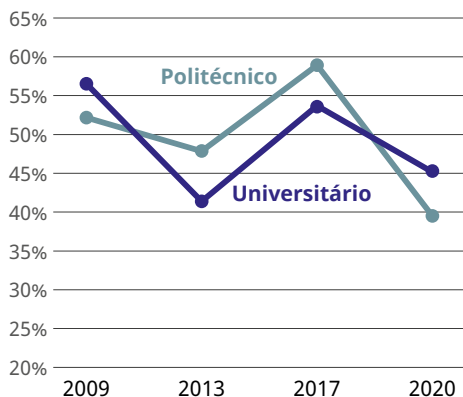


⁹ Esta baixa taxa de participação explica-se por apenas dispormos de dados para um único ato eleitoral referente à eleição de representantes de estudantes.

¹⁰ Estas instituições no ano letivo de 2020/21 tinham respetivamente 3320 e 4474 alunos inscritos.

FIGURA 6

Evolução da taxa de participação por tipo de ensino entre 2009 e 2020



RJIES, DEMOCRACIA E LIBERDADE ACADÉMICA: QUE BALANÇO NOS QUINZE ANOS DA LEI?

A análise dos dados disponíveis relativos à participação nas eleições para representantes nos conselhos gerais revela que a diminuição do número de membros dos órgãos de gestão, associada à centralização do poder e das competências dos reitores e presidentes dos institutos politécnicos, não parece ter contribuído, antes pelo contrário, para um aumento da participação eleitoral e da responsabilização política. Na verdade, o Conselho Geral, sendo o órgão máximo das instituições, não só não interfere no governo e na gestão quotidiana das instituições, como parece ser um órgão com um défice de legitimação nas comunidades internas das instituições.

A mitigação da participação democrática e dos métodos de gestão colegiais e participados não é um exclusivo da realidade portuguesa. Pelo contrário, constitui uma tendência à escala internacional, no quadro da introdução do *New Public Management* nos sistemas de Ensino Superior. Neste contexto, as alterações promovidas pelo RJIES no plano da gestão e governo inserem-se na afirmação de uma lógica gestonária, tendencialmente tecnocrática, afirmando uma ideologia sustentada no princípio de que a autonomia das

instituições se dissocia da sua gestão colegial e participada. No plano governamental, legislativo e até académico, o apelo a uma retórica de gestão “eficaz”, “eficiente”, “flexível”, “racional”, “empreendedora” e “competitiva” afirma-se por contraposição a um outro léxico que remetia para os valores da “representatividade”, “solidariedade”, “liberdade”, “bem comum”, cidadania, “justiça”, “cooperação” ou “gestão democrática”.

A liberdade académica que é definidora do carácter público do ensino e da investigação, é tanto mais reforçada quanto maior o envolvimento, a participação e a coresponsabilização da própria comunidade académica na vida interna das instituições, na definição das suas decisões estratégicas e nas suas práticas de gestão quotidiana. Substituir as dinâmicas de representação, participação e colegialidade, pela centralização do poder, a verticalização da gestão e empresarialização do governo, reflete-se nas próprias condições em que a liberdade académica pode ser exercida num contexto de forte afirmação de valores gestonários, economicistas e mercantis.

Neste sentido, o RJIES é parte de um processo de transformação estrutural e mercantil do ensino superior português que tem tido como consequência uma crescente quebra da participação democrática nas instituições, mas também a precarização do seu corpo docente e investigador e um défice estrutural de financiamento público. Nos quinze anos da aplicação do RJIES, as taxas de abstenção entre estudantes foram quase sempre superiores a 90% e a participação de professores, investigadores e pessoal não docente tem sido bastante irregular e com tendência a diminuir.

Para lá dos discursos abstratos e das declarações de intenções, em que condições pode a liberdade académica ser efetivamente vivida num ensino superior subfinanciado, precarizado e pouco democrático? No ano em que celebramos mais dias em democracia do que os vividos em ditadura, há uma pergunta inevitável que se impõe ao novo Governo, ao Parlamento, aos partidos, aos dirigentes das instituições e ao conjunto da comunidade académica: De que estamos à espera para realizar uma reforma democrática do ensino superior português? •