



Revista Gestão Universitária na América  
Latina - GUAL

E-ISSN: 1983-4535

revistagual@gmail.com

Universidade Federal de Santa Catarina  
Brasil

Ferraz Esteves de Araújo, Joaquim Filipe; Freitas Tavares, António Fernando; Antunes da Rocha,  
Rudimar

UNIVERSIDADES-FUNDAÇÃO: A EMPRESARIALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR EM  
PORTUGAL

Revista Gestão Universitária na América Latina - GUAL, vol. 7, núm. 1, enero-, 2014, pp. 42-62  
Universidade Federal de Santa Catarina  
Santa Catarina, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=319330058004>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal

Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

## **UNIVERSIDADES-FUNDAÇÃO: A EMPRESARIALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR EM PORTUGAL**

**UNIVERSITIES-FOUNDATION: THE CORPORATIZATION OF HIGHER  
EDUCATION IN PORTUGAL**

**Joaquim Filipe Ferraz Esteves de Araújo, Doutor**  
Universidade do Minho  
[jffaraujo@gmail.com](mailto:jffaraujo@gmail.com)

**António Fernando Freitas Tavares, Doutor**  
Universidade do Minho  
[atavares@eeg.uminho.pt](mailto:atavares@eeg.uminho.pt)

**Rudimar Antunes da Rocha, Doutor**  
Universidade federal de Santa Catarina - UFSC  
[rrudimar@hotmail.com](mailto:rrudimar@hotmail.com)

Recebido em 05/maio/2013  
Aprovado em 14/outubro/2013

Sistema de Avaliação: *Double Blind Review*



Esta obra está sob uma Licença Creative Commons Atribuição-Uso.

## RESUMO

O artigo trata do modelo de gestão pública do ensino superior para averiguar se há avanços no processo e na estrutura das universidades portuguesas transformadas em fundação, em relação à gestão do ensino superior público tradicional. No território lusitano, a adesão ao regime fundacional é regulamentada pela Lei nº 62/2007, de 10 Setembro de 2007, tendo sido transformadas em fundação três universidades. O tipo de pesquisa foi de *multicasos* (TRIVIÑOS, 2006) ou estudos de casos (YIN, 2005) e a técnica de levantamento de dados histórico-documental (MINAYO, 2001; SELLTIZ; WRIGHTSMAN; COOK, 2001), à luz da abordagem da pesquisa básica (LAKATOS; MARCONI, 1991). A análise foi qualitativa-descritiva (KERLINGER, 1980) e realizada no segundo semestre de 2012 e primeiro semestre de 2013. O estudo conclui que o modelo de gestão pública das Universidades-Fundação é uma tentativa de empresarialização do ensino superior com o objectivo de introduzir uma gestão mais profissional e eficiente, com o recurso à contratação. Este novo modelo introduziu alterações importantes na governação das universidades portuguesas estudadas com reflexo no processo de tomada de decisão.

**Palavras-chave:** Universidades-Fundação. Empresarialização da Educação Superior. Ensino Superior em Portugal. Modelo de Gestão.

## ABSTRACT

This article deals with public management model of higher education to find out if there are advances in the process and structure of Portuguese universities transformed into a foundation when compared with the management of traditional higher education. In the Lusitanian territory, adherence to foundational regime is regulated by Law No. 62/2007 of 10 September 2007. Three universities have been transformed into foundations. This research is multicase (TRIVIÑOS, 2006) or case study (YIN, 2005) using historical documentary data collection (MINAYO, 2001; SELLTIZ; WRIGHTSMAN; COOK, 2001), according to the basic research approach (LAKATOS; MARCONI, 1991). The analysis was qualitative and descriptive (KERLINGER, 1980) and held in the second half of 2012 and first half of 2013. The study concludes that University-Foundation's model of public management is an attempt of corporatization higher education with the aim of introducing a more professional and efficient management through the use of contracts. This new model introduced major changes in the governance of portuguese universities studied with reflection in the process of decision making.

**Keywords:** Universities-Foundation. Corporatization of higher education. Higher Education in Portugal. Management Model.

## 1 INTRODUÇÃO

O presente artigo analisa o processo e a estrutura das Universidades-Fundação como modelo de gestão pública do ensino superior. O referido modelo vem sendo implantado em diversos países da Europa. Em Portugal este regime fundacional de ensino superior coincidiu com as reformas do Estado e da Administração Pública ocorridas no início deste século. A gestão das universidades é Pública, porém com frequência *não gratuita*, ou Privada, quer *parcial* quer *totalmente autofinanciada* sem recursos públicos. Estes dois modelos são comuns em várias economias do mundo, mas são questionáveis, abrindo espaço para a inserção de Universidades-Fundação. A forma de adesão das universidades lusitanas ao regime fundacional é voluntária e regulamentada pela Lei nº 62/2007, de 10 Setembro de 2007, que trata do Regime jurídico das instituições de ensino superior. Até a presente data, algumas universidades mantêm o sistema de gestão administrativo tradicional pública, enquanto outras aderiram a nova alternativa de gestão fundacional, não havendo alteração no modelo de gestão das universidades privadas. Salienta-se que o modelo de gestão das universidades privadas não é foco deste artigo.

Desta maneira, julgou-se oportuno confrontar e reflectir, sob um prisma analítico, às idiossincrasias do modelo de gestão das Universidades-Fundação ao correspondente à gestão do ensino superior tradicional, em Portugal. Assim, sob o foco da gestão pública, buscou-se respostas à seguinte questão: *Há avanços no processo e na estrutura do modelo de ensino superior das Universidades-Fundação em relação ao modelo tradicional universitário público em Portugal?* Objectivou-se com este estudo, contribuir para o debate da criação das universidades-fundação, no olhar da investigação académica em Gestão Pública. A reflexão contextualiza a adaptação do regime fundacional ao ensino superior no âmbito das reformas do Estado e da Administração Pública implementadas no território Lusitano, na primeira década do século XXI. Serviram de parâmetros analíticos do estudo, a Universidade-Fundação do Porto, a Universidade-Fundação de Aveiro e a Universidade-Fundação ISCTE (Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa), por elas terem aderido ao modelo supramencionado.

Além desta introdução, o artigo está dividido em sete partes: os procedimentos metodológicos; o modelo de gestão do ensino superior público tradicional em Portugal; o conceito de agência e a sua aplicação às Universidades-Fundação; a autonomia e o controlo nas Universidades-Fundação; pressão, inovação e responsabilização nas Universidades-

Fundação; experiências de Universidades-Fundação portuguesas; as conclusões e reflexões; e, complementando-se com as bibliografias consultadas.

## **2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

Em estudos científicos é indispensável o rigor metodológico, por esta razão, neste trabalho o tipo de pesquisa foi o de *multicasos* (TRIVIÑOS, 2006) ou estudos de casos (YIN, 2005), que servem para confrontar fenómenos organizacionais (RICHARDSON *et al.*, 2007). A abordagem foi classificada como a do levantamento histórico-documental, uma vez que a mesma utilizou referências e documentos oficiais do Governo de Portugal e das três universidades balizadas na averiguação em relação as tipologias de gestão do ensino superior público seleccionados (MINAYO, 2001; SELTZ; WRIGHTSMAN; COOK, 2001; FLICK, 2004), tanto no tempo, quanto no espaço (LAKATOS; MARCONI, 1991). No tempo, porque se recorreu à legislação que dá suporte ao foco do estudo e no espaço quando se confrontou o processo e a estrutura de três universidades portuguesas que aderiram a gestão Universidade-Fundação. A análise foi qualitativa-descritiva, muito utilizada nas ciências sociais aplicadas (KERLINGER, 1980). Em relação a sua natureza, o estudo foi caracterizado como pesquisa básica, pois a preocupação foi a de gerar novos conhecimentos, úteis ao avanço da ciência da administração pública, sem a preocupação de sua aplicação prática. O período de levantamento dos dados compreendeu o segundo semestre de 2012 e primeiro semestre de 2013.

## **3 O MODELO DE GESTÃO DO ENSINO SUPERIOR PÚBLICO TRADICIONAL EM PORTUGAL**

Até a reforma do Estado e da Administrativa Pública, no segundo semestre do ano de 2007, o sistema de gestão do ensino superior português seguia o padrão do modelo público tradicional e do modelo privado. Lei nº 108/88, de 24 de Setembro de 1988, era a que estabelecia a autonomia das universidades, bem como o Decreto-Lei nº 252/97, de 26 de Setembro de 1997. O Artigo 16º, da referida Lei, destacava a estrutura das universidades públicas daquele período como era exercida pelos seguintes órgãos:

- a) A assembleia da universidade;
- b) O reitor;
- c) O senado universitário;
- d) O conselho administrativo.

O Artigo 16º, traz ainda que,

2 – Os estatutos das universidades podem prever a constituição de órgãos que repartam as funções do senado universitário e do conselho administrativo.

3 – Ao senado universitário e aos órgãos que, nos termos do número anterior, repartam as suas competências podem ser agregadas, em condições a definir pelos estatutos, individualidades de sectores da sociedade relacionadas com a universidade.

4 – Os estatutos das universidades e das respectivas unidades orgânicas podem prever a existência de um conselho consultivo ou equivalente que assegure uma relação permanente com a comunidade, definindo a respectiva composição e competência.

Esta estrutura centra-se a figura do Reitor ou Presidente, eleito entre os pares, pois ele é responsável em presidir a assembleia da universidade.

O modelo de gestão sofreu uma profunda alteração com a aprovação do Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior, através da Lei n.º 62/2007 de 10 de Setembro. Nele se altera profundamente o modelo de governação das universidades que passam a dispor de três órgãos:

- a) Conselho geral;
- b) Reitor;
- c) Conselho de gestão.
- d) Conselho administrativo
- e) Senado Académico (opcional)
- f) Órgãos de natureza consultiva (opcional)

O Conselho Geral é órgão deliberativo que integra representantes dos docentes e investigadores, alunos e personalidades externas de reconhecido mérito (artº 81º, Lei 62/2007). Os membros do Conselho Geral são eleitos de entre os pares. O Reitor é eleito pelo Conselho Geral podendo candidatar-se a este cargo professores e investigadores da própria universidade ou de outras instituições, nacionais ou estrangeiras, de ensino superior ou de investigação (artº 86º, Lei 62/2007). Com este modelo de governação alterou-se a participação dos docentes e investigadores na escolha do Reitor, passando este a responder perante o Conselho Geral. Com o novo regime as universidades podem adoptar o modelo de organização institucional e de gestão que considerem mais adequado à concretização da sua missão, bem como à especificidade do contexto em que se inserem (art. 65º, Lei 62/2007). Para tal os estatutos que cada universidade tem aprovar devem conter:

- a) As atribuições da instituição;
- b) A estrutura dos órgãos de governo e de gestão, a composição e os modos de eleição ou designação dos seus membros, a duração dos mandatos e os modos da sua cessação;
- c) A competência dos vários órgãos;
- d) O regime de autonomia das unidades orgânicas e os respectivos órgãos. (art. 67º, N. 2, Lei 62/2007).

Contudo a maior inovação que esta legislação introduz foi a possibilidades das universidades públicas se transformarem em fundações públicas com regime de direito privado, por decisão do Conselho Geral (art. 129º, Lei 62/2007). Uma vez aprovada pelo Governo a criação de uma Universidade-Fundação será assinado um contrato entre estas duas entidades. Uma vez que esta transformação é de livre iniciativa das universidades, aquelas que não aderiram ao modelo de Universidade-Fundação, permanecem no sistema de gestão pública tradicional.

#### 4 O CONCEITO DE AGÊNCIA E A SUA APLICAÇÃO ÀS UNIVERSIDADES-FUNDAÇÃO

As reformas da Administração Pública na Europa Central e Escandinávia iniciaram-se como tentativa de resposta à crise económica e financeira da década de 1970. A principal orientação incidiu no recurso a instrumentos de gestão empresarial para resolver os problemas das finanças públicas e da gestão nas organizações públicas. No entanto, no final da década de 1980 constatou-se que o sucesso foi limitado. Na verdade, a Administração Pública havia absorvido as intenções reformistas, tornando-se necessário adoptar uma nova estratégia, que consistiu na fragmentação das estruturas administrativas, transformando-as em ‘agências’, isto é, quase-empresas, cuja propriedade continua pública, mas que adoptam um modelo de gestão de tipo empresarial e concorrem entre si por ‘clientes’. Estas novas organizações abdicaram da hierarquia do Estado, relacionando-se com ele, através de contratos ou formas contratuais, periodicamente auditados.

Na sua essência, o conceito de agência significa que o Estado opta pela provisão de bens e serviços públicos, através de formas híbridas de organização que substituem as tradicionais burocracias de direito público. O uso de formas de governação alternativas produziu numerosos trabalhos de investigação (POLLITT et al., 2004; ARAÚJO, 2002; JENKINS; GOLD, 2011; ARAÚJO, 2013) embora nem sempre com um claro entendimento conceptual das diferenças entre estas formas híbridas de organização, também conhecidas como *Quangos*<sup>1</sup> (KOPPELL, 2003; GREVE; FLINDERS; VAN THIEL, 1999). Sobre este aspecto, Greve, Flinders e Van Thiel (1999) apresentam uma descrição detalhada do termo *Quango*, sugerindo cinco dimensões que permitem categorizar esta forma de organização: grau de autonomia financeira, grau de responsabilidade ministerial, tipo de mecanismos de controlo, proporção de actividades que são públicas e domínio público. O processo de gestão

---

<sup>1</sup> Quangos é um acrónimo da expressão *Quasi Nongovernmental Organizations*.



é híbrido, pois a fronteira do ente público e privado é reduzida. Assim, Koppell (2003) sugere que as organizações híbridas podem ser melhor compreendidas em termos de duas dimensões: propriedade e financiamento. De acordo com esta tipologia, as organizações de direito público são propriedade e financiamento públicos, ao passo que as organizações privadas encontram-se no lado oposto deste espectro. As organizações híbridas encontram-se entre estas duas dimensões, pois são caracterizadas por algum tipo de propriedade ou financiamento privados, apresentando também propriedade e financiamento público. São estas características que permitem enquadrar as universidades-fundação neste conjunto vasto de organizações híbridas. Dentro deste raciocínio Araújo (*In*: SILVESTRE; ARAÚJO, 2013, p. 38-39) condensa os atributos de agências balizados nas características defendidas pela OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômica), conforme descrito no Quadro 01.

Atributos	Agências Departamentais	Organizações de Direito Público	Organizações de Direito Privado
<b>Fundação legal e institucional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Parte do ministério.</li> <li>• Não têm personalidade jurídica.</li> <li>• Funcionam com base no Direito Público.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Funcionam principalmente com base no Direito Público, mas podem estar parcialmente ou totalmente separados do ministério.</li> <li>• Têm personalidade jurídica.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organizações de direito privado.</li> <li>• Têm personalidade Jurídica.</li> </ul>
<b>Estrutura de governação e controlo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Não há conselho de Administração (mas pode haver um Conselho Consultivo).</li> <li>• O Dirigente máximo é nomeado pelo ministro.</li> <li>• O ministro tem controlo formal, mas o dirigente máximo é responsável pela gestão da organização.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Podem ter um conselho de administração ou uma única pessoa responsável pela organização.</li> <li>• A gestão de topo tem responsabilidade de gestão e os ministros têm controlo indirecto.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Geralmente têm um Conselho de Administração e o ministro tem controlo indirecto.</li> </ul>
<b>Gestão Financeira e regras de pessoal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A gestão de pessoal segue as regras gerais da função pública para o recrutamento, promoção e demissão.</li> <li>• Financiadas principalmente através do orçamento de Estado, revisto anualmente através do processo anual do orçamento de Estado.</li> <li>• Algumas agências são parcialmente financiadas pelos utilizadores dos serviços.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• As regras de gestão de pessoal variam entre as regras gerais da função pública e as regras privadas de contratação.</li> <li>• Financiamento através das receitas de impostos, com um orçamento que é parte do orçamento do Estado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A gestão de pessoal segue as regras do direito privado em controlo externo.</li> <li>• Essencialmente financiadas através das receitas das vendas.</li> <li>• Orçamento separado do orçamento dos ministérios.</li> </ul>
<b>Funções</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Geralmente fornecem serviços não comerciais aos cidadãos e apoiam serviços de outras áreas públicas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Têm uma estrutura de governação diferenciada (Conselho de Administração) permitindo maior autonomia de gestão ou, em alguns casos, independência política que lhe permite maior controlo do seu ambiente.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Têm objetivo lucrativo ou uma função objectiva de serviço.</li> </ul>

**Quadro 01** Tipologia das Agências Segundo a OCDE  
Fonte: Araújo (*in* SILVESTRE; ARAÚJO, 2013, p. 38-39).



Como é possível observar há uma simbiose no modelo de agências, defendidas pela OCDE, quando comparadas as organizações de direito público e as organizações de direito privado, porém mantém fronteiras nebulosas quanto à estrutura de governação e controlo.

As Universidades Fundação passam a pertencer a uma estrutura com natureza jurídica pública, ainda que em parte siga as regras do direito privado. Tal permite classificá-la como organização híbrida de acordo com os critérios acima referidos. Ao contrário do que referem vozes do *senso comum*, não se trata de um fenómeno de privatização *strictu sensu*, mas de uma modificação da relação entre o Estado e a Universidade com o recurso a um mecanismo do mercado: *o contrato*. Esta relação deixa de ser baseada numa hierarquia e em princípios de comando e controlo, para passar a assentar numa contratualização de objectivos e orçamentos plurianuais.

Na concepção de Greve, Flinders e Van Thiel (1999, p. 131) as organizações híbridas devem ser classificadas ao longo de um *continuum*, “desde o governo central [administração pública directa] passando por organizações externas criadas para suprir funções públicas, até ao mundo do *contracting out*, da privatização e da regulação”. Tal como é proposto para as universidades portuguesas, a fundação de natureza pública encontra-se hierarquicamente separada do Estado, mas sujeita a algum tipo de controlo formal por parte do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior que garante a prossecução de fins públicos. Opera no domínio público, desempenha funções públicas com autonomia na tomada de decisão para as quais conta com financiamento parcialmente público (GREVE; FLINDERS; VAN THIEL, 1999; VAN THIEL, 2004; RONESS *et al.*, 2007).

A principal diferença relativa ao modelo das universidades directamente pertencentes ao Estado, também conhecidas como universidades-instituto público, reside nas regras de gestão e não na propriedade da fundação. A universidade-fundação é uma entidade pública sujeita ao regime de funcionamento parcialmente privado. Nesse sentido, verificam-se evidentes ganhos na flexibilização da gestão, uma vez que o direito público, ao contrário do direito privado, requer procedimentos muito mais exigentes em termos de gestão de recursos humanos e financeiros, aquisição de bens e serviços e grau de controlo *ex-ante* e *ex-post* sobre a tomada de decisão.

Embora, tratando-se de um modelo que recorre a mecanismos de mercado e mais orientado para o desempenho e para os resultados, há uma grande distância do modelo de fundação independente que caracteriza algumas instituições de investigação científica e pesquisa e desenvolvimento noutros países, como no Canadá (AUCOIN, 2006). Ao contrário

das fundações independentes, as universidades-fundação portuguesas são organizações governamentais criadas por decreto-lei que aprova os estatutos da fundação, são controladas por um Conselho de Curadores nomeado pelo Governo sob proposta da instituição e estão sujeitas a contratualização plurianual para obtenção de financiamento estatal. Enquanto no modelo universidade-fundação as transferências governamentais são baseadas nos objectivos contratados, podendo o Governo exigir respostas e impor sanções pelo não cumprimento dos objectivos contratuais, nas fundações independentes o financiamento assume a forma de *endowment*, isto é, os montantes não dispendidos no ano em que são recebidos deverão ser investidos, com o retorno anual do investimento a constituir uma das fontes de receita da fundação. Se nas fundações independentes os elementos de prestação de contas ou acções correctivas são de carácter suave e pouco intrusivo (AUCOIN, 2006, p. 121), nas universidades-fundação o Governo pode intervir indirectamente no sentido de redireccionar prioridades, através da intervenção do Conselho de Curadores na nomeação e exoneração do Conselho de Gestão, na homologação da eleição do Reitor ou Presidente e na homologação de decisões do Conselho Geral.

Além disso, o item 2, do Artigo 147º, Capítulo I, que trata da avaliação e acreditação, fiscalização, tutela e responsabilidade das instituições de ensino superior, do RJES (2007), é taxativo ao afirmar que “as instituições de ensino superior e as suas unidades orgânicas, bem como as respectivas actividades pedagógicas e científicas, estão sujeitas ao sistema nacional de acreditação e de avaliação, nos termos da lei, devendo cumprir às obrigações legais e colaborar com as instâncias competentes” (DIÁRIO DA REPÚBLICA ELETRÔNICO, 2007, p. 6358), pelo que as universidades-fundação têm objectivos a cumprir e devem prosseguir o interesse público.

## **5 AUTONOMIA E CONTROLO NAS UNIVERSIDADES-FUNDAÇÃO**

A tradição do direito público em Portugal limita ao estatuto formal-legal o indicador do grau de autonomia concedida. Restringir o conceito de autonomia ao estatuto formal-legal, como é recorrente na abordagem jurídica, é ignorar as múltiplas dimensões do conceito de autonomia amplamente estudadas pela Ciência da Administração Pública. É esta visão reducionista que tem levado alguns analistas a considerarem que o formato tradicional das universidades pertencentes ao Estado garante o mesmo grau de autonomia do modelo fundacional. Julgar o grau de autonomia das instituições de ensino superior com base na sua

caracterização formal-legal limita a análise a uma das seis dimensões do conceito de autonomia formulado por Verhoest *et al.* (2004):

- 1) Autonomia gestonária: competências de tomada de decisão delegadas do Governo relativamente à escolha e utilização de recursos (isenção de regras e regulamentos versando a gestão financeira e a gestão de recursos humanos, as compras públicas, entre outras);
- 2) Autonomia de políticas: possibilidade de emitir regulamentos de carácter geral, grau de discricionariade proporcionado aos funcionários no terreno e possibilidade de escolha entre comportamentos alternativos; varia entre nenhum envolvimento na formação de políticas até ao máximo envolvimento por parte da organização;
- 3) Autonomia estrutural: até que ponto a organização está protegida da influência governamental através de linhas de hierarquia e *accountability* (o Reitor está na dependência directa do Governo/Conselho de Curadores? Qual a composição do Conselho de Curadores? Os membros deste Conselho são nomeados pelo governo ou por outras entidades?)
- 4) Autonomia financeira: grau de dependência da agência do financiamento governamental ou receitas próprias e grau de responsabilização pelas perdas resultantes;
- 5) Autonomia legal: a forma como o estatuto legal impede o Estado de alterar a afectação das competências de tomada de decisão ou torna essas alterações mais difíceis (varia entre a delegação dentro da administração central directa sem personalidade jurídica e a devolução de competências a agências com personalidade jurídica. É particularmente relevante o argumento da maior ou menor facilidade/possibilidade de reversão da delegação);
- 6) Autonomia de intervenção: o grau de isenção de requisitos de relato, auditoria e avaliação *ex-post* por parte da agência, ameaça de sanções governamentais ou intervenção em caso de desvios.

No caso das universidades-fundação, os principais ganhos de autonomia situam-se no nível gestonário, financeiro e de intervenção. O facto de as universidades-fundação estarem submetidas ao regime do direito privado em termos de gestão patrimonial e financeira, na aquisição de bens e serviços e nas relações laborais traduz ganhos substanciais na sua autonomia. Em nível do controlo *ex-ante*, verificam-se progressos significativos por via da desburocratização. Em termos de controlo *ex-post*, o Tribunal de Contas mantém a sua jurisdição sobre as universidades-fundação, tal como sucede com as universidades pertencentes ao Estado.

O aumento da autonomia não significa que as universidades-fundação fiquem fora de controlo. Pelo contrário, o que temos é uma alteração da natureza do controlo, através da contratualização de objectivos que está ausente no controlo por via hierárquica do modelo tradicional. Este elemento de controlo *ex-post* centra-se no desempenho, nos resultados e na transparência, assegurando que a instituição responde igualmente perante o seu público e os cidadãos em geral.

Apesar desses ganhos em algumas dimensões de autonomia, as universidades no modelo de fundação continuam a estar sujeitas ao direito administrativo nos actos académicos, na disciplina académica, na obrigação de prestar serviço público e na tutela do Estado. Esta sujeição ao direito administrativo constitui uma salvaguarda para o cumprimento das suas obrigações para com os cidadãos contribuintes.

## **6 PRESSÃO, INOVAÇÃO E RESPONSABILIZAÇÃO NAS UNIVERSIDADES-FUNDAÇÃO**

A flexibilidade gestonária produzida pelo modelo fundacional contribui para comportamentos inovadores no seio das organizações do ensino superior. A autonomia gestonária permite aos responsáveis pelas instituições desenvolver novas formas de processar e tratar a informação e promove a capacidade de tomar decisões tendo em vista melhores escolhas no uso de recursos financeiros, humanos e outros, tanto ao nível estratégico como operacional (VERHOEST *et al.*, 2007).

Contudo, apesar destas condições de autonomia gestonária facilitarem a inovação, elas não induzem automaticamente os gestores universitários a inovarem. O incentivo para inovar provém das pressões competitivas e de mercado que serão exercidas sobre eles. Assim, a probabilidade de uma instituição que segue o regime fundacional ser verdadeiramente inovadora depende de dois factores cruciais (VERHOEST *et al.*, 2007, p. 471-72):

- 1) Critérios exigentes de desempenho, associados a sanções ou recompensas, estabelecidos na relação contratual com o Governo, pelos quais as instituições de ensino superior devem ser responsabilizadas;
- 2) Introdução de mecanismos de mercado que favoreçam a competição entre instituições de ensino superior e estimulem acções inovadoras que diminuam custos e aumentem a resposta em relação aos cidadãos/utentes dos serviços prestados pela universidade.

Actualmente, tal como estão definidos os objectivos nas universidades pertencentes ao Estado, não há grandes possibilidades de responsabilização dos gestores universitários. Os objectivos das políticas do ensino superior são estabelecidos de forma vaga por parte da tutela e não há controlo e responsabilização da gestão, apenas se verificando um controlo de carácter formal e legal por parte do Tribunal de Contas. A contratualização de objectivos nas universidades-fundação obrigará à estimação dos custos e proveitos exactos dos produtos e serviços e permitirá a subsidiarização cruzada, isto é, actividades que atraem mais recursos financeiros permitirão o financiamento de outras sem este potencial de atracção. Esta redistribuição já ocorre, em maior ou menor grau, nas universidades pertencentes ao Estado, e

não há qualquer elemento adicional no modelo fundacional que potencie o aniquilamento de actividades com capacidade reduzida de atracção de recursos financeiros. Tal como acontece com todos os modelos de governação, as regras de redistribuição resultam das opções que o poder instituído nas organizações toma e não de uma tendência “natural” ou “inata” da instituição para prejudicar umas actividades em detrimento de outras.

O Conselho de Curadores tem um papel crucial no acompanhamento do desempenho da instituição e na definição de regras de redistribuição de recursos. Nas suas funções de verificação e certificação que lhe são atribuídas pela lei, deverá procurar comparar o desempenho reportado pela Universidade com o desempenho efectivo, aferido com base num conjunto de indicadores por si definidos e com as seguintes características (THIEL; LEEUW, 2002, p. 276):

- 1) Número de indicadores de desempenho vasto e diversificado e que, de preferência, promova a comparação entre instituições com o mesmo modelo de governação;
- 2) Indicadores desenvolvidos pela própria instituição de ensino superior conjugados com indicadores definidos pelo Conselho de Curadores da Fundação;
- 3) Assegurar que todos os aspectos relacionados com a prestação de contas e responsabilização estão consagrados, de modo a evitar sub ou sobre-representação de alguns aspectos do desempenho da instituição universitária.

Estas preocupações por parte do Conselho de Curadores são pertinentes caso o Conselho nomeado pelo Governo, sob proposta da Universidade, deseje assegurar a efectiva prossecução do interesse público. Como em qualquer função de representação do Estado ao nível regional, a exemplo das Comissões de Coordenação Regional, algumas situações devem ser acauteladas. Por um lado, existe um risco real de cooptação dos membros do Conselho de Curadores, com uma inversão das obrigações de representação (SELZNICK, 1949).

Neste caso, o Conselho de Curadores deixaria de ser um órgão de controlo do Estado para passar a assumir o papel de representante da universidade junto do Governo. É o conhecido fenómeno descrito em linguagem anglo-saxónica como *go native*. Por outro lado, sendo o Governo o responsável último pela nomeação dos membros, pode ocorrer também o excessivo imiscuir do Conselho de Curadores na tomada de decisão e autonomia universitária.

Os riscos associados ao papel do Conselho de Curadores podem, no entanto, ser minimizados no momento da escolha dos seus membros tendo o Conselho Geral e o Reitor ou Presidente um papel decisivo neste processo. A experiência, ainda que recente, das três

universidades-fundação ajuda a esclarecer esta e outras questões que têm alimentado o debate sobre este tema.

## **7 A EXPERIÊNCIA DAS UNIVERSIDADES FUNDAÇÃO EM PORTUGAL**

Com a aprovação da Lei n.º 62/2007, de 10 de Setembro de 2007, que trata do Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (RJIES) prevê a adopção do modelo fundacional de universidade, como já referido neste documento. Com isto, abriu-se a oportunidade para introduzir importantes mudanças no modelo de governação das 15 Universidades públicas e na sua relação com o Governo, passando esta a basear-se numa relação do tipo contratual. Tratando-se de uma experiência recente esta análise incidirá fundamentalmente sobre o modelo de governação, procurando evidenciar as diferenças entre as estruturas adoptadas pelas universidades-fundação já constituídas, quais sejam: Universidade-Fundação do Porto, Universidade-Fundação de Aveiro e Universidade-Fundação do Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa (ISCTE-IUL) e suas consequências para a governação.

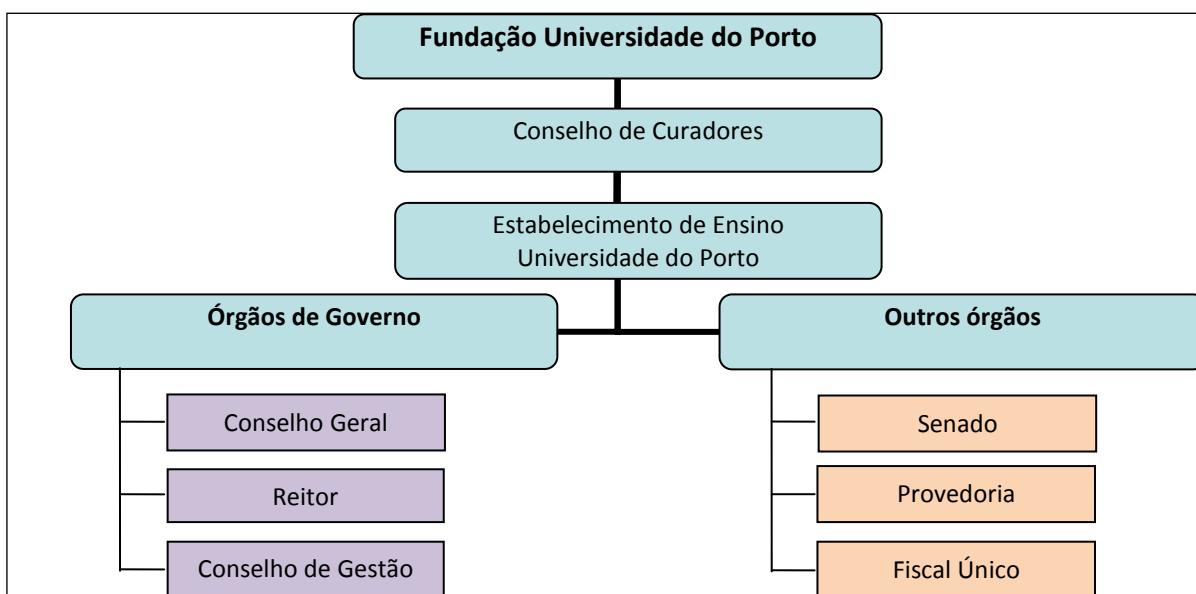
Como mencionado, a legislação da educação superior portuguesa foi publicada pela Lei n.º 62/2007, de 10 de Setembro de 2007, que definiu o Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (RJIES), Artigo 4.º, como o ensino superior público e privado:

- 1 - O sistema de ensino superior compreende:
  - a) O ensino superior público, composto pelas instituições pertencentes ao Estado e pelas fundações por ele instituídas nos termos da presente lei;
  - b) O ensino superior privado, composto pelas instituições pertencentes a entidades particulares e cooperativas.
- 2 - Nos termos da Constituição, incumbe ao Estado a criação de uma rede de instituições de ensino superior públicas que satisfaça as necessidades do País.
- 3 - É garantido o direito de criação de estabelecimentos de ensino superior privados, nos termos da Constituição e da presente lei.
- 4 - Não é permitido o funcionamento de instituições de ensino superior ou de ciclos de estudos conferentes de grau em regime de franquia.

Como o modelo educacional privado não é foco deste artigo, não se tecerá maiores detalhes sobre ele. Em relação aos modelos públicos, cumpre salientar o que traz a Alínea (a), do Artigo 4º, observando-se que o RJIES (2007) relata a opção das universidades transformarem-se em fundações-universidades, não havendo imposição legal. Inclusive, em seu Artigo 9º, que trata da Natureza e Regime Jurídico, é ressaltado que “1 - As instituições de ensino superior públicas são pessoas colectivas de direito público, podendo, porém, revestir também a forma de fundações públicas com regime de direito privado, nos termos previstos no capítulo VI do título III” (DIÁRIO DA REPÚBLICA ELETRÔNICO, 2007, p. 6358). Em outras palavras, a legislação apenas abriu uma janela para o modelo de gestão

Universidades-Fundação. Da análise da estrutura organizacional das três universidades-fundação verifica-se que estas apresentam *path dependency* (NORTH, 1996) na forma escolhida para a sua estrutura, reproduzindo diversas características da estrutura anterior.

A Universidade do Porto separa de forma clara as duas entidades, mantendo assim a distinção entre a Fundação e a Universidade, designada por ‘Estabelecimento de Ensino Superior Universidade do Porto’. Esta foi também a solução seguida pela Universidade de Aveiro. Esta opção permitiu que ambas as instituições mantivessem intactas a estrutura organizacional existente antes da passagem a Fundação. Assim, no primeiro caso, a estrutura reflecte parte das características que existiam na Universidade do Porto antes da passagem a Fundação, nomeadamente a autonomia das suas unidades orgânicas de ensino e investigação, em particular no que concerne às questões de natureza científica e pedagógica. A Figura 01 permite visualizar a Estrutura Organizacional da Fundação Universidade do Porto.

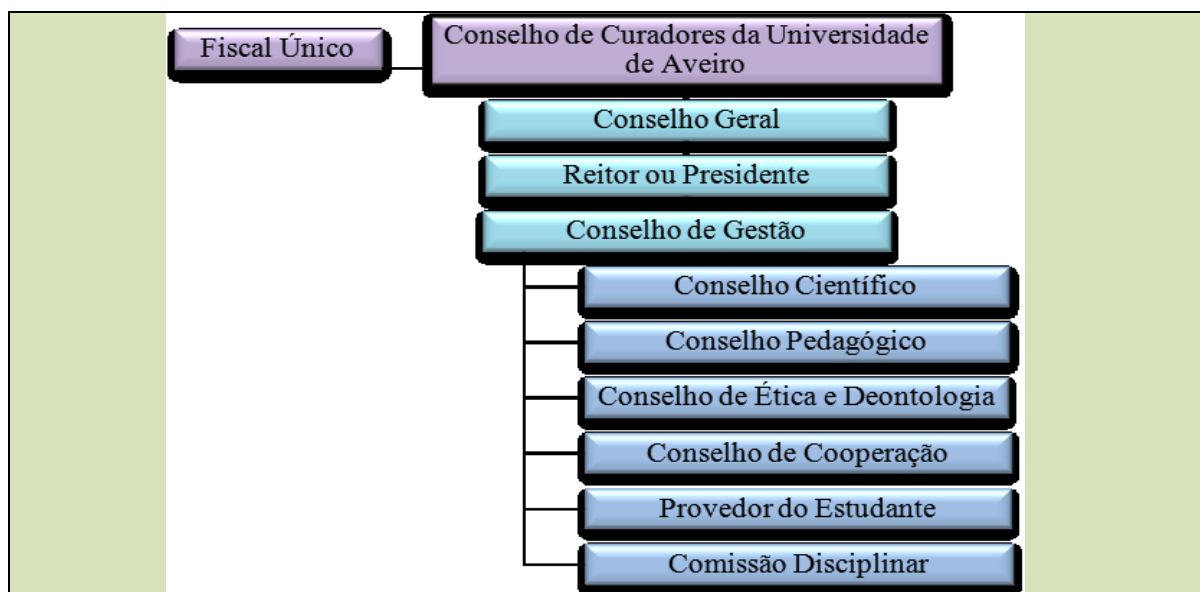


**Figura 01** Estrutura Organizacional da Universidade-Fundação do Porto.

Fonte: Universidade do Porto (Portugal) - <[http://sigarra.up.pt/up/pt/web\\_page\\_inicial](http://sigarra.up.pt/up/pt/web_page_inicial)>.

A Universidade de Aveiro também mantém as características da estrutura anterior a qual continua a assentar em departamentos e secções autónomas. Existe para toda a Universidade um Conselho Científico e um Conselho Pedagógico. Por sua vez, esta universidade preferiu destacar o Fiscal Único como elo do Conselho de Curadores. A estrutura é mais achatada, mas mesmo assim não se distancia tanto daquela estrutura das universidades que não aderiram ao modelo universidade-fundações. A Figura 02 permite visualizar a estrutura organizacional da Universidade-Fundação de Aveiro, Portugal.





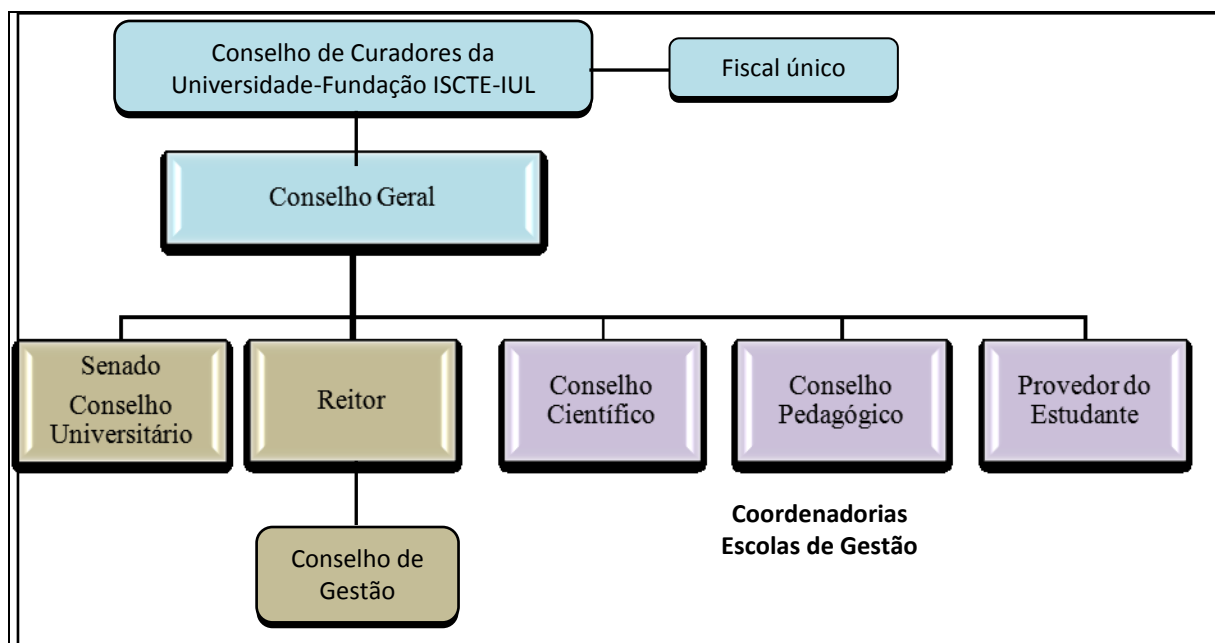
**Figura 02** Estrutura Organizacional da Universidade-Fundação de Aveiro.

Fonte: Universidade de Aveiro (Portugal) - <[www.ua.pt/](http://www.ua.pt/)>.

No caso do ISCTE, a estrutura é algo inovadora, procurando integrar as duas entidades, isto é, Fundação e Universidade, de forma a reflectir, em termos de governação e de organização, o novo modelo. Assim, a estrutura apresenta uma relação hierárquica entre o Conselho de Curadores, o Conselho Geral e o Reitor. O Conselho de Gestão aparece como órgão na dependência directa do Reitor e responsável pela estrutura administrativa do ISCTE.

Os restantes órgãos (Conselho Científico, Conselho Pedagógico, Provedor do Estudante e outros órgãos de carácter consultivo e/ou de apoio) integram a macro estrutura do ISCTE. As unidades de ensino e investigação e as unidades participadas estão na dependência directa do Reitor. Por fim, e contrariamente à opção utilizada nas Universidades de Aveiro e do Porto, o Fiscal Único é um órgão que, para além das competências atribuídas por lei, está posicionado na estrutura de apoio ao Conselho de Curadores.

Observe ainda que, ao se comparar, por exemplo, o Decreto-Lei 96/2009, de 27 de Abril, que institui a Universidade do Porto como fundação e o Decreto-Lei 5/2009, de 27 de Abril relativo ao ISCTE, verifica-se que são iguais e que procuram um equilíbrio entre os órgãos que permitem uma governação eficiente e a salvaguarda de equilíbrios internos. Portanto, em pouco se distanciam do modelo tradicional, ao contrário pode causar uma sobreposição de atribuições e poder. A Figura 03 traz o organograma da ISCTE-IUL.



**Figura 03** Estrutura Organizacional da Universidade-Fundação ISCTE-IUL.

Fonte: Universidade de ISCTE-IUL (Portugal) - <<http://www.iscte-iul.pt/home.aspx>>.

Do exposto pode-se admitir que, do ponto de vista formal, a experiência mostra que as Universidades que adoptaram o modelo de Fundação estruturam-se mantendo e ajustando a estrutura previamente existente, de forma a acomodar os novos órgãos resultantes do modelo fundacional. No caso do ISCTE parece existir uma estrutura mais elaborada do modelo de governação e de organização das suas unidades.

Independentemente da forma como está estruturada, são as competências atribuídas aos órgãos, a sua forma de provimento e as características das pessoas que os integram que determinam a governação e o funcionamento de qualquer organização. Também as relações que se estabelecem entre os diferentes órgãos, no exercício das suas competências, são aspectos importantes e delicados. Tratando-se as universidades de organizações profissionais (MINTZBERG, 1995), em que o poder se encontra disseminado entre os seus membros, fruto da natureza das suas tarefas e do conhecimento especializado que estes detêm, as mudanças no modelo de governação constituem sempre uma área complexa e de assimilação difícil por parte dos seus membros.

A dificuldade será maior quanto maiores forem as mudanças que se traduzam no afastamento dos profissionais das decisões estratégicas das organizações. Se relativamente às alterações introduzidas nas Universidade pelo RJIES (Lei nº 62/2007, de 10 de Setembro de 2007) estas já foram assimiladas e moldadas pela instituição (MARCH; OLSEN, 1989), o modelo de Universidade-Fundação, pese embora o seu carácter voluntário, tem sido objecto

de grande debate na academia. As questões objecto de maior contestação são a mudança na governação, nomeadamente a menor participação dos académicos nas decisões estratégicas e de gestão, e a aplicação do direito privado na gestão das Universidades, apesar de estarmos perante uma Fundação pública.

No que concerne aos órgãos da Fundação, as competências atribuídas ao Conselho de Curadores visam a supervisão e monitorização das decisões do Conselho Geral relativamente às decisões de orientação estratégica e operacional de gestão. Esta competência é exercida através do mecanismo de homologação. O facto de este órgão ter poderes para destituir o Conselho de Gestão e de exercer poderes sobre a aquisição ou alienação de património imobiliário da instituição, bem como as operações de crédito, realça a natureza do controlo que lhe foi atribuído. Ou seja, estamos perante uma redução do poder do Conselho Geral o qual passa a depender, naquilo que a lei estabelece, do Conselho de Curadores.

O Conselho de Curadores é um órgão de supervisão com uma autonomia mitigada. É constituído por elementos propostos pelo Conselho Geral, depois de ouvido o Reitor, os quais não podem ter qualquer ligação laboral à universidade. Esta imposição tem como objectivo distanciar a eventual influência resultante da ligação laboral à instituição. Desta forma, procurou-se garantir a ausência de conflito de interesses entre a Universidade e os Curadores e simultaneamente a escolha de personalidades da confiança da Universidade. Ao Governo compete, se concordar, nomear as pessoas indicadas pela Universidade (art.º 131, da Lei nº 62/2007, de 10 de Setembro de 2007), sancionando assim as escolhas feitas. Ao dotar o Conselho Geral da prerrogativa da proposta dos membros do Conselho de Curadores procurou-se garantir que estes são da confiança da Universidade, o que poderá contribuir para o bom relacionamento entre os órgãos. Estas foram as soluções encontradas pelo legislador para satisfazer os interesses do Governo e da Universidade.

Da análise da constituição dos Conselhos de Curadores das três Universidades verifica-se que há um padrão comum a todas elas: há entre os membros destes Conselhos pessoas de elevado mérito da área de influência da Universidade; estas pessoas pertencem a organizações privadas e públicas e/ou são indivíduos que possuem um historial de colaboração com a Universidade; há vínculos anteriores entre alguns dos membros e a Universidade em causa (por exemplo: ex-aluno e ex-professor); em todos os Conselhos de Curadores há pelo menos dois professores ou ex-professores universitários.

Nos dois Conselhos houve a preocupação com a representatividade de género: a Universidade do Porto e a Universidade de Aveiro. Em síntese, a confiança, a ligação ao

sector empresarial (e em dois dos casos também ao sector financeiro) e a presença de professores universitários são as características dos membros destes Conselhos. Assim, todas as Universidades-Fundação procuraram buscar um equilíbrio na designação dos membros do Conselho de Curadores e encontraram expedientes que lhes permitiram acomodar as alterações decorrentes do modelo fundacional.

No actual estado de implementação deste novo modelo de governação ainda não é possível medir com rigor a reacção de professores, alunos e funcionários das universidades-fundação. A ideia com que se tem é que a generalidade considera que não houve alterações significativas; isto porque a estrutura pedagógico-científica pode permanecer inalterada, não havendo mudança dos Estatutos, como, de resto, aconteceu. Poderão existir comportamentos diferentes, mas é bom recordar que a fundação pública com regime de direito privado não existia enquanto figura jurídica bem definida. Serão as instituições, os tribunais e as agências de regulação a definir com mais rigor os contornos jurídicos.

Aquilo que pode mudar com as universidades-fundação é o estilo de gestão do topo e o modelo de governação. Dilui-se a ideia de universidade como ‘comunidade académica’ ou ‘*agora*’, mas, na verdade, esta já se encontrava em franco desaparecimento sob pressão da globalização e da racionalização orçamental, pelo que não vai ser o modelo de fundação a fazer recuar o ideal Humboldtiano (TOLOFARI, 2005).

## **8 CONCLUSÕES**

A procura de maior rigor na gestão e controle das universidades tem sido uma preocupação dos governos como forma de promover a eficiência e a economia da gestão pública. Os reformadores entendem que só através de práticas de gestão do sector privado e da disciplina de mercado se consegue melhorar a gestão pública. Esta tem sido uma tendência que está presente em quase todos os países e que tem orientado as iniciativas de reforma da Administração Pública. O modelo de administração gestionária surge como a alternativa de mudança que tem sido aplicado nas diferentes áreas de intervenção do Estado e, consequentemente, nas instituições do ensino superior.

Nesse sentido, as Universidades-Fundação são uma tentativa para introduzir um novo modelo de governação mais profissional e reduzir o papel dos académicos na gestão das universidades, utilizando a figura do contrato para a definição de objectivos e o financiamento das universidades. A análise realizada neste trabalho de carácter exploratório, através da curta experiência do caso português, mostra que houve pouca adesão a este modelo pois das

15 universidades públicas somente três aderiram. Verifica-se que há uma tendência para as Universidades-Fundação ajustarem as estruturas existentes de forma a acomodar o novo modelo de governação. É relativamente ao modelo de governação que se obreservam maiores mudanças afectando negativamente a participação dos académicos na gestão e da tomada de decisões estratégicas.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, J. F. F. E.. Da Nova Gestão Pública à Nova Governação Pública: pressões emergentes da fragmentação das estruturas da Administração Pública. In: SILVESTRE, H. C.; ARAÚJO, J. F.. (Org.). **Coletânea em Administração Pública**. Lisboa : Escolar Editora, 2013. p. 25-61.

ARAÚJO, J. F. F. E.. “NPM and the change in Portuguese central government”, in: **International Public Management Journal**, 5 (3)., 2002. p. 223-236.

AUCOIN, P. Accountability and Coordination with Independent Foundations: A Canadian Case of Autonomization. In: CHRISTENSEN, T., LAEGREID, P. (eds.). **Autonomy and Regulation: Coping with Agencies in the Modern State**. Cheltenham, UK: Edward Elgar., 2006. p. 110-33.

CRUP - RJIES (2007) – Regime jurídico das instituições de ensino superior. Disponível em: <[http://www.crup.pt/images/documentos/legislacao/regime\\_juridico/Lei\\_n.\\_62.2007\\_de\\_10\\_de\\_Setembro.pdf](http://www.crup.pt/images/documentos/legislacao/regime_juridico/Lei_n._62.2007_de_10_de_Setembro.pdf)>. Acesso em 12 de dez. 2012.

FLICK, U. **Uma introdução à pesquisa qualitativa**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2004.

GREVE, C. F. M.; VAN THIEL, S.. Quangos - What's in a Name? Defining Quangos from a Comparative Perspective. **Governance: An International Journal of Policy and Administration**, 12 (2): 129-46., 1999.

JENKINS, K.; GOLD, J.. **Unfinished Business. Where next for Executive Agencies?**, London: Institute for Government, 2011.

KERLINGER, F. N.. **Metodologia da pesquisa em ciências sociais: um tratamento conceitual**. São Paulo: EDUSP, 1980.

KOPPELL, J. G. S.. **The Politics of Quasi-Government: Hybrid Organizations and the Dynamics of Bureaucratic Control**. Cambridge, UK: Cambridge University Press., 2003.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 1991.

MARCH, J. G.; OLSEN, J. P.. **Rediscovering Institutions**, New York: The Free Press., 1989.

MINAYO, M. C. S. (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 2001.

MINTZBERG, H.. **Estrutura e Dinâmica das Organizações**. 3ª Edição, Lisboa : Publicações D. Quixote, 1995.

NORTH, D. C.. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Reimpressão, Cambridge: Cambridge University Press., 1996.

POLLITT, C.; TALBOT, C.; CAULFIELD, J.; SMULLEN, A.. **Agencies: how governments do things through semi-autonomous organizations**, London: Palgrave, 2004.

PORTUGAL. Decreto-Lei nº 252/97, de 26 de Setembro de 1997, *Adopta Medidas de Desenvolvimento e Aprofundamento da Lei da Autonomia das Universidades no Plano da Gestão de Pessoal, Orçamental e Patrimonial*. **Diário da República**. Lisboa, PT., 26-9-1997. Série I-A - Nº 223, p. 5318-5321. Disponível em: <<http://www.dre.pt/>>. Acesso em 10 de nov. 2012.

PORTUGAL. Decreto-Lei n.º 95/2009, de 27 de Abril de 2009. *Quadro da Reforma do Sistema de Ensino Superior Português Promovida pelo Governo*. **Diário da República**. Lisboa, PT., 27-4-2009. 1.ª Série - N.º 81, p. 2442-2447. Disponível em: <<http://www.dre.pt/>>. Acesso em 12 de dez. 2012.

PORTUGAL. Decreto-Lei n.º 96/2009, de 27 de Abril de 2009. *Quadro da Reforma do Sistema de Ensino Superior Português Promovida pelo Governo*. **Diário da República**. Lisboa, PT., 27-4-2009. 1.ª série - N.º 81 - p. 2447-2452. Disponível em: <[http://www.crup.pt/images/documentos/legislacao/regime\\_juridico/Decreto-Lei\\_n\\_96.2009\\_de\\_27\\_de\\_Abril.pdf](http://www.crup.pt/images/documentos/legislacao/regime_juridico/Decreto-Lei_n_96.2009_de_27_de_Abril.pdf)>. Acesso em 09 de dez. 2012.

PORTUGAL. Decreto-Lei n.º 97/2009, de 27 de Abril de 2009. *Quadro da Reforma do Sistema de Ensino Superior Português Promovida pelo Governo*. **Diário da República**. Lisboa, PT., 27-4-2009. 1.ª série - N.º 81 - p. 2452-2457. Disponível em: <[http://www.crup.pt/images/documentos/legislacao/regime\\_juridico/Decreto-Lei\\_n\\_96.2009\\_de\\_27\\_de\\_Abril.pdf](http://www.crup.pt/images/documentos/legislacao/regime_juridico/Decreto-Lei_n_96.2009_de_27_de_Abril.pdf)>. Acesso em 28 de nov. 2012.

PORTUGAL. Lei n.º 108/88, de 24 de Setembro de 1988. *Que trata da Autonomia das Universidades*. **Diário da República**. Lisboa, PT., 24-9-1988. Série I - Nº 222, p. 3914-3919. Disponível em: <<http://dre.pt/util/getdiplomas.asp?iddip=20073059>>. Acesso em 18 de jun. 2013.

PORTUGAL. Lei nº 62/2007. *Que trata do Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior*. **Diário da República**. Lisboa, PT, 10.09.2007. Série I - Nº 174, p. 6358-6389. Disponível em: <http://dre.pt/util/getdiplomas.asp?iddip=20073059> >. Acesso em 18 de mar. 2013.

RICHARDSON, R. J. *et al.*. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 2007.

RONESS, P. G.; RUBECKSEN, K.; VERHOEST, K.; VERSCHUERE, B.; MACCARTHAIGH, M.. Explaining Autonomy of Public Sector Agencies in Norway, Ireland

and Flanders. *In*: The EGPA Annual Conference, Madrid. **Anais...** Madrid, September, 2007, p. 19-22.

SELLTIZ, C.; WRIGHTSMAN, L. S.; COOK, S. W.. **Métodos de pesquisa nas relações sociais**. São Paulo: EPU, 2001. v.1-3.

SELZNICK, P.. **TVA and the Grass Roots**. Berkeley, CA: University of California Press., 1949.

TOLOFARI, S.. New Public Management and Education. **Policy Futures in Education**. 3 (1): 75-89, 2005.

TRIVIÑOS, A. N. S.. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 2006.

VAN THIEL, S.. Trends in the Public Sector: Why Politicians Prefer Quasi-Autonomous Organizations. **Journal of Theoretical Politics**. 16 (2): 175-201, 2004.

VAN THIEL, S.; LEEUW, F. L.. The Performance Paradox in the Public Sector. **Public Performance & Management Review**. 25 (3): 267-81, 2002.

VERHOEST, K.; PETERS, B. G.; BOUCKAERT, G.; VERSCHUERE, B.. The Study of Organisational Autonomy: A Conceptual Review. **Public Administration and Development**. 24 (2): 101-18, 2004.

VERHOEST, K.; VERSHUERE, B.; BOUCKAERT, G.. Pressure, Legitimacy, and Innovative Behavior by Public Organizations. **Governance: An International Journal of Policy**. Administration and Institutions, 20 (3): 469-96, 2007.

YIN, R. K.. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre : Bookman, 2005.