

ANTÓNIO CÂNDIDO OLIVEIRA

PROFESSOR, UNIVERSIDADE DO MINHO

PAULO PEIXOTO

PROFESSOR, UNIVERSIDADE DE COIMBRA

SÍLVIA SILVA

BOLSEIRA, INSTITUTO DE SOCIOLOGIA DA FLUP

Os conselhos gerais e a governação das universidades públicas em Portugal

1. Introdução

Este texto condensa parte de um livro recentemente publicado (Imagem 1). Deixamos aqui - sem lhe dar, devido a razões de falta de espaço, o detalhe que lhe é dado no livro - algumas das dinâmicas que caracterizaram o funcionamento dos conselhos gerais durante o seu primeiro ciclo de existência. A leitura que

as 15 experiências do primeiro ciclo de governação das universidades baseado na existência dos conselhos gerais são experiências muito diversas entre si e, cada uma delas, diversamente experienciadas pelos conselheiros.

aqui é feita do funcionamento dos conselhos gerais resulta predominantemente da auscultação de pessoas que integraram o órgão máximo de governação das universidades públicas portuguesas durante o primeiro ciclo da sua existência. Mas envolve também pesquisa e consulta documental. Combinadas, estas abordagens permitem uma leitura focalizada nas questões fundamentais que justificam a existência deste modelo de governação.

O livro, e o texto aqui publicado ainda mais, assumem um carácter fundamentalmente empírico. Neste texto fazemos uma descrição muito breve das metodologias a que recorremos, analisamos detalhadamente, em termos comparativos, a composição dos 15 conselhos gerais estudados, quer em termos de dimensão, quer em termos do peso relativo de cada um dos corpos que constitui o

órgão. Abordamos, de seguida, os modelos e processos eleitorais, assim como os modelos e processos de cooptação de membros externos.

A principal conclusão que retirámos do estudo é que as 15 experiências do primeiro ciclo de governação das universidades baseado na existência dos conselhos gerais são experiências muito diversas entre si e, cada uma delas, diversamente experienciadas pelos conselheiros. Qualquer exercício de generalização e de comparação obrigaria a relativizar variáveis que são circunstancialmente preponderantes. Isso não invalida que, ao longo do texto, observemos regularidades e tendências, comparemos experiências e analisemos, comentando, o discurso dos conselheiros auscultados. Abdicamos, por isso, de apresentar conclusões gerais. As recomendações mais válidas são apresentadas no livro sob a forma de testemunho direto, sendo deixadas pelos próprios entrevistados a partir das experiências vividas. O texto pretende contribuir para lançar uma reflexão sobre este modelo de governação, aproveitando para discutir a maior ou menor autonomia dos conselhos gerais e a relação do órgão com os reitores.

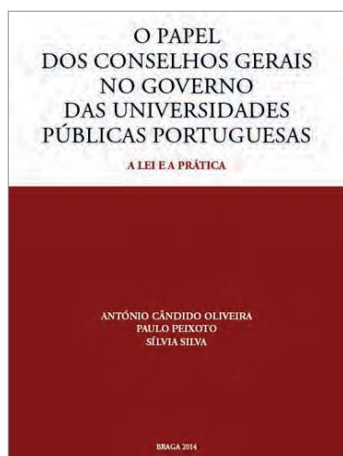


Imagem 1 – Capa do livro “O papel dos conselhos gerais no governo das universidades públicas portuguesas”



2. Metodologia

O estudo incide sobre os conselhos gerais das universidades públicas (15 instituições) e procura avaliar as experiências do primeiro ciclo de existência deste órgão de governação. Foi concretizado entre outubro de 2012 e julho de 2013 (sem estar ainda concluído o processo de fusão da Universidade de Lisboa e da Universidade Técnica de Lisboa) com base numa metodologia que combinou recolha e análise documental, aplicação de questionários e realização de entrevistas semi-estruturadas. Assenta, fundamentalmente, na análise dos depoimentos dos membros dos conselhos gerais, revestindo-se de um carácter pioneiro, na medida em que auscultou os diversos atores envolvidos a partir de uma pesquisa empírica ampla e transversal.

Apesar da amplitude geográfica e da transversalidade de atores, uma vez que foram incluídas todas as universidades públicas e todos os tipos de atores envolvidos (desde os membros externos cooptados aos representantes de docentes e investigadores, passando por representantes de funcionários e de alunos), foram deixados

de parte, por razões que tiveram a ver com a disponibilidade de recursos (tempo e dinheiro) os conselhos gerais dos institutos politécnicos.

A pesquisa desenvolveu-se num momento em que todos os conselhos gerais tinham já uma experiência acumulada de funcionamento do órgão. Em algumas instituições, o desenrolar da pesquisa coincidiu com o período de transição do primeiro para o segundo ciclo de existência dos conselhos gerais, o que permitiu desenvolver uma análise adicional, com um alcance comparativo, sobre alguns aspetos dos processos relativos à eleição e cooptação de membros. Por esta mesma razão foi necessário contactar ex-conselheiros, do mesmo modo que abdicámos dos depoimentos dos recém chegados ao órgão em virtude de substituições ocorridas, de modo a recolher testemunhos de quem já tinha experiência.

Salientamos e reiteramos a boa aceitação generalizada que a pesquisa acolheu junto dos conselhos gerais e dos seus membros. Todavia, o desenvolvimento dos protocolos de pesquisa deparou-se com alguns obstáculos que se tornam relevantes em termos

de avaliação do funcionamento dos conselhos gerais. Desde logo, a abordagem inicial através da consulta de “sites” tornou visível a disparidade entre instituições. Em termos globais, seria expectável que os conselhos gerais, enquanto órgão máximo de governação nas Instituições de Ensino Superior (IES), assumissem uma maior relevância e visibilidade nos “sites” das instituições, e que divulgassem publicamente mais informação sobre si próprios, o seu modo de funcionamento e as matérias aí tratadas. Genericamente, a opacidade é grande e contraria o espírito de uma lei que quis, através da introdução deste órgão de governação, abrir as universidades à sociedade. Numa primeira análise, circunscrita a este ângulo de abordagem, a lei fê-lo apenas formalmente, por via da introdução de elementos externos na governação, não o tendo conseguido no domínio da transparência, nem da prestação de contas.

Inquirimos 164 conselheiros e entrevistámos 30 (Quadro I). Ainda que haja um desequilíbrio entre instituições em relação à percentagem de testemunhos recolhidos, alcançámos os objetivos em termos da diversidade e da quantidade de pessoas

que queríamos auscultar¹. Desejato que foi igualmente conseguido, com duas raras exceções (visíveis no Quadro I), no domínio da realização de entrevistas a atores-chave.

2. A composição do conselho geral

De acordo com o artigo 81.º do RJIES,

membros na Universidade de Coimbra e na Universidade do Algarve.

Tendo em conta as linhas orientadoras do RJIES, seria de esperar que existisse uma relação direta entre a dimensão dos conselhos gerais e a dimensão das universidades. Ou seja, ainda que o critério “dimensão de cada instituição” não

é muito desproporcional, como é o caso da UTAD, da UE, da UBI, do ISCTE e da UAAlg que têm dos conselhos gerais com maior dimensão, mas que são das universidades com menor número de alunos inscritos. Por outro lado, temos universidades como a UNL, a UP, a UL e a UTL cuja dimensão, segundo o número de estudantes inscritos, é das maiores, não se verificando o mesmo em relação à dimensão dos seus conselhos gerais.

Quadro 1

Inquéritos e entrevistas completados por instituição

Instituição	Inquérito		Entrevistas	% de inquéritos e entrevistas em relação ao n.º de conselheiros
	Nº de respostas completas	% de respostas em relação ao n.º de conselheiros		
ISCTE	17	54,8	3	64,5
UAb	17	81,0	1	85,7
UBI	13	44,8	1	48,3
UMa	6	30,0	2	40,0
UA	10	52,6	0	52,6
UC	21	61,8	2	67,6
UE	10	40,0	3	52,0
UL	4	18,2	4	36,4
UTAD	11	61,1	1	66,7
UAAlg	17	48,6	1	51,4
UM	9	39,1	2	47,8
UP	7	30,4	4	47,8
UPAç	10	66,7	1	73,3
UNL	3	17,6	0	17,6

a composição do conselho geral pode variar entre 15 e 35 membros, em função da dimensão, o número de escolas e de unidades orgânicas de cada instituição.

Numa primeira análise desta situação nas universidades públicas portuguesas, a constituição numérica dos conselhos gerais parece não depender dos critérios estabelecidos na lei. Como podemos constatar no Gráfico 1, os conselhos gerais analisados têm uma composição média de 25 membros, oscilando entre os 15 membros na Universidade dos Açores e os 35

seja operacionalizado na Lei, e podendo essa dimensão ser aferida a partir de vários indicadores, torna-se óbvio que essa indexação está longe de se verificar. Observando, por exemplo, o número de estudantes inscritos em cada instituição, seria expectável que as universidades com mais alunos inscritos tivessem os conselhos gerais com maior número de membros.

Contudo, tal não se verifica. Isto é, existem universidades onde a relação entre o número de estudantes inscritos e o número de membros do conselho geral

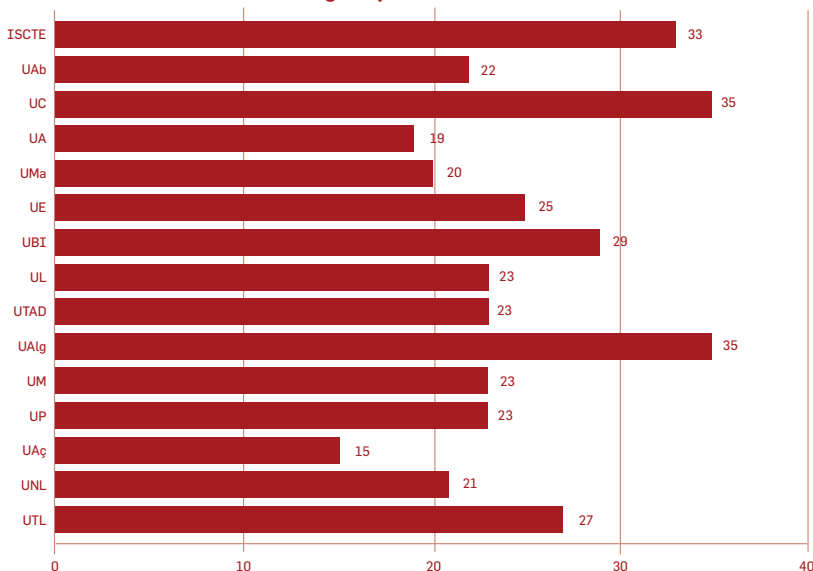
Tendo em conta os dados recolhidos no inquérito aplicado aos membros dos conselhos gerais, cerca de 65% dos respondentes consideram que a dimensão do conselho geral ao qual pertenciam era adequada (selecionando 5, 6 ou 7 numa escala de concordância em que 1 significava nada adequada e 7 totalmente adequada. Destacam-se a UAAlg, a UP, a UBI, a UA, a UE, a UTAD e a UMa com mais de 70% dos seus conselheiros a terem esta opinião. Aliás, todos os respondentes (20 membros) do conselho da UMa, indicaram que a dimensão do seu conselho geral é adequada.

Com uma avaliação negativa relativamente à dimensão do conselho geral do qual faziam parte salientam-se a UAç (a única a optar pelo limiar mínimo de 15), a UL (cujo conselho tem uma dimensão média de 23 elementos) e a UC (que optou pelo limiar máximo de 35), com, respetivamente, 60%, 50% e 48% dos seus conselheiros respondentes a considerarem a dimensão desadequada (selecionando 1, 2 ou 3 na escala de concordância). Ainda assim, outros conselheiros, de outras instituições, avaliaram também negativamente a dimensão do seu conselho geral. Fora deste rol estão a UA, a UTL, a UNL e a UP, que não reuniram qualquer avaliação negativa por parte dos seus conselheiros respondentes, quanto à dimensão do seu conselho geral, mas que ao contrário da UMa concentraram algumas respostas no ponto (o 4) neutro da escala.

Dos conselheiros que fizeram uma

¹ À exceção da Universidade Nova de Lisboa, onde, devido à dinâmica de funcionamento do conselho geral, só conseguimos depoimentos de cerca de 18% dos conselheiros, sendo que o nosso objetivo inicial era auscultar pelo menos 1/3 dos membros de cada conselho geral.

Gráfico 1
Número de membros do conselho geral por universidade



avaliação negativa da dimensão do seu conselho geral (cerca de 23% do total), 60% consideram que o conselho geral ao qual pertenciam deveria ter menos elementos. Destes, salientam-se a UAlg e a UBI, com maior número de respostas nesta opção, seguindo-se, por ordem de maior número de respostas, a UC, o ISCTE, a UE, UM e UTAD e a UAb. Ou seja, todas elas (exceptuando a UC) instituições

com menos de 10 mil estudantes inscritos, sendo que a UC tem (juntamente com a UAlg) o mais numeroso (35 elementos) dos conselhos gerais.

Se em relação à dimensão do conselho geral o RJIES permite uma margem de manobra bastante alargada, no que respeita ao peso de cada corpo representado dentro do conselho as indicações são

mais imperativas e restritivas, estabelecendo uma percentagem para cada grupo de membros: como já referimos, mais de 50% para os representantes dos professores e investigadores; pelo menos 15% para os representantes dos estudantes; e pelo menos 30% para as personalidades externas, dando-se a opção de poderem ser ou não incluídos membros eleitos pelo pessoal não docente e não investigador.

O peso dos representantes dos professores e investigadores é maior na UTAD e na UMa, dado que 57% e 55% dos seus conselheiros, respetivamente, são professores ou investigadores. No caso da UMa, este valor não influencia o peso dos restantes grupos, na medida em que os estudantes representam 15% dos conselheiros e os membros externos representam 30%. Contudo, a UMa é um dos dois casos em que o conselho geral não assegura a representação de elementos do pessoal não docente e não investigador, sendo acompanhada nessa prerrogativa pela UNL.

Quanto aos representantes dos estudantes, existem conselhos gerais onde os estudantes têm um peso superior aos 15%, chegando aos 17% na UBI, na UL, na UAlg, na UM e na UP, mas também temos aqueles cujo peso se fica pelos 14%, 13% ou mesmo 12% como acontece, para este último caso, na UE. Contudo, importa salientar que o conselho geral da UE, sendo apenas acompanhado pelo da UC, é um dos únicos conselhos que asseguram a representação de dois representantes do pessoal não docente e não investigador.

Analisando as avaliações feitas pelos conselheiros, através do inquérito aplicado, constatamos que para cerca de 46% dos respondentes o peso de cada corpo de representantes não é adequado, contra 42% que referem estar de acordo com o peso atual dos vários grupos.

Os respondentes da UAç, da UAb e da UA são os que assinalam maiores níveis de concordância em relação à repartição do peso atual dos grupos de representantes no conselho geral.

No quadro 2 podemos observar a avaliação



Quadro 2
Avaliação do peso de cada um dos corpos (%)

	Professores e Investigadores		Estudantes		Pessoal não docente e não investigador		Membros externos	
	n.º total	n.º de grupo	n.º total	n.º de grupo	n.º total	n.º de grupo	n.º total	n.º de grupo
Número insuficiente	8,5	14,3	47,9	96,8	52,9	80,0	8,8	37,5
Número adequado	47,9	67,9	23,9	3,2	37,1	20,0	57,4	37,5
Número excessivo	43,7	17,8	26,8	0,0	7,1	0,0	27,9	25,0
Não deveriam fazer parte do conselho geral	0,0	0,0	1,4	0,0	2,9	0,0	5,9	0,0
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

que o total dos respondentes faz em relação ao peso que cada um dos corpos tem no conselho geral. Mas também a avaliação que cada grupo faz especificamente em relação ao peso no conselho do grupo em que se inclui. A coluna *n total* traduz a avaliação que o total dos respondentes faz, em geral, do peso de cada corpo no conselho geral. A coluna *n de grupo* expressa a avaliação que cada corpo faz do peso do seu próprio grupo no órgão. Duas conclusões são, desde logo evidentes.

A primeira mostra que os professores e investigadores são o grupo ao qual é reconhecida maior legitimidade para estar representado no conselho geral, mas, ao mesmo tempo, é também aquele cujo peso mais é considerado excessivo. Na verdade, ainda que sejam avaliações marginais as que consideram que estudantes, pessoal não docente e não investigador e membros externos não deveriam fazer parte do conselho geral, o grupo dos professores e investigadores é o único que não é sujeito a essa apreciação. Mas os professores e investigadores são o grupo que reúne menos respostas quando se pergunta se o peso no órgão é insuficiente (8,4%) e o que recolhe mais opiniões (43,7%) quando se pergunta se o seu número é excessivo.

A segunda conclusão fica patente quando se coteja a coluna *n total* e a coluna *n de grupo* do Gráfico 2. Essa análise revela que todos os corpos representados, sem exceção, quando avaliam o peso da sua própria representação no conselho geral, alcançam valores acima dos que resultam da avaliação global. Este dado revela uma tendência para que todos, mas uns mais

que outros, se considerem subrepresentados. São os estudantes, que 47,9% dos respondentes consideram estar em número insuficiente no conselho, aqueles que mais evidenciam essa tendência, uma vez que 96,8% consideram estar em número insuficiente no conselho geral. Mas também os funcionários - considerados por 52,9% como estando em número insuficiente -, com 80% deles a avaliar o seu número no órgão como insuficiente.

Conjugadas, estas duas conclusões explicam as razões que justificam que a maioria (46%) considere desadequado o peso de cada grupo no conselho geral. Sendo ainda significativo para explicar esta realidade, como se pode observar no Quadro 2, que 25% dos membros externos e 17,8% dos professores e investigadores considerem que o corpo de que fazem parte se encontra em número excessivo nos conselhos gerais. Percentagens que aumentam, respetivamente, para 27,9% e 43,7%, quando deixamos de considerar a opinião relativa ao peso do próprio grupo para considerar a opinião de todos em relação a cada um dos grupos.

3. O processo eleitoral

De acordo com o RJIES, os membros internos (representantes dos professores e investigadores, representantes dos estudantes e representantes do pessoal não docente e não investigador) deverão ser eleitos pelos respetivos corpos, pelo sistema de representação proporcional.

Pelo que verificámos através da análise

os professores e investigadores são o grupo ao qual é reconhecida maior legitimidade para estar representado no conselho geral, mas, ao mesmo tempo, é também aquele cujo peso mais é considerado excessivo.

documental, designadamente dos regulamentos eleitorais de cada conselho geral, e que também confirmámos por via da recolha de opiniões através da realização de entrevistas e de inquéritos, excetuando o conselho geral da Universidade do Porto, os conselhos realizaram o seu processo eleitoral por via de listas e não por processo uninominal.

O conselho geral da UP foi o único que desenvolveu um processo de eleição diferente dos restantes. A apresentação das candidaturas não difere do que acontece nos outros conselhos, dado que os candidatos também se apresentam em listas. Contudo, o processo eleitoral em si é distinto dos demais, na medida em que os eleitores votam uninominalmente. Ou seja, cada eleitor vota num membro de uma determinada lista e a lista cujos membros reunirem mais votos é a lista vencedora. A partir daqui aplica-se o método de Hondt, também usado nos restantes conselhos. Porém, os membros de cada lista são reordenados, por ordem decrescente, segundo os votos que tiveram individualmente. Logo, por exemplo, um candidato que ocupa a 10ª posição numa determinada lista, pode ser o primeiro a ser eleito daquela lista se reunir mais votos e se a lista alcançar o direito a eleger por via do

método de Hondt.

Assim sendo, o voto no conselho geral da UP serve dois propósitos. Por um lado, dá aos eleitores a possibilidade de escolher os membros individualmente, independentemente da ordem apresentada na lista original. Por outro lado, permite escolher a lista que deve eleger mais membros para o conselho geral, dado que o número de membros que esta elege para o órgão é determinado pela soma dos votos atribuídos aos membros individuais da respetiva lista, sendo depois, como se disse, aplicado o método de Hondt nesta base. Como se pode verificar no texto completo disponível no livro, lendo a seleção de excertos de depoimentos de conselheiros, este método tem algumas vantagens e desvantagens em relação a uma pura eleição em lista. Sem esgotar a argumentação, é curial lembrar que, tendencialmente, as listas são formadas com preocupações de representação da diversidade institucional. E que o lugar ocupado pelos candidatos nas listas tende a reproduzir uma hierarquia, seja a hierarquia da relevância pessoal dos candidatos (aferida por mérito académico ou por idade), seja a hierarquia das instituições (medida pela sua antiguidade ou pela sua dimensão). Neste contexto, a formação de listas é quase sempre um processo melindroso e até conflitual, pois a ordem dos candidatos na lista determina condições objetivas de eleição, sendo que os eleitores não são chamados a pronunciar-se sobre essa escolha prévia. E podem, como tantas vezes acontece, simpatizar com o programa de uma lista, mas não querer eleger um ou outro elemento colocado em lugar relevante. Uma eleição que consagre a possibilidade de voto uninominal resolve grande parte da tensão na formação de listas e dá mais liberdade aos eleitores. Por outro lado, sobretudo em instituições de grande dimensão, em que há unidades orgânicas de tamanho muito díspar, a possibilidade de voto uninominal pode prejudicar uma representação da diversidade institucional.

De destacar ainda uma outra nuance relativa ao processo eleitoral dos membros internos para o conselho geral. Na Universidade de Aveiro, a eleição é feita

Deve o conselheiro exercer o seu mandato em respeito pelo programa da lista pela qual se candidatou ou assiste-lhe a liberdade de se alinhar, uma vez no conselho, com decisões que choquem diametralmente com as linhas programáticas da lista?

por listas, no entanto não é apresentada uma lista para toda a universidade, mas sim uma ou várias listas por cada circunscrição definida que agrupa determinados departamentos. Para estas circunscrições é definido o respetivo número de mandatos que lhe cabe eleger. Atendendo a que determinadas instituições podem ser permeadas por uma grande diversidade, esta é uma solução possível para que a escolha dos eleitores seja menos condicionada. A eleição do representante do pessoal não docente e não investigador é a única realizada numa única circunscrição eleitoral; ou seja, é apresentada uma ou várias listas para a universidade.

Por outro lado, em algumas universidades é ainda estipulado um número mínimo de candidatos adstritos a cada faculdade, unidade orgânica, ou escola que cada lista deve incluir. É o caso, por exemplo, da UA, da UC e da UTAD. Se, por si só, esta restrição não garante uma maior representação da diversidade institucional no conselho - atendendo a que tem havido várias lis-

é necessário assegurar uma maior transparência na escolha dos elementos cooptados.

tas a concorrer, que as eleições são muito maioritariamente em lista e que, por regra, as listas tendem a atribuir os primeiros lugares às unidades orgânicas percebidas como mais relevantes -, esta não deixa de ser uma medida que procura ponderar o processo de eleição.

Contrariamente ao que tende a ser uma opinião comum, sobretudo entre conselheiros (a quem, nas entrevistas, pedimos para se pronunciarem, em abstrato, sobre os modelos dos processos eleitorais dos

outros conselhos gerais que não aquele que integram), os processos de eleição estão longe de ser uniformes no panorama nacional. Poderíamos ainda equacionar, como fizemos no processo de consulta das opiniões dos conselheiros, um sistema de eleição puramente uninominal. Não sendo opção para qualquer uma das 15 realidades, não deixa de ser um modelo relevante para discutir uma das questões mais prementes da eleição em lista. Deve o conselheiro exercer o seu mandato em respeito pelo programa da lista pela qual se candidatou ou assiste-lhe a liberdade de se alinhar, uma vez no conselho, com decisões que choquem diametralmente com as linhas programáticas da lista?

De uma forma geral, em relação ao processo genérico de eleição, por listas, a avaliação é positiva já que cerca de 76% dos respondentes ao inquérito o avaliaram positivamente. Aliás, numa escala de 1 a 7, em que 1 significava "nada adequado" e 7 significava "totalmente adequado", cerca de 53% dos respondentes situaram a sua avaliação do processo de eleição por listas no nível 6 e 7 (23% no nível 6 e 29% no nível 7).

4. O processo de cooptação

A obrigatoriedade da inclusão de membros externos à universidade no mais alto órgão de governação da mesma é a grande novidade no RJIES no que respeita às diretrizes para a constituição do conselho geral. De facto, se é verdade que as personalidades externas já faziam parte da vida de algumas universidades portuguesas, sendo incluídas nos senados, a sua presença era facultativa e emblemática, uma vez que não ocupavam o destaque que lhes cabe agora no conselho geral, onde asseguram praticamente 1/3 dos membros e a presidência do órgão.

Se, como já foi possível constatar atrás, a presença destes membros, e em particular o peso que ocupam no conselho, não é de todo consensual, será fácil de antever que em relação à avaliação do mecanismo de cooptação também não se verifique uma unanimidade de opiniões.



Para 19% dos conselheiros respondentes ao inquérito, o processo de cooptação não é adequado (total de respostas nos níveis 1 a 3 da escala). Aliás, numa escala de 1 a 7, em que 1 significa “nada adequado” e 7 significa “totalmente adequado”, cerca de 6% situam este mecanismo no nível 1. Ainda assim, cerca de 66% dos respondentes consideram este mecanismo adequado. Porém, o que é mais expressivo é que esta percentagem geral varia muito significativamente quando separamos os corpos eleitos do corpo cooptado. Só 6,3% dos cooptados consideram que o processo de cooptação não é adequado e 87,6%

consideram o mecanismo adequado. Em relação ao equilíbrio das áreas de intervenção que as individualidades cooptadas ocupam na vida pública e profissional, aumenta o número de conselheiros que considera que não foi alcançado um equilíbrio adequado, tendo-se registado cerca de 25% de respostas nos níveis 1, 2 e 3, numa escala de 1 a 7 (6,5% no nível 1; 8,7% no nível 2; e 9,4% no nível 3). Mais uma vez, esta não é a apreciação que os cooptados, em particular, fazem em relação à mesma questão. Só 6,3% (respondendo no nível 3 da escala) consideram não ter sido alcançado o equilíbrio adequado. E se cerca de

60% dos eleitos consideram ter sido alcançado esse equilíbrio, a percentagem sobe para os 88% entre os cooptados.²

Existem alguns aspetos cuja alteração, segundo alguns conselheiros, se revela essencial.

Desde logo, é necessário assegurar uma maior transparência na escolha dos elementos cooptados. A possibilidade do processo de cooptação poder ser conduzido e determinado por pessoas externas ao conselho geral é um aspeto que é recorrente nas sugestões dos conselheiros. O facto de os membros externos serem cooptados pelos membros eleitos, cria, de acordo

² Procedemos a um exercício de distribuição de todos os elementos cooptados por áreas de atividade (principal e secundária), de modo a caracterizarmos o universo dos elementos externos, mas abandonámos este exercício dado que o mesmo nos obrigava a interpretações de algum modo forçadas, que poderiam não ser partilhadas pelos próprios. Tendo colocado essa questão no inquérito, a área empresarial (45,2%) foi indicada como a principal área de atuação profissional, seguindo-se as áreas cultural e académica/ensino (com 12,9%), a política (9,7%), a comunicação social e a diplomacia (6,5%) e as áreas militar e administração pública (3,2%). Como áreas secundárias, os cooptados escolheram a académica/ensino (58,8%), a empresarial e a cultural (11,8%), a área social, a política e a da saúde (5,9%).

Se as universidades sempre foram, designadamente no plano da sua gestão, fortemente sexistas, a reconfiguração da sua governação via conselhos gerais não veio amenizar esse fenómeno. Veio agravá-lo

com alguns depoimentos, um efeito perverso de continuidade e reprodução ideológica dos membros eleitos com maior peso. Os conselheiros apresentam algumas alternativas, como, por exemplo, a apresentação de candidaturas por parte dos membros externos ou a apresentação de propostas de nomes por parte dos membros da comunidade académica.

A importância de combater a propensão para o caciquismo por parte da lista vencedora, que pode querer arrogar-se o direito de indigitar o presidente do conselho, ou ter a tentação de arregimentar elementos que maximizem a possibilidade de eleição de um determinado candidato a reitor; mas também a necessidade de garantir que todos os membros - independentemente do peso que a lista que integram tem no conselho - possam ter voz ativa neste processo de escolha são duas questões que os conselheiros tendem a colocar como prioridades a salvaguardar. As sugestões deixadas nos testemunhos recolhidos estão ancoradas na preocupação em garantir que o mecanismo de escolha funcione, que seja igualitário e que os nomes dos possíveis membros externos possam ser sugeridos por qualquer conselheiro, sendo, depois de votados, escolhidos os que reunissem mais votos.

No entanto, para outros respondentes, a diferença decorrente dos resultados eleitorais deve ser respeitada e tida em conta na escolha das personalidades externas, uma vez que só assim se estará a respeitar a vontade do eleitorado. Por exemplo, a sugestão dos nomes dos membros a cooptar deve ser, para estes conselheiros, em vez de inteiramente livre, proporcional ao peso de cada lista. Este contexto não é, como se adivinha, uma discussão meramente especulativa. Pelo contrário, é uma realidade com a qual os conselhos tiveram

de lidar e é uma realidade que suscitou discussões acaloradas, divisões profundas e decisões diferenciadas.

5. Aquilo que nem o RJIES nem a cooptação mudaram

Alguns conselheiros chamam atenção para um dos aspetos que, discutidos os processos de eleição e de cooptação, relevada a importância da representatividade (dos vários corpos no órgão, das várias áreas de atividade dos cooptados, etc.), vale a pena discutir aqui brevemente. Se as universidades sempre foram, designadamente no plano da sua gestão, fortemente sexistas, a reconfiguração da sua governação via conselhos gerais não veio amenizar esse fenómeno. Veio agravá-lo.

Retenhamos os testemunhos de um conselheiro que nos diz que, se mudasse alguma coisa, proporia "listas com maior equilíbrio entre géneros." E o depoimento de outro conselheiro que, em relação ao processo de cooptação nos diz que foi tudo devidamente ponderado, tendo sido feito "um cruzamento de critérios enorme, desde o género, tinha que haver ambos os géneros (...)".

O peso dos homens nos 15 conselhos gerais é avassalador. Considerando os 464 conselheiros que ocuparam funções no primeiro ciclo de existência dos conselhos gerais (o que inclui os substituídos e os substitutos), temos que 75,4% (350) são homens. Além disso, todos os conselhos gerais elegeram um homem como presidente. Acresce que todos os corpos (exceptuando o minoritário, o dos membros internos não docentes e não investigadores) reproduzem esse padrão. É verdade que umas instituições agravam mais essa tendência que outras. Como é igualmente verdade que algumas instituições espelham no conselho geral aquilo que elas são na sua composição interna. Mas esta discrepância no domínio do modo como os dois sexos estão representados nos conselhos gerais confirma uma tendência transversal e ultrapassa os padrões de normalidade. Globalmente, só a UMa se aproxima da paridade (56,5% de homens

no conselho geral), situando-se a UTL no polo oposto (com 92,6% de homens). A UMa (54,5%) só é ultrapassada pela UNL (50%) no que respeita à análise da paridade entre homens e mulheres para o grupo dos membros internos professores e investigadores. A UMa rompe liminarmente com o padrão, com 2/3 dos representantes dos alunos a serem mulheres. E só na cooptação dos membros externos, onde a única exceção é o ISCTE (com 62,5% de mulheres), a UMa incorre no mesmo vício de forma das demais instituições.

Todos os corpos, os eleitos e o cooptado, apresentam, em geral, uma nítida predominância do sexo masculino. Os funcionários, como uma paridade perfeita, fogem a essa situação. Os professores e investigadores, com 70,4%, os estudantes, com 82,5%, e os externos, com 83%, explicam a realidade constatada. Desde logo, não deixa de ser significativo que seja entre os cooptados que se verifica o nível mais elevado de presenças masculinas. Duas instituições chegam mesmo aos 100% de cooptados homens e as três universidades que têm mais de dez externos no conselho geral alcançam percentagens de masculinização de 81,8%; 83,3%; e 91,7%. Entre os estudantes, cujo mandato é mais curto, havendo, por isso, mais substituições, são várias as instituições onde os representantes do corpo são exclusivamente do sexo masculino.

Tão importante quanto este dado revelador de uma dimensão onde a representatividade sai mal tratada, sobressai a evidência que não basta ter listas inclusivas, sendo este princípio igualmente válido para questionar a validade e o alcance do pluralismo das listas no esforço para assegurarem outras formas de representatividade.

6. As funções do Conselho Geral

Refletir, supervisionar, deliberar, ser consultado, colaborar e regular, eis a ordem de importância que os conselheiros atribuem ao modo de funcionamento preferencial dos conselhos gerais. Embora não possamos ter a certeza que cada conselheiro e que cada corpo de membros tenha a



mesma noção de cada um destes termos, a verdade é que eles traduzem diferentes sentidos e diferentes graus de exercício do poder. Podemos considerar um poder cujo sentido é fiscalizar e, nesse caso, supervisionar e regular traduzem graus diferenciados, uma vez que a regulação pressupõe mais iniciativa e mais vontade política na forma como se fiscaliza. Ou um poder cujo sentido é decidir e aí deliberar e colaborar traduzem graus diferenciados de posicionamento perante essa função, com o segundo a remeter para uma postura mais passiva. Ou podemos ainda equacionar um poder de influenciar, sustentando que refletir e ser consultado

traduzem também graus diferenciados, com o primeiro a evidenciar uma maior proatividade. Nesta leitura, os conselheiros não recusam nem fiscalizar, nem decidir, nem sequer influenciar. Veem-se, acima de tudo, instituídos de um poder de influência ativo, de um poder fiscalizador mas não intrusivo e de um poder de decisão que não os torne meros figurantes. Se esta forma de ver o conselho é estrutural ou circunstancial, depende de variáveis numerosas e imponderáveis. Mas não será descabido sustentar que a perceção do conselho como lugar onde se exerce um poder de influência (sobretudo de reflexão) resulte sobremaneira do facto de o

primeiro ciclo de existência dos conselhos gerais ter sido dominado pela discussão de planos estratégicos e de apreciação de decisões estruturais. Não deixa de ser também relevante que, neste aspeto, não se verifiquem opiniões diferenciadas entre os quatro corpos representados. As mais significativas mostram-nos o corpo dos professores e investigadores a reivindicarem mais que os externos um poder de fiscalização mais ativo. E revelam-nos também que o corpo dos alunos se distingue do corpo dos professores e investigadores na medida em que se afasta mais do poder de decidir, mas reivindica um maior poder de fiscalizar.³

Contudo, mesmo nos domínios de exercício de poder mais reivindicados, como o deliberativo, por exemplo, existem funções que causam grandes dificuldades de exe-

o corpo dos professores e investigadores [reivindica], mais que os externos, um poder de fiscalização mais ativo

cução, sendo que algumas delas, segundo os conselheiros, deveriam ser eliminadas das competências do conselho.

De acordo com cerca de 42% dos respondentes, o conselho geral tem competências que causam especial dificuldade de execução. Para os conselheiros, aquelas que causam maiores dificuldades prendem-se principalmente com as questões financeiras, como a aprovação do orçamento e contas anuais. Este foi, de facto, o aspeto mais referido, uma vez que alguns dos conselheiros assumem não estar "dotados dos conhecimentos e ferramentas necessárias para o fazer". Mas também, o que é ainda mais relevante, devido à "dificuldade em aceder a todas as informações e dados referentes à universidade ... e em entender

³ Professores e investigadores discordam menos (52,4%) que os externos (67,9%) que o conselho geral deve ter um papel regulador. E concordam mais (67,9% contra 52,4%) que o órgão deve ter um papel de supervisão. Por outro lado, é nítida a predisposição antagónica entre professores e alunos para o exercício do poder deliberativo e do poder de supervisão. Os alunos aceitam claramente, mais que os professores e investigadores, um poder de decisão mais passivo (29% dos alunos discordam que a função dos conselheiros é colaborar, percentagem que sobe para 51,2% no caso dos professores). Mas, se os professores e investigadores já reivindicam um poder de fiscalização ativo, os alunos reivindicam ainda mais esse poder (70,9% dos professores e 84,3% dos alunos concordam que o papel dos conselheiros é supervisionar).

todos os meandros do funcionamento da tesouraria da universidade e das respectivas unidades orgânicas”.

Esta dificuldade em aceder a todas as informações necessárias e de forma atempada é também a razão pela qual os conselheiros enunciam especial dificuldade na aprovação de planos e regulamentos, como o plano estratégico e os vários regulamentos internos. Relativamente ao plano de ação para o mandato do reitor, é relevado que “coincidindo o mandato do reitor com o dos membros do conselho geral, na fase em que se deveria preparar estes planos, o conselho se considera já em fim de mandato e não investe no acompanhamento da preparação destes documentos”.

7. A organização e o funcionamento do Conselho Geral

As orientações sobre o funcionamento do conselho geral resume-se, no RJIES, a questões acerca do número de reuniões e questões relativas aos seus participantes autorizados. No entanto, os estatutos de cada universidade, e por conseguinte os regimentos de cada conselho, estipulam regras mais definidas. Aqui, além dos aspetos enunciados no RJIES, estão presentes orientações como o local de realização das reuniões, a duração das reuniões, a forma da convocatória, a constituição ou não de comissões especializadas, a existência ou não de secretariado, entre outras informações. Trata-se, portanto, de informações mais ou menos detalhadas, consoante os conselhos, sobre a organização e o funcionamento do conselho.

Tendo em conta os dados recolhidos por via da análise documental, também aqui verificamos algumas diferenças no funcionamento do conselho. De um modo geral, as quatro reuniões anuais estabelecidas pelo RJIES foram ultrapassadas, embora alguns conselhos gerais se aproximassem mais deste número, neste primeiro ciclo de existência, não sendo caso único os que se limitaram a cumprir o mínimo. Contudo, a maioria das universidades viram os seus conselhos reunir ordinariamente mais vezes que o mínimo estipulado, chegando

mesmo a registar-se 9 ou 10 reuniões ordinárias num só ano, como é o caso da UL e da UP, respetivamente.

Em relação à duração das reuniões não há um padrão que possa ser indicado como tal. Temos o caso extremo do conselho geral da UM, cujas reuniões ocupam um

De acordo com cerca de 42% dos respondentes, o conselho geral tem competências que causam especial dificuldade de execução. Para os conselheiros, aquelas que causam maiores dificuldades prendem-se principalmente com as questões financeiras, como a aprovação do orçamento e contas anuais.

dia inteiro, chegando a ocupar dois dias, em alguns casos. E, por outro lado, noutro extremo, temos o exemplo do conselho geral da UE, que explicita, no seu regimento, que a duração das reuniões é de 2h30m, tal como se pode ler na alínea d) do art.º 5.

Analisando as opiniões dos conselheiros em relação à periodicidade e duração das reuniões, constatamos que cerca de 77% dos conselheiros respondentes ao questionário indicaram que o conselho geral do qual faziam parte reúne de 4 a 6 vezes por ano, em média, seguindo-se de 20% dos respondentes que referem que o seu conselho reúne mais de 6 vezes por ano e 3% que indicaram que o conselho geral reúne menos de 4 vezes ao ano. De certa forma, esta perceção dos conselheiros vai de encontro aos dados que recolhemos junto de cada conselho.

É de realçar que cerca de 23% dos respondentes consideram que a periodicidade das reuniões do seu conselho geral não é adequada, contra 76% que pensam que a periodicidade é adequada. O que é mais interessante observar neste domínio são as diferenças de opinião de cada corpo relativamente à periodicidade das reuniões. É evidente que, embora todos os corpos tendam a avaliar a periodicidade das reuniões como adequada, os estudantes são o corpo que mais considera que a periodicidade não é adequada (34,2%),

sendo que os externos só muito minoritariamente (6,7%) consideram a periodicidade das reuniões desadequada. Estes dados revelam uma satisfação geral em relação à periodicidade das reuniões, mas parecem revelar também uma ou duas outras coisas. Que os membros externos não consideram que a dinâmica do conselho e as questões aí debatidas e resolvidas estejam dependentes, visando a sua melhoria, da realização de mais reuniões. E/ou que os membros externos não estão disponíveis para um envolvimento mais ativo, que seja mais consumidor de tempo do que a experiência de participação que concretizaram no âmbito do primeiro ciclo de existência dos conselhos gerais.

Em relação à forma de agendamento das reuniões, cerca de 13% dos conselheiros respondentes consideram que a forma adotada nos seus conselhos não é adequada. Os motivos que estes conselheiros indicaram prendem-se, sobretudo, com quatro pontos: i) a necessidade do agendamento ser feito privilegiando a agenda do conselho geral e não a agenda do reitor; ii) a necessidade de agendar as reuniões com maior antecedência; iii) a necessidade de uma disponibilização mais atempada dos documentos necessários para assegurar uma participação adequada e informada nas reuniões; iv) uma seleção mais cuidada dos pontos a tratar nas reuniões.

Em relação ao primeiro ponto, os conselheiros indicam que, recorrentemente, “o processo tem sido bastante fechado, relevando sobretudo a relação entre o presidente do conselho geral e o reitor”. O tandem reitor-presidente do conselho é frequentemente evocado por alguns conselheiros para enfatizar a inversão, perante a lei, de uma relação que é fundamental para assegurar a autonomia do órgão e que fica comprometida a partir do momento que se estabelece uma relação íntima e dependente entre reitor e presidente, com este último a ceder a sua autonomia.

Até que ponto os conselheiros veem o conselho geral como um órgão autónomo? Até que ponto consideram que deveria o conselho geral ser um órgão autónomo e funcionalmente independente da reitoria?

Estas questões causam algumas divergências entre conselheiros, tanto no entendimento da necessidade dessa autonomia em si mesma e dos seus verdadeiros ganhos que ela poderia comportar, como em relação ao grau dessa mesma autonomia.

Se para alguns conselheiros a autonomia do conselho geral não depende de aspetos externos e, de certa forma, controlados pelo reitor – como, por exemplo, os serviços de apoio que tem ao seu dispor –, mas sim da vontade dos próprios membros do conselho, e em particular do seu presidente; para outros conselheiros os aspetos externos e de assessoria ao conselho são peça essencial para o bom funcionamento e manutenção da autonomia do órgão.

Existem determinados aspetos que suscitam a opinião favorável dos conselheiros, que concordariam com a sua concretização no sentido de promover uma maior autonomia do conselho geral. É o caso da existência de um gabinete exclusivo de apoio administrativo aos membros do conselho geral e a existência de um gabinete dedicado ao apoio jurídico e técnico, que reuniu respetivamente 68% e 65% das respostas nos níveis de concordância, (níveis 5, 6 e 7 da escala).

No lado oposto, sendo identificados pelos conselheiros como mecanismos que não contribuiriam para reforçar a autonomia

O tandem reitor-presidente do conselho é frequentemente evocado por alguns conselheiros para enfatizar a inversão, perante a lei, de uma relação que é fundamental para assegurar a autonomia do órgão e que fica comprometida a partir do momento que se estabelece uma relação íntima e dependente entre reitor e presidente, com este último a ceder a sua autonomia.

do conselho, encontram-se a profissionalização dos elementos externos e a remuneração dos membros no conselho. Cerca de 60% e 62% dos conselheiros, respetivamente, situaram a sua opinião

O peso e a intervenção do reitor fez-se sentir muito significativamente em alguns conselhos gerais, como, por exemplo, no domínio da escolha dos membros externos, ou mesmo no próprio funcionamento do conselho.

no nível de discordância total (nível 1) em relação a estes aspetos. Valores que aumentam para 76% e 78%, respetivamente, se tivermos também em conta os restantes níveis de discordância (níveis 2 e 3).

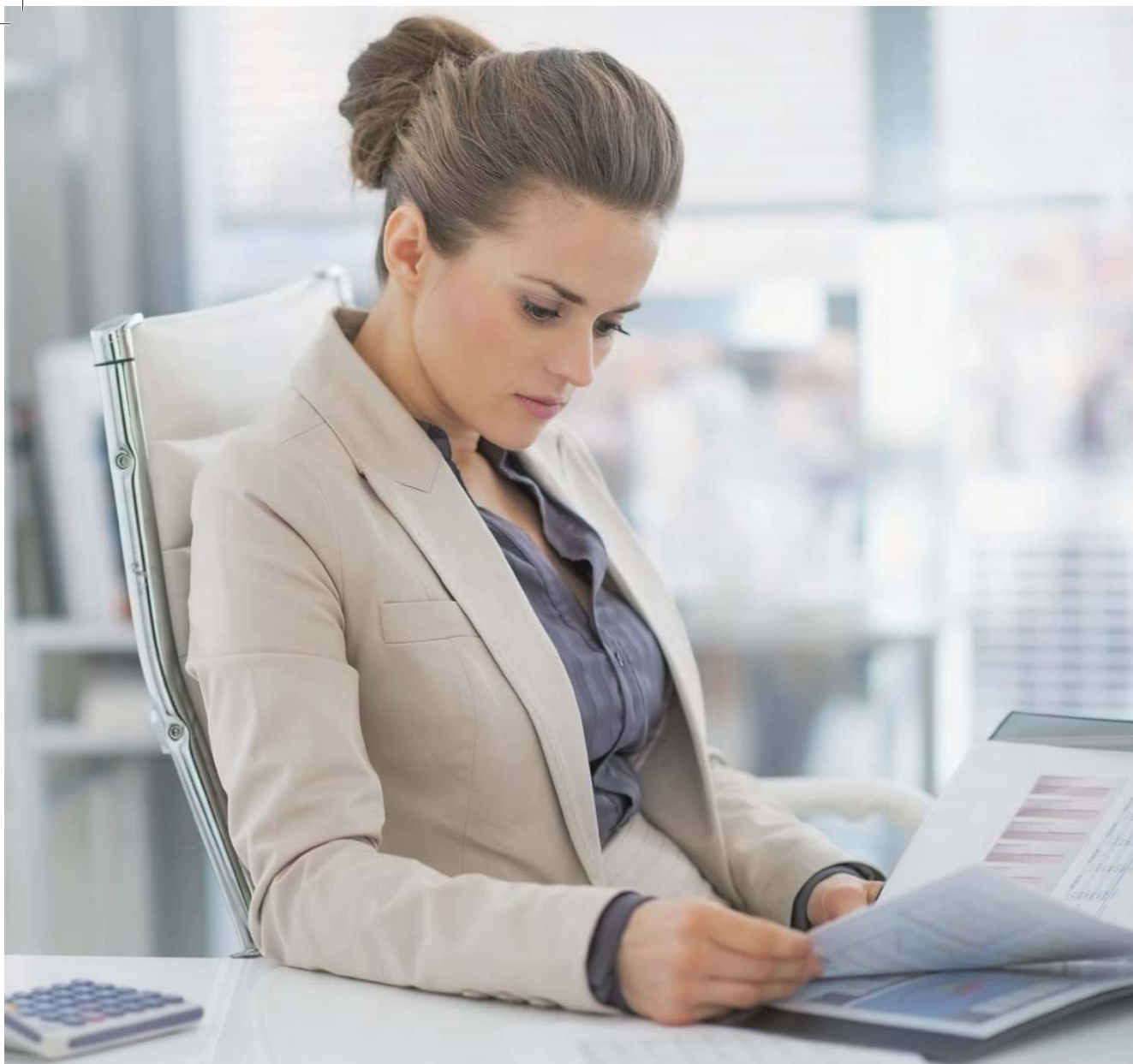
O peso e a intervenção do reitor fez-se sentir muito significativamente em alguns conselhos gerais, como, por exemplo, no domínio da escolha dos membros externos, ou mesmo no próprio funcionamento do conselho. Se essa influência, tendo existido, foi mais direta ou menos indireta, por via de um tandem com o presidente do conselho e/ou com os elementos da lista de onde o reitor emergiu, é uma questão que varia de conselho para conselho.

Acerca deste ponto, alguns conselheiros indicam que o conselho geral não teve grande autonomia e independência em relação ao reitor, levando a que não atuasse com grande pro-atividade.

Em relação, especificamente, à existência ou não de iniciativas que tivessem partido da ação do conselho geral, grande parte dos conselheiros respondentes ao nosso questionário não identificaram qualquer atividade. Para alguns, “o conselho geral teve poucas iniciativas próprias e [as que ocorreram] deram-se logo de início, [sendo] sempre relacionadas com a definição do plano estratégico, mais no sentido de melhorar as propostas vagas submetidas pelo reitor.” Porém, são referenciadas algumas iniciativas, ainda que pontuais, dos conselhos. Em alguns conselhos foi referida a discussão da reestruturação da universidade e das suas linhas estratégicas; a criação de comissões; a criação de grupos de trabalho dentro da comunidade académica; entre outros. São vários os aspetos destacados pelos conselheiros



de todas as instituições, exceptuando a UNL, onde não foi destacada qualquer iniciativa por parte dos conselheiros auscultados. Em geral, o domínio onde o trabalho do conselho parece ter sido mais concretizado e bem conseguido foi o do planeamento estratégico institucional. No pólo oposto, o domínio onde as iniciativas parecem ter-se revelado mais infrutíferas, não obstante a fusão da UL e da UTL, foi o da reestruturação orgânica e dos saberes, com particular destaque para a UP e a UC que se empenharam nesse desafio sem que resultados significativos tenham sido alcançados. A eleição do reitor é considerada das funções mais importantes do conselho geral, mas também é das que levanta maior discussão sobre a sua adequação ou não às competências do conselho. Por outro lado, também a agenda dessa



eleição levanta algumas discussões entre os conselheiros. Isto é, a consonância entre o mandato do reitor e o mandato do conselho geral não reúne consenso entre os conselheiros. Para alguns, a eleição do reitor deveria ocorrer imediatamente após a eleição do conselho geral, permitindo uma concordância de ideias entre um e outro. Para outros conselheiros, as eleições do conselho e do reitor deveriam ser desfasadas no tempo. Ou porque o desfasamento teria a vantagem de anular, até certo ponto, a influência do reitor nos membros do conselho geral; ou porque permitiria assegurar que não existisse uma descontinuidade total na governação da instituição⁴. Grande parte dos candidatos que se

apresentaram ao cargo de reitor, para o primeiro mandato eleito pelo conselho geral, foram candidatos internos; ou seja, com carreira na própria universidade à qual se candidataram a reitor. Só se apresentaram 7 candidatos externos (2 na UAb, 2 na UMa, 1 na UAAlg, 1 na UM e 1 na UNL). E apenas 4 candidatos estrangeiros (1 na UTAD, 1 na UAAlg, 1 na UP e 1 na UNL). Se, por um lado, para as expectativas criadas pelo RJIES, o número de candidatos não internos foi pouco significativo, por outro lado, em função dos resultados eleitorais, não é provável que voltem a aparecer tantos não internos em ulteriores atos eleitorais. Este número de candidatos não internos, assim como o facto de na totalidade das

15 instituições (exceptuando o ISCTE) a eleição para o cargo de reitor ter sido disputada, é bem reveladora das expectativas de mudança que o RJIES trouxe consigo.

Destaque-se que, à exceção da UAb, onde venceu um candidato externo, em todas as restantes universidades o conselho geral escolheu um candidato interno para o cargo de reitor. Este facto é passível de formatar as candidaturas a atos eleitorais futuros, fazendo diminuir a apetência de eventuais candidatos externos. De salientar também o caso da UE, onde se registou, atendendo ao padrão e à tradição, um número invulgar de candidatos a reitor, com 7 professores a apresentarem a sua candidatura.●

³ Embora não caiba neste estudo, pelo que pudemos observar da passagem do primeiro ciclo de existência dos conselhos gerais para o segundo ciclo, a tendência para a continuidade de reitores e de membros externos, mas sobretudo de professores e investigadores, foi muito significativa.