

**SEMINÁRIO DO CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO SOBRE
A AUTONOMIA DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR**

— Síntese do Seminário —

1. O Seminário sobre a *Autonomia das Instituições de Ensino Superior* organizado pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) não é um acto isolado. Ele faz parte de um percurso iniciado em fins de 1995, como parte da agenda de trabalho então estabelecida entre o Ministro da Educação e o Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas (CRUP), na qual ficou estabelecido que se promoveria uma reflexão/avaliação sobre a Lei nº 108/88 e que o documento de revisão da lei seria apresentado ao Conselho Nacional de Educação para parecer.

O CRUP iniciou o processo, ao produzir o documento *Repensar o Ensino Superior II — A Autonomia das Universidades*, que foi posto em discussão nas Universidades e enviado aos demais sectores do ensino superior e a diversas organizações e parceiros, como forma de estimular um amplo debate sobre o tema.

O CNE incluiu o assunto no seu plano de actividades para o corrente ano, decidindo porém não se limitar à discussão do documento do CRUP, até por terem passado mais de dois anos desde a sua produção e ter sido entretanto publicada legislação relevante. Considerou-se, efectivamente, ser mais adequado proceder-se à análise da autonomia de ensino superior na sua globalidade, tendo em conta as autonomias dos diversos sectores e as respectivas especificidades. A metodologia seguida é a habitual em trabalhos do CNE: preparação de um parecer em sede da 3ª Comissão, de que é relator o Prof. Adriano Moreira, organização de um debate intermédio alargado e posterior apresentação do parecer ao Plenário para discussão e votação.

2. O enquadramento temático do Seminário foi introduzido pela intervenção inicial, de fundo, do Prof. Adriano Moreira, que apresentou as lógicas e os valores que justificaram e condicionaram o desenvolvimento do ensino superior, considerado na sua globalidade. Destacam-se dessa intervenção três ideias essenciais:

- a autonomia de definição do campo de intervenção das instituições de ensino superior, com liberdade de investigar, concluir e formar, é o conceito transversal de todos os subsistemas de ensino superior;
- os padrões de excelência são comuns a todas as instituições, e apoiam-se nos princípios constitucionais que por igual abrangem os estudantes de todos os subsistemas;
- a pluralidade de concepção do mundo e da vida deve reflectir-se, no sistema de ensino superior, num sistema de múltiplas vozes.

Ainda da referida intervenção, e também das achegas do Prof. Veiga Simão, recolhem-se duas outras ideias:

- estamos em presença não de uma, mas de várias autonomias, com as suas especificidades próprias, sendo fundamental saber em que universo se aplica cada uma dessas autonomias;
- relacionado com essa diversidade existe um problema de identidade: a definição da autonomia constrói-se a partir de um conceito rigoroso de “instituição”, pelo que se torna necessário clarificar e aprofundar o conceito de Universidade e o conceito de Instituição de Ensino Superior.

A parte inicial da intervenção do Prof. Alberto Amaral, relativa a uma introdução teórica sobre o conceito de regulação, contribuiu também para o enquadramento do debate, sendo de destacar as seguintes conclusões:

- o modelo tradicional de *controlo pelo Estado*, de natureza interventora, foi substituído por um modelo de *supervisão pelo Estado*, com função reguladora;
- a regulação pelo mercado, que surge como elemento de hibridismo do modelo vigente, particularmente relevante para o sector privado, revelou grandes deficiências, não contribuindo, nomeadamente, para uma rede equilibrada de oferta de ensino superior, tanto em termos geográficos como no plano dos domínios científicos oferecidos;

- sendo o Ministério da Tutela o principal regulador do sistema no modelo de supervisão pelo Estado, a autocoordenação dentro dos subsistemas, através dos respectivos órgãos coordenadores, deve assumir-se como parceiro na regulação do sistema.

A propósito deste último ponto, foi realçado o contributo marcante do CRUP, quer na fase de construção da lei da autonomia, quer nas diversas vertentes do seu desenvolvimento, através de uma actuação interventora pró-activa. Foi também referido o papel activo do Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnicos (CCISP), por exemplo na definição da fórmula de financiamento.

3. No painel relativo ao desenvolvimento das Leis nº 108/88 e nº 54/90, foram apresentadas duas visões complementares: uma mais globalizante e externa, da autoria dos Professores Alberto Amaral e Almeida Costa, e outra mais institucional, de quem vive no dia a dia as potencialidades e as limitações daquelas leis, apresentada pelos Presidentes do CRUP e do CCISP.

Das intervenções iniciais e do debate que se seguiu, extraem-se as seguintes ideias dominantes, no que respeita à Lei nº 108/88:

- Trata-se de uma lei-quadro com grande potencial para o desenvolvimento autonómico das Universidades, mas que foi “mal amada” pela equipa ministerial de então, o que criou alguns problemas de clarificação e de regulamentação;
- a lei nasceu coxa, porque os pilares fundamentais para a sua operacionalização não estavam preparados, e muito menos consensualizados; são eles: os mecanismos para a contratualização do financiamento; o sistema de avaliação, essencial para o equilíbrio do binómio autonomia/responsabilização; e a contratualização de metas de desenvolvimento para cada Universidade, dentro de um conceito de rede articulada e coerente de oferta, imprescindível face à liberdade atribuída às Universidades para criarem cursos e às respectivas implicações de financiamento pelo Estado;

- citam-se, conseqüentemente, como marcos de aperfeiçoamento da lei, construídos com a participação activa do CRUP e do CCISP:
 - a fórmula de financiamento acordada em 1992, que conduziu posteriormente à Lei do Financiamento do Ensino Superior;
 - os avanços no sistema de avaliação, a partir do projecto piloto lançado pelo CRUP em 1993;
 - a flexibilização da gestão universitária, que constituiu o contributo mais importante para o exercício eficaz e, simultaneamente, mais responsável da autonomia;
- foca-se a importância das autonomias estatutária, administrativa e financeira como suporte da autonomia essencial e específica das Universidades, que é a autonomia científica e pedagógica;
- a lei tem algumas limitações, nomeadamente no referente à autonomia estatutária e à autonomia disciplinar, existindo um grande consenso sobre a necessidade de se introduzir uma grande liberdade de organização interna das Universidades e das suas unidades orgânicas, o que representará também um contributo para a diversificação institucional.

Quanto ao desenvolvimento da Lei nº 54/90, destacam-se como ideias principais:

- os Institutos Superiores Politécnicos aproveitaram do caminho desbravado pelas Universidades, o que permitiu a aprovação da respectiva Lei de Autonomia pouco depois da Lei nº 108/88;
- esse facto teve, contudo, um reverso menos positivo; na medida em que os politécnicos se encontravam em regime de instalação, poderiam ter tido uma delegação de competências mais forte, que acelerasse o período de instalação; contudo, a preocupação em não ultrapassar nunca o estabelecido para a autonomia universitária acabou por funcionar como travão a esse processo de delegação, atrasando, em alguns casos, o período de instalação;
- existem assimetrias importantes em relação à autonomia universitária:

- a aprovação de cursos e de planos de estudos em politécnicos é reservada à Tutela Governamental, o que pode ocasionar problemas de distorção de concorrência, agravados pela ausência dos contratos de desenvolvimento;

- os politécnicos não são abrangidos pelas medidas de flexibilização de gestão, não parecendo que existam razões substantivas para tal;
- a lei introduz um conceito redutor para a entidade “Instituto Politécnico”, que surge como “corpo estranho algo desligado do complexo institucional global”, na medida em que a unidade base do ensino politécnico é a Escola Superior, aparecendo o Instituto Superior Politécnico como mera federação de Escolas.

4. O painel prospectivo “A Autonomia do Ensino Superior: que horizontes futuros?” contribuiu para um debate rico sobre os caminhos previsíveis e/ou desejáveis para a autonomia das instituições de ensino superior. Das intervenções iniciais dos Professores Rui Alarcão, Luís Sousa Lobo, Eduardo Lourenço e António Barreto, e das discussões que se lhes seguiram, resultou um conjunto importante de ideias, sugestões e pistas para o aprofundamento e o desenvolvimento da autonomia, que se sintetizam nos pontos a seguir indicados, com consciência de que se não conseguiu, contudo, apanhar completamente o alcance e a riqueza de conteúdo do debate:

- a ideia essencial para o aprofundamento da autonomia deve ser a de que a autonomia faz parte intrínseca da Universidade: a autonomia é a alma do que move a Universidade, que é o saber de tipo universal;
- sendo a Lei nº 108/88 potencialmente uma boa lei, cujas “culpas” residiram mais da falta de desenvolvimento dos alicerces, na fase de operacionalização, do que de deficiências da própria lei, ela não precisa de grandes mudanças; a alteração mais importante a introduzir respeita à necessidade de uma maior flexibilidade no modelo de organização interna;
- a revisão da lei deverá ter em atenção três princípios essenciais:
 - o princípio da relativização legislativa, no sentido de reconhecer que a aplicação da lei é tão ou mais importante do que a própria lei — o Direito só o é em concreto —, pelo que se deverá aproveitar o mais possível da lei existente e melhorá-la onde é estritamente necessário;
 - o princípio da contratualização, como expressão da democracia consensual e reconhecimento de que a democracia contratual, participativa, é hoje em dia uma das condições de governabilidade;

- o princípio da responsabilização, de acordo com o já mencionado binómio autonomia/responsabilidade;
- foram avançadas sugestões e propostas concretas para a reformulação da lei, enquadradas pelo princípio da redução à mais ínfima expressão das disposições a aplicar compulsivamente às instituições e às suas unidades orgânicas; assim, a lei e os respectivos mecanismos de operacionalização deverão:
 - reforçar a capacidade de auto-organização, de forma a potenciar a diversificação dos modelos de governo e de gestão, das carreiras científicas e académicas, das modalidades de recrutamento de pessoal e de diversificação remuneratória e dos modelos de selecção de estudantes; como aspectos práticos ligados à organização interna das instituições, foram referidos possíveis aperfeiçoamentos no sentido de os Senados serem mais operacionais, a proporcionalidade na representação de unidades e corpos ser mitigada e a dimensão dos órgãos ser revista, os conselhos consultivos, quando existam, terem algumas competências próprias, e poderem ser constituídas comissões instaladoras no plano interno;
 - estimular a competição pela qualidade, pela excelência, pelas condições de vida, trabalho e conforto dentro das instituições, pela projecção nacional e internacional, ...; a competição não é necessariamente conotada com a mercantilização, ela pode coexistir com uma cooperação salutar;
 - promover a contratualização, tendo nomeadamente em vista a preparação de planos com horizonte geracional;
 - ter em conta o interesse público nos processos de tomada de decisão, reforçando a representação externa nos órgãos da instituição;
 - promover a integração institucional da investigação, de modo a que passe a estar mais ligada às instituições;
 - garantir que os resultados da avaliação sejam publicitados e tenham consequências visíveis;
- no que se refere ao estatuto jurídico das Universidades, foi manifestado apoio à ideia da sua integração no sector autónomo do Estado, como proposto pelo CRUP;

Foi ainda referido que os modelos apontados deverão ser aprofundados tendo em atenção a experiência acumulada nas instituições, sem esquecer a mais valia inerente à democraticidade e participação dos corpos da instituição.

5. A concluir, salienta-se o nível elevado do debate, para o que muito contribuiu a qualidade das intervenções, o modo aberto, sem preconceitos, como decorreu o painel prospectivo e a forma participada no decurso dos trabalhos.

O Seminário foi útil e frutuoso, constituindo uma importante recolha de material para reflexão com vista a divisar possíveis novas linhas de rumo. O Conselho Nacional de Educação, e em especial a sua 3^a Comissão, procurarão tirar o melhor proveito das ideias e observações apresentadas, não só no processo de preparação e aprovação do parecer sobre a autonomia, mas ainda em trabalho posterior de reflexão continuada.

As presenças do Senhor Ministro da Educação e do Senhor Secretário de Estado do Ensino Superior vieram reforçar a importância e a dimensão política do Seminário, estimulando também, implicitamente, a participação e o debate, face à certeza de que as conclusões, apresentadas em primeira mão, merecerão a atenção devida por parte da equipa ministerial.