

O FUTURO DO IST NO QUADRO DA LEI Nº 62/2007 (RJIES)

1. Um IST com ambição para o futuro

O Instituto Superior Técnico deve ter a ambição de ser, a médio prazo, uma das melhores escolas europeias em muitas das suas áreas de competência. Para isso, terá que melhorar substancialmente os seus indicadores de desempenho no que respeita, por exemplo, à produção científica, à oferta de formação avançada competitiva em termos internacionais, à promoção da inovação e do empreendedorismo e às parcerias com empresas e serviços de base tecnológica.

Portugal precisa de escolas que tenham esta ambição e que sejam capazes de alcançar tais objectivos. Trata-se de uma necessidade estratégica para o desenvolvimento do país, no quadro da globalização de uma economia baseada no conhecimento e das profundas transformações que o ensino superior público está a sofrer em todo o mundo. É, pois, numa óptica de serviço público de alta qualidade que o futuro do IST deve ser equacionado.

Com a publicação de Lei nº 62/2007 (RJIES) em 10 de Setembro e a sua entrada em vigor no próximo dia 10 de Outubro, o modelo de governo e de gestão do IST vai ter que transformar-se profundamente. Importa encontrar, no quadro desta Lei, o modelo mais adequado para que a missão da Escola, com a ambição acima enunciada, se possa cumprir.

Qualquer que seja o modelo que a Escola venha a adoptar, é meu entendimento que deve ser sempre reforçada e aprofundada a sua autonomia institucional, o que não exclui, de forma nenhuma, que possa e deva continuar a estabelecer parcerias com outras escolas nacionais (não só da UTL) ou estrangeiras e com outras entidades, em projectos educativos ou de I&D de excelência.

Penso que, dentro do quadro de possibilidades oferecidas pelo RJIES, só existem dois modelos institucionais para o IST que vale a pena apreciar:

- O IST como Unidade Orgânica (U.O.) da UTL, ambos com a natureza de pessoas colectivas de direito público;
- O IST como fundação pública com regime de direito privado.

2. O IST como unidade orgânica da UTL

O RJIES vem reforçar significativamente o poder central na universidade de direito público, concentrando poderes no conselho geral (Art.º 82º) e no reitor (Art.º 92º) da universidade. Embora esteja previsto no RJIES que algumas competências do reitor possam, por via estatutária, ser delegadas em órgãos de gestão de uma unidade orgânica, por forma a assegurar uma gestão mais eficiente, tal não acontece com as competências do conselho geral.

É ao conselho geral que compete aprovar, sob proposta do reitor, todas as grandes decisões, como sejam planos estratégicos, linhas gerais de orientação, planos anuais de actividade, orçamento e contas anuais consolidadas, montante das propinas, e criação, transformação ou extinção de unidades orgânicas. Compete-lhe ainda propor ou autorizar, conforme disposto na lei, a aquisição ou alienação de património imobiliário, bem como as operações de crédito.

Não sendo delegáveis tais competências do conselho geral, o IST verá regredir consideravelmente a sua autonomia em relação à situação presente, mesmo que os futuros estatutos da UTL e do IST consagrem este último como uma pessoa colectiva de direito público dotada de autonomia administrativa e financeira, dispondo portanto de personalidade jurídica e património próprio (lei de bases da contabilidade pública, Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro).

Possuir património próprio não é, no entanto, o mesmo que ser dotado de autonomia patrimonial. O RJIES apenas confere autonomia patrimonial à universidade (Art.º 109º) e atribui exclusivamente ao conselho geral da universidade o exercício das competências com ela relacionadas. Assim sendo, a autonomia patrimonial de que o IST usufrui actualmente (que tornou possível o campus do Taguspark e a residência Duarte Pacheco e permitiu que solicitássemos oficialmente o registo do campus da Alameda em nome do IST) estará também comprometida no quadro do RJIES.

É certo que o IST poderá vir a ter um papel preponderante no conselho geral da universidade, porque os representantes dos professores e investigadores e os dos estudantes serão eleitos pelo sistema de representação proporcional, sendo também estes eleitos que depois cooptam os membros externos (Art.º 81º). Não obstante, a este conselho competirá sempre tomar decisões em nome de toda a universidade, tendo em conta o interesse do colectivo, que nem sempre coincidirá com o interesse particular de cada escola. Este efeito “nivelador”, inerente às competências do órgão, poderá ser gravoso para um IST que constitui, grosso modo, metade da UTL. Por outro lado, e do ponto de vista das outras escolas, um conselho geral hegemónico pelo IST não deixará de constituir uma substancial perda de autonomia face à situação actual.

No que toca à autonomia financeira, o RJIES parece consagrar uma maior liberdade das instituições de ensino superior de direito público na utilização dos saldos de gerência provenientes de dotações transferidas do Orçamento do Estado, a qual não carece de autorização dos ministros das finanças e da tutela (Art.º 114º). Tal não significa, no entanto, que estas instituições não fiquem abrangidas pela lei do equilíbrio orçamental, que actualmente “congela” a utilização dos saldos de gerência, como medida de controlo do défice público. Trata-se de uma matéria muito importante para o IST - que tem actualmente “congelados” por esta via cerca de 22 milhões de euros – e que importa esclarecer junto do Governo.

Importa ainda ter consciência de que as cativações no orçamento, incluindo as receitas próprias, continuarão por certo a existir no futuro para todas as instituições de direito público.

No que respeita à gestão do pessoal, o RJIES não traz alterações substanciais em relação à situação actual: o número de unidades dos quadros de pessoal docente, de

investigação e outro de cada instituição de ensino superior pública é fixado por despacho do ministro da tutela através da aplicação de critérios estabelecidos por decreto-lei; a distribuição pelas diferentes categorias, no caso do pessoal docente e de investigação, e pelas diferentes carreiras e categorias, no caso do restante pessoal, é feita por cada instituição de ensino superior pública, sem prejuízo de o ministro da tutela poder fixar, por despacho, regras gerais sobre a matéria (Art.º 120º). Já hoje assim é: por exemplo, o número de lugares de professor catedrático e de professor associado está definido pelo despacho 1561/98, de 27 de Janeiro, em função do número total de docentes doutorados da instituição. Continua, assim, a não ser possível alargar substancialmente o número de lugares de quadro de topo, para desbloquear a progressão na carreira, dentro do regime de direito público, mesmo que o orçamento de uma instituição o permitisse.

Em matéria de contratação de pessoal, o projecto de regime jurídico existente sobre vínculos, carreiras e remunerações prevê, como regime regra, o contrato individual de trabalho – “contrato de trabalho em funções públicas” – procedendo à revogação da legislação actualmente existente sobre o contrato individual de trabalho na Administração Pública. Nessa medida, parece que, sendo certo que não fica sujeita a quaisquer limitações a contratação de pessoal em regime de contrato individual de trabalho cujos encargos sejam satisfeitos exclusivamente através de receitas próprias (Art.º 121º), essa contratação será sempre feita de acordo com as regras estabelecidas para o referido “contrato de trabalho em funções públicas”, não existindo dados suficientes para aquilatar da sua aplicabilidade (e forma) ao pessoal docente.

3. O IST como fundação

A figura institucional de fundação pública com regime de direito privado poderá garantir ao IST uma autonomia muito mais ampla, incluindo a autonomia patrimonial e a concentração dos poderes de decisão em órgãos próprios da instituição ou por esta escolhidos. A configuração da solução fundacional dependerá, em larga medida, do teor do decreto-lei que criará a fundação. Será através deste mecanismo legal, e não de uma legislação geral de fundações, que a configuração da futura instituição se definirá. Contudo, por força do RJIES, o património da fundação assim criada incluiria automaticamente aquele que está afecto especificamente às atribuições do IST, além de eventuais recursos suplementares do Estado ou de outras entidades (Art.º 130.º).

O facto de estas fundações se regerem pelo direito privado, no que respeita à sua gestão financeira, patrimonial e de pessoal, cria condições de flexibilidade únicas para que estratégias próprias de desenvolvimento possam ser escolhidas e prosseguidas de forma continuada, sem os entraves bem conhecidos que se colocam diariamente à gestão das entidades de direito público.

Os moldes em que irá funcionar a futura fundação e as garantias do Estado nesta matéria, nomeadamente quanto a financiamento público, gestão de recursos humanos e recrutamento de alunos, deverão constar do decreto-lei criador da fundação, a negociar entre o IST e o Governo. Contudo, podem desde já salientar-se as seguintes vantagens do regime fundacional:

- A fundação não está sujeita à lei do equilíbrio orçamental nem a cativações decididas pelo Governo na execução orçamental (a dotação do O.E. para a fundação representa uma despesa “à cabeça” para o Estado em matéria de orçamento, cuja execução orçamental não é depois consolidada com as contas do Estado);

- A instituição pode criar carreiras próprias para o seu pessoal docente, investigador e outro, embora respeitando genericamente, quando apropriado, o paralelismo no elenco de categorias e habilitações académicas, em relação às que vigoram para o pessoal docente e investigador dos demais estabelecimentos de ensino superior público (Art. 134.º). A existência de tais carreiras próprias cria condições de promoção por mérito absoluto, permitindo, assim, ultrapassar os actuais estrangulamentos na carreira de docentes e investigadores, desde que o orçamento o permita.

- A criação de carreiras próprias faz-se, no entanto, sem prejuízo da salvaguarda do regime de função pública de que gozem os funcionários e agentes da instituição antes da sua transformação em fundação (Art.º 134.º). Quer isto dizer que, quaisquer que venham a ser as mudanças nos vínculos e carreiras da função pública ou nas leis que regem as carreiras docente e de investigação públicas, os actuais funcionários e agentes ficarão exactamente submetidos ao mesmo regime quer o IST se transforme em fundação ou não.

- O Estado compromete-se, através do RJIES, a financiar estas fundações, aplicando-se-lhes, com as devidas adaptações (por serem entidades com regime de direito privado), as regras fixadas pela lei para o financiamento do Estado às demais instituições de ensino superior públicas. O financiamento do Estado terá ainda uma componente definida por meio de contratos plurianuais, de duração não inferior a três anos e de acordo com os objectivos de desempenho, celebrados pelos ministros das finanças e da tutela, em representação do Estado (Art.º 136.º).

Se estas vantagens são evidentes, desde que o Estado cumpra escrupulosamente o que estabelece o RJIES, outras questões merecem reflexão mais cuidadosa e deverão ser objecto de especial atenção em sede do decreto-lei criador da fundação:

- A fundação é a proprietária do(s) estabelecimento(s) de ensino superior e é administrada por um conselho de cinco curadores, que são nomeados pelo Governo sob proposta da instituição (Art.º 131.º). Este conselho administra a fundação pública por delegação do Governo, mas não sob tutela ou supervisão deste, tendo as competências que lhe são conferidas pelo Art.º 133.º. Eventuais conflitos entre a administração da fundação e os órgãos próprios do estabelecimento de ensino (*e.g.*, conselho geral) não são passíveis de intervenção governamental e terão que ser resolvidos em tribunal. A meu entender, haverá que prevenir a ocorrência de conflitos através de mecanismos internos que deverão ficar consagrados no decreto-lei criador da Fundação. Assim, por exemplo, o conselho de curadores só deverá poder recusar a homologação das deliberações do conselho geral de designação do reitor, director ou presidente com base em inelegibilidade, em ilegalidade do processo de eleição ou em violação das regras e princípios gerais do CPA (só em tais casos o ministro da tutela pode recusar a homologação da eleição do reitor ou presidente de uma instituição de ensino superior de direito público). Da mesma forma, o conselho de curadores deverá

ser compelido a homologar as decisões do conselho geral que sejam tomadas por uma maioria qualificada, a definir.

- A transformação de uma escola, como o IST, em fundação deve ocorrer no quadro da criação de um consórcio envolvendo a fundação e a UTL, ou as suas escolas, podendo igualmente agregar outras entidades, independentemente da sua natureza jurídica (Art.º 129.º-6). Este consórcio pode adoptar a designação de universidade (Art.º 129.º- 8). Trata-se de um modelo inteiramente novo e inovador de universidade, que permitiria às actuais escolas da UTL preservar a autonomia de que actualmente dispõem, sendo o único que garantirá a manutenção do conceito fundador da UTL como universidade federativa. É totalmente desprovido de imaginação criadora afirmar, como alguns o fazem, que uma universidade-consórcio apenas iria gerir as áreas de desporto, cultura e acção social escolar. O consórcio poderá promover acções conjuntas, aproveitando sinergias que o trabalho em rede faculta, ao nível educativo, da I&D, da promoção da inovação e do empreendedorismo, da articulação com empresas e serviços, etc. O IST tem uma experiência positiva da sua participação em redes, algumas envolvendo instituições de natureza diferente, e não deve portanto fechar-se perante um modelo que pode trazer respostas eficientes aos problemas complexos da sociedade de hoje. A integração das várias escolas da UTL na mesma universidade não tem, por si só, garantido sinergias, tendo actualmente o IST maior colaboração com outras escolas parceiras que não pertencem à UTL (vejam-se, por exemplo, os casos da Engenharia Biomédica, em colaboração com a Faculdade de Medicina de Lisboa, e da Engenharia Farmacêutica, em colaboração com a Faculdade de Farmácia de Lisboa).

- A mudança institucional (para fundação) pode ainda ter por objecto a criação de uma nova instituição que resulte da recomposição de unidades orgânicas de diversas instituições de ensino superior públicas e de instituições de investigação e desenvolvimento públicas ou privadas (Art.º 129.º- 9). A criação dessa nova instituição pode resultar da iniciativa do Governo, com o acordo das instituições envolvidas, ou da iniciativa destas (Art.º 129.º- 10). A transformação do IST em fundação pode, assim, também potenciar uma reconfiguração do sistema, no âmbito da qual outras parcerias, porventura bem mais interessantes em termos estratégicos de futuro, poderão ser encontradas e discutidas com o Governo.

4. Conclusões e propostas

As opções que se deparam ao IST no quadro do RJIES são complexas e deverão ser analisadas com grande profundidade, já que o futuro da Escola será condicionado pela escolha que for feita.

O modelo de pessoa colectiva de direito público, integrada na UTL, poderá ser um passo mais seguro, por manter a Escola no âmbito do direito público, mas implicará menor autonomia para o IST e, simultaneamente, uma responsabilidade muito acrescida na condução dos destinos da UTL e das suas restantes escolas. Há que avaliar devidamente se é missão que interesse ao IST “zelar” pelo desenvolvimento das outras escolas e liderar o processo de evolução da UTL como um todo, porventura em detrimento dos interesses próprios do IST, que se medem noutras escalas totalmente diferentes.

O modelo fundacional traz desafios de outra ordem. Na ausência de legislação sobre fundações públicas de direito privado ou sobre consórcios de instituições de naturezas diferentes, o desafio que aqui se colocará ao IST será o de ajudar a construir estes novos conceitos institucionais, envolvendo todo o seu peso, prestígio e experiência de grande escola nas negociações a fazer com o Governo e outras entidades, tirando partido disso para a construção de modelos ajustados aos interesses do IST. A legislação a criar terá de garantir não só as condições necessárias para podermos construir uma escola de referência à escala internacional, mas também a plena responsabilização do Estado perante este novo tipo de escola superior pública, em matéria de financiamento e de direitos dos actuais docentes, investigadores e restante pessoal.

Tais desafios e tais opções, pela sua complexidade, vão requerer muito trabalho. É minha convicção que a Escola não deve, neste momento, recusar nenhuma das vias possíveis, cabendo-lhe outrossim a responsabilidade de desenvolver as acções que lhe permitam definir o que pretende em cada um dos modelos.

Assim, em paralelo com o trabalho que deverá ser desenvolvido para construir os novos estatutos da UTL e de um IST nela integrado, entendo que deverá ser constituída uma assembleia *ad hoc*, como previsto no RJIES, para construir o modelo fundacional e negociar com o Governo uma eventual transformação do IST em fundação pública com regime de direito privado.

A lei dá-me a capacidade para promover, por decisão pessoal enquanto presidente da Escola, a constituição de uma tal assembleia *ad hoc*. Não obstante, entendo que devo consultar o Conselho Científico sobre esta matéria, o que farei por meio de consulta por voto secreto, a realizar na sequência do plenário do próximo dia 8, até ao dia 10 de Outubro.

Garanto, desde já, que uma eventual proposta de criação de fundação que venha a ser negociada entre a assembleia *ad hoc*, o Governo e outras entidades, será objecto de votação expressa no plenário do Conselho Científico para efeitos de uma tomada de decisão final.

Lisboa e IST, 3 de Outubro de 2007

Carlos Matos Ferreira
Presidente do IST