

Governança da Educação Superior

Júlio Pedrosa de Jesus
CICECO e Departamento de Química
Universidade de Aveiro

Análise SWOT do Ensino Superior Português:
Oportunidades, Desafios e Estratégias de Qualidade

IPQ – Comissão Sectorial para a Educação e Formação
Porto, IPAM, 13 de Novembro de 2013

Sumário

1. Governança e Fins da Educação Superior
2. Redes de ofertas: tendências internacionais
3. Rede de ES em Portugal – Problemas e Desafios
4. Governança Institucional
5. Experiência de Governança na Universidade de Aveiro
6. Os próximos anos

1. Governança e Fins da Educação Superior

- O termo governança será aqui usado para me referir às estruturas, processos e acções associadas ao **planeamento** e **direcção** da **rede**, das **instituições** e dos **recursos** da educação superior ...
- **Planeamento, gestão e administração** ... pensar o futuro e o modo de lá chegar ... tratar das acções para que tal aconteça ... acompanhar, monitorizar, avaliar ... ajustar, corrigir, ...

1. Governança e Fins da Educação Superior

- A governança da educação superior começa pela **compreensão da ideia de educação superior e das suas implicações** nas **escolhas a fazer quando se dirige/conduz/lidera ...**

1. Governança e Fins da Educação Superior

- *Aquilo que se pretende ao administrar e exigir educação depende do ponto de vista de que se parte para encarar o assunto.*

A maioria daqueles que educa não se preocupou em formar previamente uma opinião sobre esta questão ...

1. Governança e Fins da Educação Superior

Dearing Report (1997)

- “The aim of higher education should be to sustain a learning society. The **four main purposes** which make up this aim are:
 - i. to inspire and enable individuals **to develop their capabilities to the highest potential levels throughout life**, so that they grow intellectually, are well equipped for **work**, can contribute effectively to **society** and achieve **personal fulfillment**;

1. Governança e Fins da Educação Superior

Dearing Report (continuação)

- ii. to increase **knowledge and understanding for their own sake** and to foster their **application** to the benefit of the economy and society;
- iii. to serve the needs of an adaptable, sustainable, **knowledge-based economy** at local, regional and national levels;
- iv. to play a major role in **shaping a democratic, civilized, inclusive society.**"

2. Redes de ofertas: tendências internacionais

- **Que rede de instituições** deve servir um País para que os fins da educação superior sejam garantidos?
- **Que missões específicas** cabem às instituições de educação superior, numa tal rede?

2. Redes de ofertas: tendências internacionais

Tendências Internacionais

- **Massificação** da educação de nível **secundário** e **abertura da educação superior a todos** os que terminam os estudos secundários – **diversificação e diferenciação** das ofertas de ES
- Educação superior com assumida **diferenciação** de funções das instituições é associada ao **desenvolvimento económico** de vários países e muito especialmente dos **EUA**

2. Redes de ofertas: tendências internacionais

- Especialistas da Educação Superior defendem que a **massificação** induz mudanças que dão lugar a ***sistemas de conhecimento pós-secundário*** que asseguram um diversificado leque de serviços a públicos muito diferenciados.
- O **exemplo dos EUA** ... research universities, teaching universities, community colleges

2. Redes de ofertas: tendências internacionais

- Educação pós-secundária de **curta duração (2 anos)**, dirigida a jovens que terminam o secundário e a adultos de muito variadas idades
- Educação pós-secundária conduzindo a um **grau (bacharel/licenciado)**, com diversas e **diferenciadas vocações**
- Educação e formação **pós-graduada “profissional”**, dirigida a graduados, **não conduzindo a grau**

2. Redes de ofertas: tendências internacionais

- Contribuição para o **desenvolvimento económico**, através de intervenções para a **definição de estratégias de desenvolvimento regional e nacional**, de programas de **transferência de conhecimento (tecnologia)** e de **inovação com base na investigação e em conhecimento (extensão)**;
- **Estudo erudito**, preservação e aprofundamento da **cultura e das identidades**

2. Redes de ofertas: tendências internacionais

- O modelo do Estado da Califórnia (34M de hab.).

Números de estudantes em 2003

- Univ. of California (10 campus, 179 137 (10%))
- Calif. State Univ. (23 campus, 408 000 (22%))
- Community Colleges (70 campus, 1 000 000 (54%))
- Sector Privado: 185 instituições, 250 000 (11%)

total - 1 837 137

2. Redes de ofertas: tendências internacionais

- Finlândia (1990 – criação do sector politécnico)
- Áustria (1993 – criação do sector politécnico)
- Inglaterra (Fusões em Manchester; crescimento da frequência nos Further Education Colleges)
- Holanda (2004 – Plano Sectorial para as Universidades Técnicas)

2. Redes de ofertas: tendências internacionais

Dinamarca:

- ensino **artístico** (Ministério da Cultura)
- dez **academias profissionais** (*Erhvervsakademier*), curso curtos, **2 anos**
- **ensino superior médio**, oito colégios profissionais (*Professionshøjskoler*), maioria associados a universidades, **professional bachelor**
- ensino superior longo, organizado em oito **universidades**
- **fusões** entre universidades com distintos perfis e institutos de investigação

3. Rede de ES em Portugal – Problemas e Desafios

- O fim de um ciclo - emprego de recém licenciados ... demografia ... situação do País ...
- A complexidade e exigência das diversas formações necessárias
- A tendência para a diversificação do financiamento e a crescente atenção à prestação de contas
- Nível de escolarização da população adulta

3. Rede de ES em Portugal – Problemas e Desafios

- O papel do Estado
- A transparência, a regulação e a garantia de qualidade
- A governança da Rede de Ensino Superior
- Os modelos de organização e governança das instituições
- O envolvimento da Sociedade (grupos de interessados)

3. Rede de ES em Portugal – Problemas e Desafios

A governança da Rede

- Clarificação do papel do Estado e da Administração Central
- Clarificação dos fins da rede de conhecimento pós-secundário de que o País precisa
- Concurso para posicionamento das instituições de cada sector perante aqueles fins
- Contratualização de missões e projectos das instituições
- Consolidação do sistema de avaliação e garantia de qualidade

4. Governança Institucional

Quadro Europeu – anos 1990 - 2010

- **Inglaterra:** Lei de 1992, unificando o sistema
- **Holanda:** lei de 1993, regulando todo o sistema
- **Áustria:** Lei das Universidades de 2002
- **Dinamarca:** Lei das Universidades de 2007
- **Portugal:** RJIES de 2007
- **Finlândia:** Lei das Universidades de 2009

4. Governança Institucional

Tendência para **financiamento** com base em **fórmulas** e outros enquadramentos **transparentes** em que se incluem **indicadores de desempenho**

Relações entre governos e instituições reguladas por **instrumentos de contratualização** (autonomia, eficácia e eficiência, prestação de contas, **contractos plurianuais**)

- Operações de **reestruturação de redes** na Dinamarca e Finlândia, com avaliação internacional recente na Dinamarca (2009)
- Introdução de **novas figuras jurídicas** para estatuto da instituições favorecendo a autonomia. **Fundações** da Finlândia

4. Governança Institucional

Órgãos

- Conselho (*board*), de tamanho reduzido e maioria de membros externos à instituição

- Reitor (Reitoria)

- Órgão Académico (Senado ...)

- O Conselho é o órgão superior de **governança estratégica**, nomeia (demite) reitor, é envolvido na celebração de contratos (de financiamento, de desempenho ...) com governos ...
- Reitor é órgão de **governança executiva**
- **Órgão académico** superintende a governança académica e de investigação

4. Governança Institucional

Portugal

- Lei de Autonomia das Universidades (**LAU**) - Lei n.º **108/88**, de 24 Setembro
- Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (**RJIES**) - Lei n.º **62/2007**, de 10 de Setembro

4. Governança Institucional

Órgãos de Governo, Lei nº 108/88, de 24 Set, LAU

- Assembleia da Universidade (230 membros)
- Reitor
- Senado Universitário (63 membros)
- Conselho Administrativo (Reitor, Vice-reitor, Administrador, Presidente da AA ...)

4. Governança Institucional

- RJIES - Lei n.º 62/2007, de 10 de Setembro
 - Órgãos de Governo (artigo 77º)
 - Conselho Geral
 - Reitor
 - Conselho de Gestão

... os estatutos podem prever a criação de um **senado académico** ..., como órgão de consulta obrigatória do reitor

.....

os estatutos podem prever a existência de **outros órgãos, de natureza consultiva.**

4. Governança Institucional

Conselho de Gestão

- Conduzir a gestão administrativa, patrimonial, financeira e dos recursos humanos ...
- Fixar as taxas e emolumentos

Composição

- Designado e presidido pelo reitor /presidente
- Máximo de 5 membros (Estatutos)
- Inclui um vice-reitor e administrador

Composição do C. Geral

- 15 a 35 membros ...
 - Representantes de professores e investigadores, eleitos (mais de metade)
 - Representantes dos estudantes, eleitos (pelo menos 15%)
 - Personalidades externas, cooptadas, por maioria absoluta

4. Governança Institucional

Funções de Reitor (Universidade) e Presidente (Politécnico)

- Órgão superior de governo
- Representação externa
- Condução das política da instituição
- Presidência do Conselho de Gestão

Competências
(artigo 92º)

...

• Competência do Conselho Geral

- Eleger Presidente do CG
- Aprovar alterações dos estatutos
- **Eleger Reitor/Presidente**
- **Apreciar os actos do reitor/presidente e do conselho de gestão**

Sob proposta do reitor/presidente, aprovar:

- **planos estratégicos e de acção**
- **linhas gerais de orientação**
- **planos anuais de actividades**
- **Orçamento e contas**

...

4. Governança Institucional

Estudo do CNE, 2012

Focos da análise

- Recolha e análise de informação institucional
 - Recolha de **entrevistas de 26 PCG**
 - Transcrição e análise dos registos das entrevistas (análise de conteúdos com ATLAS.ti 6.2)
- Presidência dos CG: competências, perfis, expectativas e dificuldades
 - Conselhos Gerais: competências e natureza do órgão; dimensão e composição; funcionamento, relação entre CG e Reitor
 - Questões institucionais críticas: leis; estratégia; relacionamento do CG com outros órgãos; dificuldades e sugestões

4. Governança Institucional

Alguns **resultados** do estudo

- Sugestão de criação, pelo Governo, de um **órgão de regulação** ao qual sejam afectos recursos financeiros e que tenha a responsabilidade de distribuir esses recursos pelas instituições mediante contractos de médio prazo
 - Questionamento da possibilidade de os **membros internos do CG** **poderem pertencer a outros órgãos da instituição**, nomeadamente a direcção de unidades orgânicas.
- Considerar **revisão da dimensão**, com a redução do número de elementos que o constituem
 - **Processo de cooptação** dos elementos externos deve ser fora do âmbito do grupo dos membros internos eleitos para o CG ...
 - Definir melhor da **natureza do órgão (funções versus competências?)**
 - **Clarificação da missão** do CG

4. Governança Institucional

- Definição clara dos **papéis do CG e Reitor/Presidente de IP**, com clarificação uniforme de todas as funções e não apenas do Plano Estratégico e do Orçamento
- **Escolha dos Diretores das Escolas** pelo CG, por proposta do Reitor/Presidente
- **Reforço das competências do PCG**, passando algumas das competências do CG para o Presidente
- Questionamento da **competência de aprovação do orçamento**.
- Revisão dos procedimentos de **eleição dos membros do CG**
- Revisão/clarificação dos **poderes do Reitor/Presidente de IP**
- Definição dos **direitos e deveres dos membros externos do CG**
- Clarificação do significado da **competência do CG para se pronunciar sobre os restantes assuntos** que lhe sejam apresentados pelo Reitor ou Presidente.

5. Experiência de Governança na **Universidade de Ave**

Orientações adoptadas

- Definir onde se quer estar quando já não se estiver cá (**visão**)
- Definir o que se pretende realizar (**missão**)
- Estabelecer **metas**, promover a sua **apropriação** e mobilizar os **meios** para as cumprir (**estratégia**)
- Construir o ambiente em que o projecto e os valores da instituição se vivem no dia a dia (**liderança e participação**)

. Experiência de Governança na Universidade de Aveiro

Linhas mestras na acção

- i. Considerar que a **capacidade de governança interna** é um factor decisivo para se realizar um projecto institucional
 - Governança: atenção aos **processos** de fixação de **metas**, de definição de **estratégias** e de mobilização dos **meios** para a sua concretização
 - Governança: **atenção à capacidade para criar** o ambiente interno em que prevalecem os princípios e valores de uma instituição de **serviço público**

. Experiência de Governança na Universidade de Aveir

ii. Fidelidade a uma **visão fundadora, sempre presente**

- Ser uma **universidade aberta à sociedade, internacionalmente reconhecida, enraizada na Região e no País** que serve, que promove **educação superior, estudo erudito e investigação**

Experiência de Governança na **Universidade de Aveiro**

ii. Fidelidade a uma **visão fundadora, sempre presente (continuação)**

*- “Esta inserção temporal e espacial definida segundo o momento histórico em que vivemos e as **necessidades e problemas regionais e nacionais que mais urge solucionar**, constitui uma **primeira característica** a dar semblante à nova Universidade de Aveiro”*

*- “ O leque de futuros cursos ministrados por esta Universidade, mormente no domínio das ciências do espírito, revela-nos uma **segunda característica** desta instituição de ensino e investigação: **a dimensão internacional**”*

*- “ ... a Universidade de Aveiro distingue-se, desde o início, pela **democraticidade dos seus processos** ... Este é o **terceiro aspecto caracterizador** do rosto desta instituição nascente”*

Boletim Informativo da Universidade de Aveiro, nº1, Ano 1, Julho de 1974

Experiência de Governança na Universidade de Aveiro

iii. Relevância à estratégia

- Investigação científica e cooperação com a Região
- Aposta em nichos e na inovação
- Internacionalização
- Atenção à organização e estruturas internas (institutos)
- Aposta na qualidade e formação das pessoas

Experiência de Governança na Universidade de Aveiro

iv. **Apostas** de reitores e de órgãos colegiais

- Cumprir a **missão** escolhida
- Assegurar a **continuidade das estratégias**
- **Órgãos colegiais** como reguladores internos da visão
- Assegurar a **coesão e cidadania** institucional
- Associar **governança colegial e gestão**

5. Experiência de Governança na Universidade de Aveiro

v. Um caminho e várias fases

- O **entusiasmo** visionário
- As **dúvidas** sobre a ideia de ter uma universidade em Aveiro e a “**resistência**”
- A consolidação das **escolhas**
- A expansão **e a construção do campus**
- As **mudanças na missão** e o **reconhecimento** nacional e internacional

Experiência de Governança na Universidade de Aveiro

vii. Desenvolvimento e reforço da missão

- Ensino **politécnico** (Escola Superior de Ciência e Tecnologia de **Águeda**, integração do ISCA - **Aveiro**, Escola Superior de Saúde de **Aveiro**, Escola Superior de Design e Tecnologias da Produção de **Oliveira de Azeméis**)
- Cursos de Especialização Tecnológica - **CETs** (acreditados e creditados) **nas escolas politécnicas**
- **Cooperação** com a Sociedade
 - Interacção **cultural** (Fundação João Jacinto de Magalhães)
 - **Formação** permanente (Unave)
 - Ligação ao **tecido empresarial** (GrupUnave)

6. Os próximos anos

Contextos e exigências distintos

- Importância da **prospectiva, estratégia e planeamento**
- Necessidade de reforçar **capacidade de gestão**
- Valorização da **transparência, regulação e prestação de contas**
- **Governança com indicadores e referenciais internacionais**
- Presença de **rivalidades, competição e autonomia**

6. Os próximos anos

Recomendações

- Desenvolver e consolidar uma rede diversificada e diferenciada de Educação Superior
- Analisar **experiências variadas** de governança de redes e instituições de ES
- **Estimular a transparência, a avaliação e a garantia de qualidade**
- **Promover modos de governança** inspirados nas melhores práticas
- **Estimular a boa governança e a capacidade de gestão**

Agradecimentos

- Universidade de Aveiro

- CNE – Estudo

Júlio Pedrosa (coordenador), [Hália Costa Santos](#), [Margarida Mano e Teresa Gaspar](#), *Novo Modelo de Governança e Gestão das Instituições de Ensino Superior em Portugal – Análise dos Usos do Modelo em Instituições*, Julho de 2012

....