

**CONTRIBUTOS PARA O ESTUDO DO DESENVOLVIMENTO
DA AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA EM PORTUGAL DESDE O 25 DE ABRIL**

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho traduz o testemunho de uma vivência pessoal do desenvolvimento da autonomia universitária em Portugal nos últimos 25 anos, não constituindo — nem pretendendo constituir — um estudo académico sobre o tema. A visão apresentada, inevitavelmente polarizada por uma experiência de vida marcada por forte envolvimento institucional, poderá, quando muito, proporcionar algum material para o aprofundamento científico que venha a ser feito nesta matéria.

Evita-se, igualmente, enveredar pela análise das causas que, de uma forma ou outra e um pouco por todo o mundo, têm levado os mais diversos Governos a atribuir autonomia e responsabilidades crescentes às instituições universitárias, problemática esta tratada em publicações recentes ¹.

A apresentação efectuada estrutura-se em redor de marcos históricos no desenvolvimento autónómico do sistema universitário nacional, desde a situação vivida em 1974, passando por um percurso de desconcentração e descentralização que conduziu em 1988 à Lei de Autonomia das Universidades, até à construção dos pilares

¹ Veja-se, por exemplo, o Capítulo I do documento *Repensar o Ensino Superior II — A Lei de Autonomia das Universidades*, CRUP, Outubro de 1996.

sobre os quais assenta a autonomia, não fugindo, ainda, a alguns toques prospectivos com possível actualidade.

2. A AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA EM 1974

As Universidades de Coimbra, Lisboa e Porto, e as suas faculdades, escolas e estabelecimentos integrados, gozaram, até 1952, de um regime de autonomia com um elevado grau de descentralização interna, segundo o qual a administração das universidades competia aos senados e a das faculdades e escolas não integradas competia aos conselhos escolares.

O Decreto-Lei nº 38 692, de 21 de Março de 1952, retira essa autonomia administrativa às unidades orgânicas e estabelecimentos anexos, centralizando a administração num conselho administrativo de universidade, com gozo de uma autonomia administrativa fortemente condicionada pela lei geral.

Vale a pena reflectir nas razões invocadas no preâmbulo do referido Decreto-Lei para justificar as medidas então tomadas: afinal, nem os senados, a nível da universidade, nem os conselhos escolares, a nível das escolas, assumiam ou exerciam as competências administrativas que a lei lhes consignava. Transcreve-se desse preâmbulo o parágrafo que se segue à afirmação do “propósito de só manter a autonomia administrativa das universidades e suprimir a que prodigamente se atribuiu, não só às respectivas faculdades e escolas, mas ainda a inúmeros estabelecimentos pertencentes ou anexos a estas”: “Na verdade, não se encontrou qualquer justificação séria para esta autonomia, de que, aliás, na maior parte dos casos se não tem feito uso: bastará notar que só em muito poucos dos últimos estabelecimentos (anexos) existem os conselhos administrativos que a lei impõe”. É, por conseguinte, surpreendente constatar que a autonomia interna estiolou por (alegada) falta de uso!

Com a reforma Veiga Simão no início da década de 70 a questão da autonomia universitária reentrou na agenda política do Governo. As universidades novas, criadas pelo Decreto-Lei nº 402/73, de 11 de Agosto, são dotadas de autonomia administrativa e financeira, sendo a respectiva estrutura e a orgânica pedagógica e administrativa das unidades de ensino e de investigação remetidas para um diploma orientador do ensino superior que se encontrava em discussão pública. É interessante notar que o *Projecto de Diploma Orientador do Ensino Superior*, elaborado com base no estudo sobre *Linhas Gerais da Reforma do Ensino Superior* e nas opiniões expressas durante o período de discussão pública a que esse texto foi submetido, acabou por ser aprovado pelo Ministro Veiga Simão em 16 de Abril de 1974. Destaca-se, do projecto de diploma, o artigo 13º, onde se estabelece: “as universidades têm personalidade jurídica e património próprio e

dispõem de autonomia pedagógica, científica e cultural, administrativa e financeira, e disciplinar, sem outras limitações além das estabelecidas por lei”. A revolução de Abril, ocorrida escassos dias depois da data assinalada, acabou por suspender esse processo, contribuindo, de forma algo irónica, para um atraso de 14 anos na aprovação do que era, já então, um dado adquirido.

3. OS PROBLEMAS DA AUTONOMIA EM 1988

A autonomia científica, pedagógica, administrativa e financeira das universidades ficou inequivocamente consagrada no artigo 76º, nº 2, da Constituição da República Portuguesa. Contudo, apesar de uma longa sucessão de anteprojectos e projecto de lei e de muita discussão à volta da matéria, a situação em 1987/88 era ainda de uma grande incerteza quanto aos destinos da autonomia universitária.

A publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei nº 46/86, de 14 de Outubro) ao reforçar, no seu artigo 45º, o preceito constitucional da autonomia universitária, não foi porém mais longe, como se chegou a pressupor, na respectiva regulamentação e operacionalização — nem seria essa a solução mais adequada.

É de referir, contudo, que no início da década de 80 se começavam a dar passos significativos em termos de autonomia, quer através de legislação avulsa, quer no modo como o Ministério da Educação começou a ver de maneira diferente o exercício do poder tutelar. Um primeiro avanço foi dado pelo despacho nº 279/81, de 12 de Outubro, do Ministro da Educação e das Universidades, Prof. Vítor Crespo, ao permitir a indicação ao Governo de listas tríplexes para efeitos de designação do reitor, obtidas através de um processo eleitoral, muito embora essa designação se continuasse a processar ao abrigo do disposto no Decreto-Lei nº 26 611, de 19 de Maio de 1936. O primeiro reitor eleito em Portugal, ao abrigo desse despacho, foi o Prof. Lúcio Craveiro da Silva, na Universidade do Minho, e outras Universidades de imediato se lhe seguiram. Num acto de grande simbolismo, o reitor deixava de ser exclusivamente o representante do Governo junto da universidade para passar a ser, simultaneamente, o representante da universidade junto ao Governo.

Entretanto, como se referiu já, desde 1973 as denominadas universidades novas, em regime de instalação, gozavam de autonomia administrativa e financeira, embora com uma forte acção interventora por parte da tutela governamental. Com o fim

do

regime de instalação, esteve em risco de se perder a continuidade de uma experiência que, apesar das limitações, se revelara positiva. Essa terá sido, porventura, a principal motivação para o Decreto-Lei nº 188/82, de 17 de Maio, que criou a possibilidade de dotar as universidades e os institutos universitários de autonomia administrativa e financeira, através de portaria baseada em pedido fundamentado da instituição interessada. Embora na altura não se tivesse uma percepção clara disso, abriu-se por esta via, ainda de forma tímida, o princípio da contratualização — substituindo disposições de aplicação genérica impostas por lei por soluções discutidas e negociadas, de possível aplicação parcelar —, princípio este que iria jogar na década seguinte um papel fundamental no desenvolvimento da autonomia universitária.

As Universidades de Évora e do Minho rapidamente fizeram uso dessa prerrogativa, no que foram posteriormente seguidas pelas restantes universidades novas. Constatou-se, porém, uma menor apetência das universidades mais antigas pela autonomia, já que apenas a Universidade do Porto a solicitou, cerca de quatro anos mais tarde.

Também o exercício da autonomia administrativa foi progressivamente reforçado, através de competências acrescidas atribuídas aos reitores. São de realçar, em termos da atribuição de competências próprias aos reitores:

- a)** o Decreto-Lei nº 200-J/80, de 24 de Junho, que representa um primeiro passo na transferência para as universidades da capacidade de recrutamento do seu pessoal docente, embora limitada às categorias de pessoal não doutorado, e permite o reconhecimento da conveniência urgente de serviço dos respectivos contratos;
- b)** o Decreto-Lei nº 555/80, de 28 de Novembro, relativo à concessão de equiparação a bolseiro a docentes no País e no estrangeiro por períodos até 30 dias, competência alargada pelo Decreto-Lei nº 320/81, de 27 de Novembro, para períodos até 90 dias, passando a abranger também investigadores e técnicos superiores;
- c)** o Decreto-Lei nº 29/83, de 22 de Janeiro, que permite a autorização das equiparações a bolseiro qualquer que seja a sua duração;
- d)** o Decreto-Lei nº 283/83, de 21 de Junho, que transfere para as universidades a totalidade das competências relativas à concessão de equivalências de habilitações estrangeiras de nível superior às correspondentes habilitações portuguesas;

- e) o Decreto-Lei nº 323/84, de 9 de Outubro, que remete para os reitores a autorização de todos os actos administrativos ligados ao recrutamento e mobilidade de todo o pessoal de qualquer categoria e carreira, à gestão do pessoal, a nomeações de júris, a autorizações de despesas de capital até determinado limite, a aprovação de tabelas de preços por serviços prestados e diversas outras competências pontuais.

Também alguns despachos de delegação contribuíram para o alargamento das competências dos reitores a partir de 1979, com destaque para os despachos nº 15/81 e nº 10/82 do Director-Geral do Ensino Superior que delegam ou subdelegam uma boa parte das competências que se viriam a transformar em competências próprias pelo Decreto-Lei nº 323/84.

Pretendeu-se, com as listagens atrás apresentadas, mostrar o carácter gradual, tentativo, da transferência de competências para as universidades, bem como dar uma ideia do tipo e volume de dossiers que anteriormente eram obrigatoriamente enviados ao Ministério da Educação para serem autorizados por parte da administração central. Os efeitos desta descentralização foram notórios no ritmo de desenvolvimento das instituições, na medida em que, uma vez completos os dossiers, passaram a ser resolvidos e autorizados em poucos dias, ou mesmo horas, por despacho reitoral, em vez das semanas ou meses que anteriormente passavam nos corredores e gabinetes do Ministério.

No entanto, a inexistência de uma lei de autonomia, com a consequente ausência de estatutos próprios, continuava a dificultar a correspondente autonomização dos órgãos e estruturas dentro das instituições universitárias. O poder encontrava-se excessivamente concentrado no reitor, que não dispunha de instrumentos formais para o desconcentrar a nível de órgãos da universidade, das escolas e dos departamentos.

Nas universidades novas, em regime de instalação, existiu a preocupação de permitir enquadramento legal para a constituição de órgãos de natureza científico-pedagógica. O Decreto-Lei nº 649/76, de 31 de Julho, estabeleceu que “nas escolas superiores em regime de instalação onde funcionem cursos de bacharelato há mais de um ano devem ser constituídos, por eleição, um conselho pedagógico e um conselho científico, ou um conselho pedagógico-científico”, remetendo para despacho do Secretário de Estado do Ensino Superior a correspondente fixação das atribuições, constituição e forma de eleição, ouvidas as escolas. A eficácia desta medida foi reduzida, tendo a questão sido retomada pelo Decreto-Lei nº 88/79, de 18 de Abril, numa base não

impositiva: “sob proposta das comissões instaladoras respectivas, pode ser autorizado o funcionamento de conselhos científicos em estabelecimentos e cursos de ensino superior em período de instalação, volvido que seja um ano sobre o início deste”. Por sua vez, o Decreto-Lei nº 498-D/79, de 21 de Dezembro, ao prorrogar o período do regime de instalação dos estabelecimentos de ensino superior criados pelo Decreto-Lei nº 402/73, cria nos mesmos um conselho científico com a constituição e competências previstas no diploma da gestão democrática dos estabelecimentos de ensino superior (Decreto-Lei nº 781-A/76, de 28 de Outubro).

A título de exemplo, a Universidade do Minho constituiu internamente um conselho científico e um conselho pedagógico ainda em 1975 e viria a criar um senado universitário em regime experimental, por despacho do Secretário de Estado do Ensino Superior de 30 de Maio de 1985 sob proposta da Universidade, órgão cuja principal novidade, além de retomar a existência de um senado com poder deliberativo, era a inclusão de personalidades externas à universidade até um terço dos seus membros.

Para além dos aspectos de autonomia estatutária referidos, e apesar do acréscimo de autonomia administrativa por efeito do alargamento das competências dos reitores, no âmbito da autonomia financeira a situação das universidades enfermava de um amplo conjunto de problemas, com diagnóstico conhecido mas cuja terapêutica tardava. Referenciam-se, em particular, os seguintes aspectos:

- a)** a fixação dos plafonds orçamentais de cada universidade numa base incremental, a partir dos valores dos anos anteriores, penalizando as instituições com maior ritmo de desenvolvimento;
- b)** o carácter arcaico do sistema de contabilidade pública, com normas rígidas de divisão por rubricas estanques e de execução orçamental por anos civis, sem possibilidade de transição de saldos, negando a flexibilidade necessária para uma gestão dinâmica, em que a realocação de recursos é ferramenta indispensável;
- c)** a burocracia das normas da contabilidade pública, privilegiando mais a desconfiança — controlo *a anteriori* — do que a responsabilização — controlo *a posteriori* —, com efeitos paralizantes e, por desajustadas à realidade, incentivadoras de uma certa fuga, encoberta pelo próprio Estado, às determinações legais;

- d) a inadequação do sistema de contabilidade pública para fornecer indicadores de gestão ou desempenho, indispensáveis para o planeamento.

As instituições que haviam requerido e obtido a autonomia financeira conseguiram, porém, alguns avanços, através da flexibilidade, ainda que limitada, proporcionada pela possibilidade de elaboração de orçamentos suplementares e pela capacidade de captação de receitas próprias.

4. O PAPEL DAS UNIVERSIDADES NA ELABORAÇÃO DA LEI DE AUTONOMIA

Com a constituição do Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas (CRUP) pelo Decreto-Lei nº 107/79, de 2 de Maio, as universidades portuguesas ganharam um mecanismo que se revelou essencial para exprimirem e reforçarem a sua voz em defesa da autonomia universitária.

A posição do CRUP nesta matéria foi simultaneamente pró-activa e de colaboração com o Governo. Logo em 1980 o Conselho de Reitores tomou a iniciativa de apresentar um projecto de proposta de lei, reformulado em 1984 e novamente em 1986. De uma forma algo polémica na altura, o projecto do CRUP assumiu explicitamente a forma de lei-quadro, constituindo, de entre os projectos de lei então em discussão, o menos regulamentador, ao definir apenas balizas, sem grandes restrições, para a autonomia das instituições universitárias.

Os princípios orientadores do documento do CRUP reflectiam um consenso alargado da comunidade universitária e não se afastavam de forma significativa dos emergentes nos restantes projectos. Relembrem-se, numa breve análise, as ideias fundamentais então avançadas, que reflectiam os principais anseios das universidades:

- a) a cada universidade deve ser reconhecido o direito de elaborar os seus estatutos, sem outras limitações para além das consignadas na lei;
- b) as faculdades ou unidades orgânicas equivalentes devem poder também gozar de autonomia administrativa e financeira, nos termos estabelecidos pelos estatutos da universidade;
- c) os órgãos de governo da universidade instituídos com carácter obrigatório deverão ser apenas o reitor, o senado universitário e o conselho administrativo, podendo os estatutos de cada universidade prever a constituição de outros órgãos que integrem funções previstas para aqueles;

- d) a composição do senado deve garantir a representação quer das unidades orgânicas, quer dos corpos da universidade;
- e) de acordo com os estatutos e ouvido o senado, o conselho administrativo da universidade poderá delegar em conselhos administrativos das unidades orgânicas as competências que se tornem necessárias a uma melhor gestão;
- f) a autonomia universitária deve co-envolver o princípio da gestão democrática da universidade.

O leque de princípios assim enunciado teve em mente não só salvaguardar aspectos fundamentais de representatividade, de democraticidade e de descentralização interna, mas também permitir soluções estruturais flexíveis, como sejam: uma organização por faculdades, por departamentos, por grupos de projecto, ou outra; com ou sem uma assembleia de universidade com funções eleitorais; com maior ou menor grau de autonomização das unidades estruturais, adaptável portanto á dimensão e grau de desenvolvimento das instituições; com um ou vários conselhos administrativos, com possibilidade de soluções diversificadas entre unidades orgânicas, conforme a sua dimensão ou especificidade. Tudo dependeria dos estatutos, aprovados numa assembleia representativa de toda a instituição.

Como se referiu anteriormente, esta abordagem foi alvo de críticas por parte de alguns sectores universitários mais conservadores, que desejavam ver incluído na lei um grau mais elevado de regulamentação da estrutura interna das universidades, face ao receio de que estas não estivessem preparadas para assumirem a responsabilidade de definirem por si próprias a sua organização e os seus destinos (efeitos do trauma de 1952?). Escrevi, na altura, a propósito da defesa de uma solução tipo lei-quadro ²:

“É minha convicção que uma lei-quadro de autonomia não poderá ir muito longe na regulamentação da estrutura interna das universidades sem correr o risco de abafar experiências em curso em algumas das novas instituições universitárias, podendo mesmo acabar por contrariar o próprio princípio da autonomia universitária. Claro que, com balizas muito genéricas, a tarefa de elaboração dos estatutos é bem mais complexa e sujeita a polémicas no seio de cada instituição, implicando pois uma maior responsabilidade institucional. Mas não será precisamente na responsabilização, na capacidade de inovação e de planeamento sem dirigismos, na capacidade de gerar consensos a partir da confrontação saudável de ideias, que estará a essência da autonomia?”

² “Autonomia e Administração das Universidades”, comunicação apresentada no Colóquio *O Sistema Educativo Português e a Integração de Portugal na CEE*, Centro de Estudos Lusíadas, Universidade do Minho, Novembro de 1986.

Aliás, atrevo-me a defender que a publicação de uma lei de autonomia, sendo condição necessária, não é suficiente só por si para a implementação de uma administração verdadeiramente autónoma. A autonomia consolida-se através da prática diária, intransigente no seu uso, mas responsável e criativa.”

A Lei nº 108/88, aprovada pelo Parlamento por unanimidade e aclamação, acolheu a quase totalidade dos princípios defendidos pelas universidades através do CRUP. O consenso teve, porém, um preço em termos de autonomia estatutária, com a imposição às unidades orgânicas do figurino do Decreto-Lei nº 781-A/76 e a obrigatoriedade de uma assembleia de universidade com funções eleitorais.

A comunidade académica, não se tendo entendido nesta matéria, acabou por contribuir para a sua autolimitação, criando grandes dificuldades a instituições que vinham a experimentar formas inovadoras de organização. No que respeita à Universidade do Minho, cujo modelo organizacional não cabia no figurino estabelecido pela lei, foi necessária a boa vontade do Ministro Roberto Carneiro para, sobrepondo-se ao parecer da comissão de apreciação dos estatutos, homologar uma solução que, cumprindo o espírito da lei, não se adequa integralmente à respectiva letra. Perdeu-se, no entanto, a possibilidade da eleição directa do reitor por toda a academia, que tinha demonstrado em 1984 e 1987 um enorme potencial mobilizador de toda a instituição.

5. A LEI Nº 108/88

5.1 A Lei de Autonomia e o relacionamento com o poder político

A vontade política expressa pela Assembleia da República em 1988 para avançar com a discussão dos projectos de lei sobre a autonomia universitária, fruto de uma conjuntura favorável, apanhou o Governo de surpresa e foi a contragosto que a equipa ministerial da Educação avançou com uma proposta de lei, que não desejava de imediato. Aliás, na legislatura anterior o Ministro João de Deus Pinheiro, embora motivado para esta problemática, teve consciência das dificuldades em avançar com um quadro autónomico alargado sem que estivessem previamente definidos os princípios orientadores dos alicerces da autonomia — a contratualização do financiamento e os mecanismos de acompanhamento e avaliação —, razão por que não incluiu o dossier nas suas prioridades, preferindo começar por trabalhar a problemática do financiamento, com resultados visíveis no aparecimento, pela primeira vez, de uma fórmula de financiamento.

A seguir à publicação da Lei de Autonomia das Universidades (LAU), em Setembro de 1988, as atenções das universidades centraram-se na elaboração dos seus estatutos, questão esta que mereceu por parte do Ministério da Educação uma grande atenção e apoio. O mesmo não se pode dizer, porém, do desenvolvimento e operacionalização da LAU, que esbarrou em dificuldades múltiplas derivadas, por um lado, de alguma falta de experiência em lidar com uma lei-quadro (agravada pela prevalência do entendimento de que apenas se pode fazer o que está explicitamente previsto na lei, em vez da interpretação, mais consentânea com a autonomia, de que se poderá fazer tudo o que não é impedido pela lei), e por outro de uma relutância da administração central em largar mão de um poder que tinha detido por longo tempo.

Uma primeira questão respeitou à revogação (tácita, ou não?) de legislação anterior conflituante com o novo regime. As dificuldades nesta matéria encontradas de forma persistente no relacionamento com a administração central, em alguns casos com possíveis implicações perante o Tribunal de Contas, levaram o Conselho de Reitores a solicitar ao Governo a revogação explícita de um amplo conjunto de diplomas legais relativos às competências dos reitores, aos serviços e gestão das universidades, à gestão orçamental, a graus e provas académicas, a cursos e estudantes, e a funcionários, num total de cerca de 40 diplomas. Esta matéria arrastou-se nas agendas de trabalho estabelecidas com os sucessivos Ministros da Educação, só tendo resultados palpáveis na presente legislatura.

A questão central no relacionamento com o Governo teve, contudo, a ver com o entendimento da tutela governamental quanto à sua capacidade de intervenção. As universidades consideravam, legitimamente, que os actos praticados no âmbito da autonomia administrativa, dentro das competências próprias dos órgãos da universidade, são definitivos e executórios, não havendo lugar a recurso hierárquico para o Ministério da Educação. O Ministro Roberto Carneiro e o Secretário de Estado Alberto Ralha entendiam, por sua vez, que a capacidade de supervisão e orientação lhes dava o direito de interferirem nos actos praticados na universidade, nomeadamente no caso de actos que a tutela julgasse feridos de nulidade. Geraram-se a este respeito alguns conflitos sérios, de que foi paradigmático o despacho de Outubro de 1989 do Secretário de Estado do Ensino Superior, que anulou um despacho do Reitor da Universidade do Minho de nomeação de um júri para análise de um processo de equivalência ao grau de doutor. A Universidade do Minho não se conformou com a decisão, não tanto pelo seu conteúdo mas por considerar que feria gravemente a autonomia da universidade, o que provocou

um diferendo com grande repercussão pública que culminou na apresentação do caso à Procuradoria Geral da República.

O parecer nº 7/90 do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República fez jurisprudência nesta matéria, contribuindo de forma decisiva para a consolidação da autonomia universitária, ao estabelecer que a intervenção da entidade tutelar deve resultar do exercício de competência expressamente estabelecida na lei e não pode ser exercida senão nos termos, modos e formas de intervenção tutelar enumerados na lei.

5.2 Uma autonomia sem alicerces

Quando se discute a autonomia universitária, uma pergunta prevalece: será possível uma verdadeira autonomia para instituições que dependem quase em exclusivo de financiamentos públicos e, como tal, podem ser controladas através das dotações orçamentais?

Trata-se, a meu ver, de um falso paradoxo, de solução fácil desde que se aceite o princípio de que o financiamento público não deriva nem de um direito inalienável das universidades, nem de uma generosidade do Estado, mas sim do facto de as universidades prestarem um serviço de interesse público, insubstituível, da maior relevância social, serviço esse que, para além dos valores intrínsecos que encerra, pode ser em boa medida quantificável. A preservação da autonomia face à necessidade dos financiamentos públicos passa, por conseguinte, por uma via de contratualização e de responsabilização mútua, assente em três pilares sem os quais a autonomia será uma permanente fonte de tensões e não poderá vingar:

- o estabelecimento de contratos de desenvolvimento acordados entre o Ministério da Educação e cada uma das universidades, onde se estabeleçam as metas de desenvolvimento dentro de um equilíbrio entre os interesses, apetências e capacidade de realização demonstrados pela instituição e os objectivos políticos para o desenvolvimento global do sistema nacional de ensino superior, num conceito de rede articulada e coerente de instituições de ensino superior;
- a existência de mecanismos claros e transparentes de financiamento, baseados em critérios objectivos devidamente consensualizados, que retirem à tutela o tradicional carácter discricionário do financiamento, centrando a negociação orçamental no plafond global para o conjunto das instituições a partir de referenciais solidamente construídos;

- a prestação clara de contas por parte das instituições, não só no plano administrativo e financeiro, através dos relatórios de contas e auditorias, mas também, e mais importante, perante a Sociedade, ao nível da eficácia de actuação face a objectivos e metas traçados, pela via de processos de avaliação credíveis e transparentes.

A Lei nº 108/88 nasceu sem que estes alicerces — uma política para o ensino superior, consubstanciada em contratos de desenvolvimento, uma lei do financiamento e uma lei de avaliação — estivessem estruturados ou em vias de estruturação, ou se vislumbrasse vontade política de os construir. Coube às universidades lutar pela sua edificação, numa posição pro-activa de que se sintetizam no ponto seguinte alguns aspectos essenciais.

5.3 A construção dos pilares da autonomia

A contratualização do financiamento começou a ser trabalhada, de forma embrionária, em 1986, na sequência de um estudo efectuado no âmbito do Conselho de Reitores ³ que conduziu a uma fórmula de financiamento baseada num número restrito de parâmetros (número de alunos em cursos laboratoriais e em cursos não laboratoriais, respectivas dotações per capita e um factor de dimensão para as instituições em fase de desenvolvimento). A fórmula estabelecida, aprovada pela Resolução nº 87/86, de 15 de Dezembro, do Conselho de Ministros, passou a constituir, a partir de 1988, um referencial para a fixação dos plafonds orçamentais das universidades, ainda que associado a mecanismos incrementalistas.

Um trabalho conjunto entre o CRUP, o Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnicos e o Ministério da Educação conduziu em 1993 a um documento ⁴ que propõe uma fórmula mais aperfeiçoada, com desdobramento por um número significativo de domínios científicos, o qual, com sucessivos ajustes e aperfeiçoamentos pontuais, continua presentemente em uso. Este novo mecanismo, que não foi objecto de diploma legal e começou a vigorar com base num acordo verbal estabelecido entre o CRUP e o Ministro Couto dos Santos, acordo esse mantido e honrado pelos Ministros seguintes, introduziu uma forma de relacionamento diferente

³ *Análise da Fórmula de Financiamento*, CRUP, 24.Março.1986.

⁴ *Financiamento do Ensino Superior: Contratos-Programa*, documento ME/CRUP/CCISP, 04.Agosto.1993.

entre universidades e tutela no que respeita ao financiamento, baseada em três pressupostos indissociáveis:

- a determinação do plafond orçamental de referência para cada instituição é efectuada com base em critérios objectivos, sem poder discricionário por parte da tutela;
- no caso de o Ministério da Educação não poder cobrir a totalidade do valor resultante do somatório dos plafonds de referência, há lugar a uma negociação entre o CRUP e o Ministério para a fixação do plafond global para as universidades públicas, havendo, se for caso disso, um corte proporcional igual para todas as instituições;
- o orçamento fixado no início do ano civil é respeitado por ambas as partes, i.e., nem as universidades são sujeitas a reduções ou cativações de verbas, nem as universidades solicitam reforços adicionais.

Com a prática referida, travou-se em boa medida a tendência para uma evolução negativa das dotações orçamentais e introduziu-se acalmia numa questão que, até 1992, suscitou grande polémica e notoriedade pública. A Lei do Financiamento do Ensino Superior (Lei nº 113/97, de 16 de Setembro) acabou por aproveitar da experiência adquirida, passando a dar enquadramento jurídico aos mecanismos *ad hoc* até então praticados.

Menos positiva foi a evolução dos contratos de desenvolvimento, em boa parte devido à falta de uma política definida para o sistema de ensino superior. Apesar de insistentemente reclamados desde o início da década, nenhuma universidade teve até à data o seu contrato aprovado. A Lei 113/97 veio, contudo, consagrar não só a figura do “contrato de desenvolvimento”, encarado como um instrumento de planeamento estratégico, mas também o conceito de “contrato programa” para resolver questões conjunturais.

A avaliação e acompanhamento das instituições necessitou também de um grande voluntarismo por parte das universidades. Um esboço de projecto apresentado pelo Ministro da Educação em 1990, que pretendia estabelecer um processo de avaliação fortemente centralizado e governamentalizado, foi deixado cair face às críticas contundentes que recebeu. O Governo remeteu-se posteriormente ao silêncio nesta matéria. Consciente de que as universidades são as principais interessadas no processo de avaliação, o Conselho de Reitores chamou a si a iniciativa ao lançar, no início de 1993, um conjunto de medidas estratégicas de actuação, bem como uma calendarização de acções de sensibilização junto às universidades, por forma a avançar ainda nesse ano

com uma experiência piloto de avaliação externa dirigida a quatro áreas científicas. Esta iniciativa teve o efeito quase imediato de levar a equipa ministerial a produzir um primeiro projecto de “normativo orientador para a avaliação no ensino superior”, o qual levantou, porém, muitas reservas por parte das universidades.

A reflexão que se havia já produzido sobre esta temática, com realce para os Seminários organizados com o apoio de especialistas estrangeiros, permitiu uma reacção rápida ao documento do Ministério. O parecer do CRUP foi emitido numa forma pouco habitual, através de três documentos, relativos a uma definição dos princípios gerais que deveriam enformar a lei, a uma proposta de texto alternativo para o preâmbulo e para o articulado, em que se reforçava a perspectiva construtiva do sistema de avaliação e a flexibilização de processos, e a um projecto de desenvolvimento da lei, sob a forma de protocolo definidor das competências de uma *entidade representativa* coordenadora do processo de avaliação do ensino universitário público. Procurou-se, assim, indicar os princípios fundamentais para o enquadramento do processo de avaliação, apresentar uma proposta coerente de articulado para uma lei-quadro de avaliação e exemplificar uma via possível de levar a lei à prática.

Esta estratégia criou uma boa interacção com o Ministério da Educação, permitindo uma dinâmica conducente à aprovação da Lei nº 38/94, de 21 de Novembro, que segue de muito perto as propostas do CRUP.

Um aspecto particularmente relevante e inédito da Lei nº 38/94 é o facto de possibilitar a sua regulamentação através de um processo de contratualização, mediante o estabelecimento de protocolos entre o Governo e as entidades representativas das instituições de ensino superior. No que concerne às universidades públicas, foi assinado em 19 de Junho de 1995 um protocolo entre o Ministro da Educação, o Conselho de Reitores e a Fundação das Universidades Portuguesas, no qual se reconhece a Fundação como entidade representativa e se estabelecem o objecto e as fases do sistema de avaliação. A extensão deste mecanismo de contratualização aos restantes sectores do ensino superior revelou-se mais problemática, só se concretizando muito recentemente ⁵.

O grau de autonomia e descentralização intrínseco ao sistema de avaliação das instituições de ensino superior em Portugal, a um nível que não encontra paralelo em

⁵ Os protocolos a reconhecer a ADISPOR e a APESP como entidades representativas dos institutos superiores politécnicos públicos e das instituições de ensino superior particular e cooperativo foram assinados em, respectivamente, <<<16 de Dezembro de 1998 e 3 de Março de 1999.

muitos países, exige cuidados quanto à garantia da credibilidade do sistema. Essa

responsabilidade, que cabe ao Ministério da Educação (artº 10º, nº 3, da Lei nº 38/94), foi transferida para o Conselho Nacional de Avaliação do Ensino Superior, criado com a finalidade de “assegurar a harmonia, coesão e credibilidade do processo de avaliação e acompanhamento do ensino superior, tendo em vista a observação dos padrões de excelência a que deve corresponder o funcionamento global do sistema” (artigo 11º, nº 1, do Decreto-Lei nº 205/98, de 11 de Julho).

5.4 A autonomia científica e pedagógica

A autonomia científica consagrada na LAU confere às universidades “a capacidade de livremente definir, programar e executar a investigação e demais actividades científicas e culturais”, com a salvaguarda de serem tidas em conta “a natureza e os fins da universidade e (...) as grandes linhas da política nacional, designadamente em matéria de educação, ciência e cultura” (artigo 6º, nºs 1 e 3 da LAU).

Na prática, porém, é muito difícil às universidades definirem uma política de investigação própria, dado não existirem mecanismos para um financiamento base da investigação científica a níveis satisfatórios. As universidades reivindicam, desde há muito, um sistema de duplo financiamento para a investigação: uma dotação incluída automaticamente no orçamento anual, com base numa fórmula, para despesas de manutenção das unidades de investigação e para projectos inseridos numa política institucional específica de investigação, a que acrescerão os recursos financeiros captados junto às entidades financiadoras de projectos, numa base concorrencial. Contudo, apenas a segunda componente, de natureza concorrencial, tem vindo a adquirir algum peso no orçamento das universidades, que ficam assim sujeitas às políticas e prioridades estabelecidas pelas entidades financiadoras. Quanto ao financiamento base, o Ministério da Educação demonstrou alguma sensibilidade para o problema, ao incluir na fórmula de financiamento um pequeno adicional (de 6% actualmente), o qual, contudo, acaba por ser perdido nos cortes efectuados ao orçamento padrão para a determinação dos plafonds efectivos. O Ministério da Ciência e Tecnologia, que deveria deter a principal responsabilidade nesta matéria, atribui às unidades de investigação uma componente de financiamento basilar que é insignificante em termos percentuais e não é equacionado em termos institucionais. A questão da integração institucional das unidades de investigação, enquadradas numa política definida pela universidade para a investigação científica, e a contratualização de uma fórmula de financiamento para a

investigação a partir do Ministério da Ciência e Tecnologia, constituem uma das questões de maior actualidade para a consolidação da autonomia universitária.

No âmbito da autonomia pedagógica, “as universidades gozam da faculdade de criação, suspensão e extinção de cursos” e “têm autonomia na elaboração dos planos de estudo e programas das disciplinas, definição dos métodos de ensino, escolha dos processos de avaliação de conhecimentos e ensaio de novas experiências pedagógicas” (artigo 7º, nºs 1 e 2, da LAU).

A capacidade atribuída aos senados universitários para criarem novos cursos sem intervenção do Ministério da Educação foi surpreendente para a época, até por não estarem definidas as metas que deveriam integrar os contratos de desenvolvimento. O Governo sentiu necessidade de regulamentar rapidamente esta matéria, fazendo publicar o Decreto-Lei nº 155/89, de 11 de Maio, que estabelece o princípio do registo dos cursos na Direcção-Geral do Ensino Superior e a respectiva inclusão nos planos de actividades a submeter ao Ministério da Educação no ano precedente ao da entrada em funcionamento dos novos cursos.

A preocupação do Governo teve essencialmente a ver com o não assumir automaticamente os encargos financeiros que, pela fórmula do financiamento, resultariam da criação de novos cursos. O controlo foi, por conseguinte, estabelecido através da fixação do número de vagas a abrir em cada ano, mas o grande interesse político em aumentar a capacidade de acolhimento no ensino superior significou que, na prática, as universidades iniciaram um número considerável de novos cursos, num ritmo de expansão sem precedentes no passado. Este fenómeno teve consequências não só no aspecto quantitativo, mas também no aparecimento de alguns cursos de licenciatura de espectro mais estreito e com designações mais específicas, fora do tradicional. Esta tendência, por vezes apresentada como um malefício da autonomia, foi, contudo, igualmente seguida, e em bem maior grau, no ensino superior politécnico e no ensino superior particular e cooperativo, cujos cursos são aprovados por Portaria do Ministério da Educação.

O exercício da autonomia pedagógica merece dois comentários críticos. O primeiro tem a ver com os efeitos marginais perversos da criação de alguns cursos de formação inicial demasiado especializados e do desenvolvimento voluntarista de algumas instituições num ritmo para além das suas capacidades. Globalmente, porém, o movimento de expansão foi muito positivo, sendo salutar verificar que o sistema de ensino superior público está em vias de ser, a muito curto prazo, praticamente suficiente

para acolher todos os candidatos provenientes do ensino secundário, com padrões de qualidade que continuam a ser o referencial nacional. O segundo comentário, menos positivo para as universidades, diz respeito à quase incapacidade que as instituições têm demonstrado para a inovação pedagógica e a correspondente introdução de novas metodologias de aprendizagem adequadas às realidades de um ensino superior massificado, rompendo com práticas de um ensino elitista que, não sendo mais possível a nível da formação inicial, terá inevitavelmente que se deslocar para a pós-graduação.

5.5 A autonomia administrativa, financeira e patrimonial

A autonomia administrativa das universidades, sucessivamente reforçada desde o início da década passada, ficou definitivamente consagrada na LAU. A gestão académica, administrativa e financeira compete aos órgãos da universidade, sob a superintendência do reitor, incluindo toda a gestão do pessoal. As competências reservadas à tutela são, exclusivamente, as listadas no nº 2 do artigo 28º da Lei, interpretação esta confirmada pelo Parecer nº 7/90 do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República já atrás referido.

No âmbito da autonomia financeira, as universidades “dispõem do seu património, sem outras limitações além das estabelecidas por lei, gerem livremente as verbas anuais que lhes são atribuídas nos orçamentos de Estado, têm capacidade de transferir verbas entre as diferentes rubricas e capítulos orçamentais, elaboram os seus programas plurianuais, têm capacidade para obter receitas próprias a gerir anualmente através de orçamentos privativos, conforme critérios por si estabelecidos, e podem arrendar directamente edificios indispensáveis ao seu funcionamento”.

No quadro da autonomia administrativa, as universidades foram dispensadas de visto prévio do Tribunal de Contas, excepto nos casos de recrutamento de pessoal com vínculo à função pública (artigo 8º, nº 1, da LAU). A vigência desta cláusula foi, porém, efémera, dado que a Reforma do Tribunal de Contas publicada pouco depois (Lei nº 86/89, de 8 de Setembro) impôs um regime geral de visto prévio que se sobrepos à LAU. A legislação posterior sobre contabilidade pública provocou também sucessivas erosões na autonomia financeira, a que se associaram com frequência posições tomadas pela administração central, ciosa de conservar o seu poder.

Perante a pressão das universidades, inconformadas com a situação, o Governo acabou por reconhecer a necessidade de serem tomadas medidas de clarificação da autonomia, conducentes a uma flexibilização da gestão universitária. Assim, com o envolvimento pessoal dos Ministros da Educação e das Finanças, e na sequência de uma reunião histórica do Conselho de Reitores com o Conselho de Ministros para a Educação, Ciência, Cultura e Emprego que teve lugar a 20 de Maio de 1997, foi aprovado o Decreto-Lei n° 252/97, de 26 de Setembro, que adopta medidas de desenvolvimento e aprofundamento da lei da autonomia das universidades no plano da gestão de pessoal, orçamental e patrimonial.

O Decreto-Lei de flexibilização da gestão representou um avanço sem precedentes para a capacidade de gestão das universidades, por incidir em aspectos onde o controlo do Estado sobre a administração pública é mais forte e restritivo. Destacam-se, como mais importantes:

- a actualização bianual dos quadros de pessoal, com base em critérios objectivos e automáticos, por simples despacho do Ministro da Educação, que teve já como consequência um alargamento muito substancial dos quadros;
- a contratualização dos plafonds anuais máximos de pessoal docente, não docente e investigador, com a correspondente descativação de vagas para efeitos de recrutamento;
- a adopção de disposições especiais, mais flexíveis, para a celebração de contratos de trabalho a termo;
- a liberdade de gerir as receitas próprias de acordo com critérios fixados pela própria universidade;
- a integração dos saldos de gerência como receitas próprias, sem quaisquer limitações;
- a transferência para o património das universidades dos imóveis do domínio privado do Estado que se encontrem afectos ao desempenho das suas atribuições e competências.

Um regime de autonomia tão alargado implica, naturalmente, um melhor controlo *a posteriori*. Foi, por conseguinte, consensual aceitar o princípio de que, com o objectivo de avaliar a boa gestão financeira, as universidades deverão promover auditorias externas de dois em dois anos, a realizar por empresas de auditoria de reconhecido mérito, por si contratados para o efeito.

6. DESAFIOS DO PRESENTE

O quadro jurídico da autonomia universitária, construído ao longo de dez anos, está de momento razoavelmente completo: a lei-quadro da autonomia, desenvolvida e complementada pelas leis da avaliação e do financiamento, e respectivos desenvolvimentos normativos, e pelo diploma da flexibilização da gestão, proporcionam finalmente um referencial operacionalizável. O atraso no estabelecimento dos contratos de desenvolvimento das universidades, da responsabilidade do Governo, constitui o ponto menos positivo da situação actual.

A autonomia não está, porém, suficientemente consolidada na sua prática e, em alguns aspectos, está já desactualizada. Este tema encontra-se de momento em discussão no Conselho Nacional de Educação, na sequência de uma iniciativa do Conselho de Reitores, que produziu um documento⁶ de reflexão sobre o uso da autonomia, incluindo uma proposta de alterações à LAU que, sendo pontuais, têm contudo um grande alcance. Das ideias e soluções avançadas no referido documento, resultam:

- uma avaliação globalmente positiva da LAU e da sua aplicação pelas universidades, apesar das dificuldades e atrasos no seu desenvolvimento legislativo;
- a necessidade de clarificação da natureza jurídica das universidades, que poderiam passar a integrar a administração autónoma do Estado;
- a proposta de revogação do nº 2 do artigo 27º, que impõe restrições à autonomia estatutária hoje em dia não justificáveis;
- as propostas para clarificação e precisão dos preceitos relativos aos limites da autonomia administrativa, financeira e patrimonial e às competências no exercício do poder disciplinar;
- a prevalência da LAU sobre a legislação que com ela conflitue, salvaguardando de forma inequívoca que quaisquer disposições contrárias à lei da autonomia só serão aplicáveis às universidades se tal for explicitamente afirmado.

⁶ *Repensar o Ensino Superior II . A Lei de Autonomia das Universidades*, CRUP, Outubro de 1996.

A discussão deverá, porém, situar-se num plano mais amplo, que considere as autonomias dos diversos sectores do ensino superior e as suas interdependências,

questione o próprio estatuto jurídico das universidades e debata sem receios ou preconceitos as questões que se têm revelado mais polémicas, como sejam, a título de exemplo:

- a possibilidade de integração das universidades no sector autónomo do Estado;
- a capacidade de cada universidade poder definir livremente o seu modelo de organização e gestão;
- a flexibilização ou eventual liberalização dos limites percentuais para a participação dos diferentes corpos da universidade nos órgãos de governo;
- os equilíbrios possíveis entre a gestão colegial e as lideranças necessárias;
- o grau de intervenção da comunidade no governo da universidade.

O tratamento de assuntos desta natureza vai naturalmente debater-se com tradições enraizadas e interesses corporativos, mas é importante que a discussão se faça, seja para fundamentar e consolidar situações existentes, seja para gizar novas soluções, contribuindo também para uma melhor consciencialização, por parte dos académicos, das implicações e contradições associadas a determinados modelos. Como caso paradigmático, poderá citar-se a questão da gestão colegial, que consubstancia os princípios da participação e da democraticidade mas suscita com frequência críticas de ocupação excessiva de tempo e de diluição de responsabilidades. Valerá a pena, a este respeito, lembrar de novo o preâmbulo do Decreto-Lei nº 38 692, de 21 de Março de 1952, que usa como argumento adicional para extinguir os conselhos escolares e terminar a autonomia administrativa das faculdades a falta de vocação dos académicos para a gestão:

“São aqueles órgãos constituídos por professores. Destes se reclama que se votem ao culto da ciência e ao ensino. E não é razoável pedir a homens que, por força das preocupações dominantes do seu espírito, hão-de estar distanciados dos negócios administrativos se entreguem, com sacrificio da função própria, a outra para que não têm preparação nem gosto. Por outro lado a exigência da intervenção dos senados e dos conselhos escolares nas numerosas e complexas operações em que desdobra a administração conduzia a esta alternativa: ou eles haviam de reunir com tal frequência e de trabalhar tão aturadamente que, dado o número elevadíssimo de professores que os compõem, a actividade científica e docente não poderia deixar de ser prejudicada seriamente, ou os serviços administrativos haviam de desenvolver-se em ritmo susceptível de afectar variados e legítimos interesses”.

O desenvolvimento pleno da autonomia exige uma cultura institucional que interiorize o sentido de responsabilidade. Inevitavelmente, a autonomia tem como reverso a responsabilização e será tanto mais forte e consolidada quanto mais seguros, credíveis e transparentes forem os mecanismos — internos e externos — de prestação de contas e de avaliação do desempenho. A autonomia exige uma atitude pro-activa para a sua conquista e o seu uso responsável, num processo iterativo de construção passo a passo, em que os avanços possíveis numa dada fase dependem dos resultados e da confiança adquirida nas fases precedentes.

A autonomia não se recebe, conquista-se!