



CNE
CONSELHO
NACIONAL
DE
EDUCAÇÃO

Parecer

Parecer sobre o Regime
Jurídico de Graus e
Diplomas do Ensino
Superior

Conselheira (os) /Relatora (es):
Ana Maria Leal Faria
Manuel José Damásio
Pedro Dominginhos

**Parecer
Sobre**

O Regime Jurídico de Graus e Diplomas do Ensino Superior

Preâmbulo

No uso das competências que por lei lhe são conferidas e nos termos regimentais, após apreciação do projeto de Parecer elaborado pelos relatores Ana Maria Leal Faria, Manuel José Damásio e Pedro Dominginhos o Conselho Nacional de Educação, em reunião plenária de 7 de maio de 2018, deliberou aprovar o referido projeto, emitindo assim o seu sexto Parecer do ano de 2018.

O Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (MCTES) solicitou ao Conselho Nacional de Educação (CNE) um Parecer sobre a Proposta de Decreto-Lei que altera o regime jurídico dos graus e diplomas do Ensino Superior – Decreto-Lei n.º 38/2018. A iniciativa legislativa em apreço é a quinta alteração ao Decreto-Lei n.º 74/2006, de 24 de março, alterado pelos Decretos-Lei n.º 107/2008, de 25 de junho, n.º 230/2009, de 14 de setembro, n.º 115/2013, de 7 de agosto, e n.º 63/2016, de 13 de setembro, que aprova o regime jurídico dos graus e diplomas do ensino superior. A proposta submetida ao Conselho Nacional de Educação, para parecer, possui um conjunto de alterações, das quais se destacam:

- i) Reforço das condições de acreditação dos cursos no que concerne à percentagem de docentes de carreira, com introdução deste conceito no enquadramento legal do ensino superior;
- ii) Alteração genérica em todos os ciclos de formação, seja no ensino universitário, seja no ensino politécnico, dos rácios exigidos para efeitos de acreditação de um ciclo de estudos;
- iii) Eliminação do conceito de especialista de reconhecido mérito profissional;
- iv) Ampliação da possibilidade de redução da duração do ciclo de estudos conducente ao grau de mestre;
- v) Limitação dos Mestrados Integrados a situações em que existam diretivas europeias em termos de acreditação profissional;
- vi) Alargamento da atribuição do grau de doutor a todas as instituições de ensino superior (IES), sem distinção entre ensino universitário e ensino politécnico.
- vii) Reformulação e alargamento do conceito de “investigação” em linha com as orientações internacionais dominantes;
- viii) Alargamento, em função da alteração anterior, das exigências em termos de desenvolvimento de atividades de I&D a todos os ciclos de estudo, com especificação de exigências distintas consoante o seu nível;
- ix) Exigência de ligação a unidades de I&D acreditadas pela FCT com a classificação de “Muito Bom” ou “Excelente” para acreditação dos doutoramentos, bem como definição da percentagem de docentes integrados nessas unidades de I&D;
- x) Reforço dos ambientes de investigação associados aos doutoramentos, ao mesmo tempo que se limita a existência de componente curricular, devendo esta constituir-se como exceção;
- xi) Definição de regulamentação para autorização de ciclos de estudo a funcionar no estrangeiro.

A proposta de alteração do decreto-lei relativo à definição de Graus e Diplomas pretende corporizar, de acordo com o MCTES, as sugestões e conclusões contidas no Relatório da OCDE

aos Sistemas de I&D, Inovação e Ensino Superior em Portugal, apresentadas publicamente no dia 9 de fevereiro de 2018, no sentido de modernizar o sistema de ensino superior e contribuir para o seu desenvolvimento.

Neste contexto, importa ponderar a estratégia que preside à produção das iniciativas em análise, nomeadamente por via da aferição da capacidade de as alterações propostas poderem vir a contribuir efetivamente para a modernização do sistema de ensino superior, seja por via da diversificação das ofertas formativas, seja por via do aprofundamento das missões do ensino universitário e politécnico, quer ainda pela potenciação da atuação em rede das instituições.

O ensino superior e as atividades de investigação não cessaram de se complexificar ao longo das últimas décadas, resultando, hoje, num conjunto de dimensões e realidades diversificadas, que dedicam uma cada vez maior atenção, nomeadamente em função do seu grau de internacionalização, a questões como os critérios de exigência dos sistemas de ensino superior, a qualificação dos seus recursos humanos, e a transferência e produção de conhecimento como consequência de atividades de I&D. Exemplos do reconhecimento deste quadro são a Resolução n.º 78/2016 do Conselho de Ministros, dedicada à valorização da internacionalização e da investigação científica em Portugal, ou estudos recentes sobre a modernização do ensino superior, como é o caso do relatório da Comissão Europeia/EACEA/Eurydice, “A Modernização do Ensino Superior na Europa: Pessoal Académico” – 2017¹.

A iniciativa legislativa de que resultou a proposta de Decreto-Lei n.º 38/2018 insere-se por isso numa linha de continuidade da legislação anterior relativa ao regime jurídico dos graus e diplomas do ensino superior que, desde 2006, vem tentando consolidar no País os objetivos genéricos originalmente definidos no âmbito do processo de Bolonha. Tal como em 2007, também agora esta iniciativa legislativa é enquadrada por um relatório da OCDE, “Review of the Tertiary Education, Research and Innovation System in Portugal”², da qual se destaca, em síntese, a recomendação da necessidade de se promoverem diversas medidas que tenham como objetivo - após uma consulta em larga escala que envolva todos os intervenientes no sistema - a produção de uma nova estratégia nacional para o conhecimento e inovação de que possa resultar um quadro estável de prioridades e a definição de um modelo sustentável de governação.

O Parecer começa por questionar o carácter avulso de algumas das medidas propostas e a sua falta de enquadramento numa revisão mais vasta da Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE) e do Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (RJIES), bem como dos regulamentos e estatutos da própria Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT), como aliás recomenda a própria OCDE. Sugere-se, pois, a cuidada ponderação da necessidade de articular a reforma agora proposta com outras alterações legislativas e de promover uma reforma institucional da FCT que lhe garanta a necessária independência, que aumente a sua capacidade operacional e que reduza o grau de burocratização atual.

Recomenda-se, também, que se repense o carácter demasiado regulador e eventualmente prejudicial para o sistema de algumas das medidas propostas, e que se oriente a reforma para um aprofundamento da autonomia das IES e não para a promulgação de medidas que a cerceiam, pois, a proposta de decreto-lei em apreço dá conta de um redirecionamento das linhas orientadoras das

¹ Comissão Europeia/EACEA/Eurydice (2018). *A Modernização do Ensino Superior na Europa: Pessoal Académico – 2017*. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia.

² OECD, *Review of the Tertiary Education, Research and Innovation System in Portugal*, Draft document, 2018

políticas de ensino superior em Portugal no sentido de restringir fortemente a sua autonomia, sobretudo do ponto de vista pedagógico e científico.

Finalmente, questiona-se a proposta de norma transitória, por ser manifestamente ambiciosa. Considera-se demasiado curto o quadro temporal proposto para implementação da legislação, com riscos de enorme perturbação do sistema e da estabilidade desejável do funcionamento das instituições. Aconselha-se, por isso, a adoção de um período e modelo de transição mais longo.

Tecidas estas considerações gerais, far-se-á uma análise dos aspetos particulares da proposta legislativa que parecem merecer maior atenção.

i) Do reforço da exigência de estabilidade do corpo docente para efeitos de acreditação dos diplomas e ciclos de estudo

Entende-se como adequada a exigência da qualificação do corpo docente, nomeadamente para efeitos de acreditação dos ciclos de estudo, bem como a procura da estabilidade do mesmo, medida pela percentagem dos docentes de carreira afetos à atividade de uma IES. Esta é, por um lado, uma questão de dignificação das relações laborais, e por outro, uma resposta à expectativa de que um corpo docente mais estável consiga cumprir com melhores resultados as funções que lhe são confiadas e, desta forma, potenciar a missão das IES junto da sociedade. Importa, no entanto, referir algumas situações que devem merecer reflexão adicional e eventuais alterações:

a) O diploma em análise não prevê um período transitório para os ciclos de estudo em funcionamento. Sabe-se que foi iniciado este ano o próximo ciclo de avaliação promovido pela Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES). Concordando-se com a filosofia, entende-se que se deve definir um período para adaptação das instituições, que pode coincidir com o segundo ciclo de avaliação promovido pela A3ES, para que as percentagens de docentes de carreira sejam alcançadas;

b) Se é clara a existência de uma carreira docente devidamente consolidada no ensino superior público que possibilitará a implementação do definido na alínea k) do artigo 3.º da proposta legislativa, tal situação não se verifica no ensino particular e cooperativo. De facto, hoje não existe ainda um estatuto específico de carreira para os docentes e investigadores deste subsector, embora tal esteja previsto há vários anos. Assim, eventuais definições como as agora propostas, só poderiam ser determinadas por acordo a estabelecer entre os sujeitos de uma relação laboral. Para procurar enquadrar a questão, invoca-se no texto preambular da proposta de decreto-lei, o artigo 52.º da Lei n.º 62/2007, que aprovou o RJIES. A norma programática, inserida nessa legislação, estabelece que “aos docentes do ensino superior privado deve ser assegurada uma carreira paralela à dos docentes do ensino superior público”. A questão é que uma carreira paralela não significa que seja aplicável ao pessoal docente do ensino privado o Estatuto da Carreira Docente Universitária, nem o Estatuto da Carreira do Pessoal Docente do Ensino Politécnico - ambos pensados e com âmbito de aplicação limitado aos docentes com o estatuto de trabalhadores em funções públicas. Face ao exposto, recomenda-se o acautelar desta questão por via da previsão da situação de excecionalidade do caso mencionado e conseqüente criação de condições para a produção da necessária legislação.

c) O relatório da OCDE, as práticas internacionais e os estatutos da carreira docente universitária e politécnica, consagram a virtuosidade da existência de docentes a tempo parcial, especialmente os que trazem a sua experiência profissional e o seu saber prático para o mundo

académico, criando situações de maior permeabilidade entre os dois contextos. Neste sentido, a pressão para o incremento da percentagem de docentes de carreira, pode conduzir, por um lado, a que se ultrapassem os limites definidos em sede de estatuto da carreira docente, e por outro, a que se reduza, de uma forma acentuada, a percentagem de docentes convidados, com eventual prejuízo para o processo de ensino/aprendizagem e de fechamento das IES à sociedade e a novos ambientes de aprendizagem, onde a interação com as organizações é crucial;

d) O processo de reforço dos docentes de carreira conduzirá a um incremento dos gastos com pessoal. É consabido o processo de redução do financiamento público para as IES nos últimos anos, bem como as dificuldades com que se deparam as IES privadas face a um contexto económico recente que foi de grande recessão. Neste sentido, devem ser garantidos os meios financeiros adequados para que as IES possam desenvolver este processo e cuidadosamente acautelada a sustentabilidade das mesmas.

e) Recomenda-se a definição clara, em paralelo com a que concerne aos cursos em funcionamento, de um período de transição para a criação de novos ciclos de estudo que considere a impossibilidade de criação de novos ciclos de estudo durante 2018, por forma a não gerar uma situação de conflito entre a aplicação das medidas propostas e o dinamismo institucional de criação de novos ciclos de estudo.

ii) Alteração genérica em todos os ciclos de formação, seja no subsistema universitário seja no subsistema politécnico, dos rácios exigidos para efeitos de acreditação de um ciclo de estudos

As exigências previstas neste domínio para os ciclos de estudo conferentes de grau, se genericamente compreensíveis, podem ser demasiado disruptivas, nomeadamente quando considerada a necessidade de promover a abertura das IES à sociedade civil e ao conhecimento oriundo do exterior, bem como a sua sustentabilidade financeira. Recomenda-se a cuidada ponderação desta medida, seja no que concerne ao ritmo da sua aplicação, seja no que se refere à sua definição final.

Neste contexto é, por exemplo, pouco compreensível a exigência de 50% de docentes de carreira nos CTeSP, bem como a obrigatoriedade de a totalidade do corpo docente ser próprio da IES. Não se vislumbra o objetivo e o alcance. Sugere-se que se mantenha a redação atualmente em vigor, sob pena de redução significativa do número de cursos em funcionamento, com prejuízo para a frequência do ensino superior para muitos estudantes, em particular do ensino profissional, com consequências indesejáveis para a diminuição de recursos humanos qualificados tão relevantes para a competitividade das empresas e para eliminação de experiências inovadoras, em que a presença de profissionais de empresas na lecionação dos cursos tenderá a desaparecer.

iii) Eliminação do conceito de especialista de reconhecido mérito profissional

A eliminação pura e simples da figura do especialista de reconhecido mérito profissional, considerada com a alteração prevista na redefinição do conceito constante do artigo 3.º alínea g) que altera a anterior definição, limitando a mesma àquele especialista que seja detentor do título de especialista conferido nos termos do disposto no Decreto-Lei n.º 206/2009, de 31 de agosto, afigura-se como precipitada porque disruptiva de um quadro anterior que permitiu às instituições

incorporar no seu corpo docente, de forma sustentada e enquadrada, profissionais que enriquecem com o seu conhecimento as instituições e promovem a sua abertura ao exterior; e geradora de incerteza e destruturação de relações em vigor, ao contrariar o atual modelo de estruturação e de organização de corpo docente em implementação, prevendo a sua completa alteração num prazo demasiado curto.

Complementarmente, esta alteração irá gerar problemas significativos no que concerne aos procedimentos de orientação, nomeadamente de teses de mestrado e doutoramento, ao vedar a inclusão nesse processo de elementos muitas vezes de enorme mais-valia para os trabalhos em desenvolvimento, nomeadamente em contexto empresarial.

Recomenda-se, por isso, a revisão desta orientação e a sua eventual reversão, nomeadamente considerando em paralelo o exposto no Decreto-Lei n.º 206/2009, que define os critérios para a concessão, no ensino politécnico, do título de especialista e a possibilidade de definição de modelo similar para o ensino universitário. Por uma questão de credibilidade e clarificação do sistema de ensino superior, deve-se considerar uma revisão do conjunto desta legislação, em ordem a definir o que se entende por “experiência profissional”, designadamente no que se refere à sua ligação efetiva a uma atividade no ensino superior, para além da docência.

A revisão paralela destes dois enquadramentos seria uma solução mais correta do que a proposta e evitaria a perceção de alguma precipitação no desenho da medida elencada, ao pretender-se colocar em causa algo que está a funcionar de forma eficaz e com efeitos positivos no sistema, daí resultando pouco mais do que um cercear da autonomia das IES.

iv) Da diversificação das ofertas formativas

As conclusões expressas no relatório da OCDE reforçam a necessidade de o sistema de ensino superior ser mais flexível e possuir uma maior capacidade de resposta aos diferentes públicos que o procuram, quer sejam os indivíduos na busca de novos conhecimentos e qualificações, quer sejam as empresas e demais organizações, na busca de uma requalificação ou aperfeiçoamento profissional dos seus trabalhadores.

Embora não evidenciado no relatório da OCDE, sabe-se que nos últimos anos a aposta na formação ao longo da vida sofreu, em Portugal, um corte drástico. Mas sabe-se, também, que a revolução digital e as transformações societárias exigem uma capacidade permanente de aprendizagem e de reforço de competências para a empregabilidade. Este objetivo materializa-se, nesta proposta legislativa, na criação de mestrados com 60 ECTS (Sistema Europeu de Transferência de Créditos) e duração de dois semestres letivos desde que o ciclo de estudos esteja concebido com forte orientação profissionalizante. O alcance desta medida será altamente beneficiado por iniciativas legislativas no domínio do acesso ao ensino superior, neste momento ainda ausentes, e que se recomenda que sejam consideradas em paralelo com as iniciativas legislativas agora em discussão.

É entendimento do CNE que esta alteração representa um passo importante para a diversificação do sistema de ensino superior e que consolida a sua missão junto de novos públicos e da população ativa, ao mesmo tempo que permite responder, de uma forma mais flexível, ao mundo empresarial, facilitando a adaptação das pessoas e das organizações a um mundo caracterizado pela mudança constante e rápida.

Estas formações possuem um potencial para o reforço da formação ao longo da vida, essencial na construção de sociedades mais qualificadas, coesas e inclusivas, para o incremento das parcerias entre as IES e o tecido empresarial, com benefícios claros em termos de empregabilidade dos diplomados, mas também de angariação de novos projetos de cooperação e de prestação de serviços, e por fim, mas não menos importante, para o crescimento das receitas próprias das IES. Tendo presente os objetivos incluídos na proposta legislativa, sugere-se uma reflexão aprofundada no que concerne:

a) à obrigatoriedade de experiência profissional prévia para a frequência destes cursos, à semelhança do que ocorre na Finlândia;

b) à natureza da Unidade Curricular de Dissertação/Projeto/Estágio Profissional e a percentagem de ECTS no total do curso. Tendo presente a natureza dos mesmos, com forte ligação às empresas, justificar-se-á a existência de dissertações ou deverá ser privilegiado o projeto ou o estágio (caso não seja exigida experiência profissional prévia) nas organizações parceiras, ancorado em metodologias de planificação, implementação e gestão de projetos ou em metodologias de resolução de problemas e tomada de decisões?

v) Da redução da oferta de mestrados integrados

A redução proposta da oferta de mestrados integrados, em função da sua adequação à existência de uma diretiva europeia que enquadre os mesmos, deve acautelar, como aliás se parece querer fazer, questões diversas, nomeadamente as relativas ao período de conclusão da formação no caso dos alunos em frequência desses programas, os problemas de financiamento, as exigências de formação científica por parte das ordens profissionais e a revitalização do ensino superior no interior do país, já que é previsível que os melhores alunos venham concorrer às escolas das universidades com melhor posição nos “rankings” internacionais, que se encontram, precisamente, no litoral.

Complementarmente, deve ainda a tutela considerar os riscos de aumento do insucesso escolar que pode resultar da aplicação desta medida, bem como a grande disparidade de classificações médias atribuídas por diferentes instituições, que lecionam por vezes os mesmos cursos.

Recomenda-se por isso, tal como para a generalidade deste diploma, a consideração de um período mais dilatado de aplicação destas medidas, nomeadamente neste caso em particular, em função do esforço de adequação curricular que este processo irá exigir da parte das IES envolvidas.

vi) Eliminação da barreira legal, aplicada aos Institutos Politécnicos, para outorga do grau de doutor e outras alterações relativas a graus e diplomas

A presente proposta de diploma tem, entre outros, por objetivo estimular a diversificação do sistema de ensino superior e das atividades de I&D, fortalecendo o ensino politécnico em termos de formação superior de natureza profissionalizante e a sua capacidade de I&D e de inovação em ligação ao território.

Aumentar as qualificações e melhorar as competências com doutoramentos em áreas de investigação aplicada e transferência de conhecimento para as empresas é, claramente, um desiderato importante para o desenvolvimento do País. O relatório da OCDE aconselha a que os

doutoramentos nos Institutos Politécnicos sejam concebidos em parceria com outras instituições, que os docentes envolvidos estejam inseridos em centros de investigação classificados com “Muito Bom”, “Excelente” ou “Excepcional”, e que a concessão de doutoramentos pelos Institutos Politécnicos seja limitada a campos de pesquisa nos quais as instituições demonstraram claramente a sua capacidade para uma formação de alto nível, mais próxima da realidade económica e social.

O sistema de ensino superior politécnico tem sido capaz de dar resposta aos desafios que as diferentes alterações legislativas lhe têm colocado, designadamente a qualificação do corpo docente. Ao mesmo tempo, foi desenvolvida uma prática de investigação consistente, traduzida na existência de unidades de I&D próprias e na participação de docentes em unidades de I&D sedeadas em Universidades e Laboratórios do Estado e de outras entidades. Para além disso, existem hoje vários doutoramentos, em várias áreas científicas, outorgados por Universidades, realizados em instalações de Institutos Politécnicos e onde a orientação das atividades de investigação é assegurada maioritariamente por docentes do ensino politécnico.

Abrir a possibilidade de os Institutos Politécnicos outorgarem o grau de doutor, sujeito a todas as condições impostas a estes ciclos de estudos, corresponderá a acompanhar a evolução que se verifica noutros sistemas de ensino superior europeu de natureza binária.

O projeto de diploma legal, ao tratar das condições para a atribuição do grau de doutor, substitui a expressão “universidade e instituto universitário” por “instituição de ensino superior”, sugerindo a eliminação da barreira legal para outorga de doutoramentos pelos Institutos Politécnicos. No entanto, esta barreira continua a existir em virtude do estabelecido na Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei n.º 46/86, de 14 de outubro, artigo 14.º, n.º 9 e n.º 12) e no Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (Lei n.º 67/2007, de 10 de setembro, artigos 3.º, n.º 1, 6.º, n.º 3 e 7.º, n.º 2).

Atuando as instituições de ensino superior em ambientes internacionalizados e fortemente competitivos, importa que aprofundem a sua missão institucional que tem por objetivo a qualificação de alto nível dos portugueses, a produção e difusão do conhecimento nos diversos domínios das humanidades, das artes, da ciência e da tecnologia, o que só poderá ser alcançado em contextos caracterizados pela excelência em termos de investigação, alinhados com os mais elevados padrões internacionais.

Tal implica que a FCT possua um estatuto de efetiva independência, como aliás resulta de recomendação da OCDE. O facto de só agora se estar a iniciar um novo processo de avaliação de unidades de investigação, que sucede a um anterior momento de avaliação altamente atribulado e por muitos contestado, recomenda a maior atenção a todo esse processo e ao seu desenvolvimento, nomeadamente quando se lhe pretende conferir um carácter decisivo para o desempenho e atividade das IES, como é feito nesta proposta legislativa.

Ainda neste particular das alterações ao regime de emissão de diplomas, considera-se positiva a clarificação relativa à emissão de diplomas por formações não conferentes de grau (artigo 4.º, ponto 3), porque geradoras de distorções no sistema, como a conclusão de um curso técnico superior profissional, a conclusão de curso de especialização no âmbito de mestrado e a conclusão de unidades curriculares de doutoramento, bem como pela realização de cursos não conferentes de grau e integrados no projeto educativo. Já quanto à negação de um diploma pela realização de parte de uma licenciatura é nosso parecer que a existência de um “short cycle inside the first cycle”, contemplado no documento fundador do Processo de Bolonha é importante para estudantes

que, por alguma razão, não possam frequentar o ensino superior mais do que quatro semestres, mas para os quais este diploma constitui uma mais-valia no mercado do trabalho.

vii) Reformulação e alargamento do conceito de “investigação” em linha com as orientações internacionais dominantes

A proposta legislativa em apreço desenvolve-se em torno de uma visão da investigação que se acolhe na expressão “investigação & desenvolvimento” a qual, para alguns, pressupõe e sucede à investigação fundamental e aplicada. Trata-se de uma definição ampla e que está em concordância com os conceitos utilizados pela FCT no âmbito da avaliação de unidades, mas que corre o risco de se reduzir à sua versão mais tecnocraticamente instrumentalizada e produtora de economia transacionável. Compatível com esta conceção é a descentração do processo de elaboração de conhecimento – e das certificações que com ele se relacionam (e.g., atribuição do grau de doutor) –, que poderá doravante ocorrer fora das instituições de ensino superior, em “ambiente de produção intensiva de conhecimento”, categoria que se estende de laboratório do estado a instituições privadas sem fins lucrativos e a empresas.

A correta aplicação destes princípios, no contexto particular do ensino superior, exige uma atenção clara à diversidade e especificidade das diferentes áreas de formação, mas também à localização dessas atividades e, sobretudo, à qualidade científica do ambiente em que se desenvolvem. Ora, a proposta legislativa em apreço abre caminho para que outras instituições, que não as académicas, possam atribuir graus académicos.

Em consonância com esta visão, o conteúdo das ‘atividades de aprendizagem’ pode, segundo o articulado nesta proposta, resumir-se à formulação vaga e fluida de atividades de investigação e desenvolvimento, que já ocorrem nos referidos ambientes de produção intensiva de conhecimento. O documento não as concretiza, nem sistematiza, parecendo ignorar que o grau de doutor está regulamentado e exige, também de acordo com a mais avançada reflexão internacional, não apenas uma socialização para a realização de atividades de I&D, mas a inserção num ambiente desafiante e acolhedor da diversidade, suscetível de favorecer o desenvolvimento de uma compreensão sistemática e alargada num campo de estudo, de uma reflexão teoricamente sustentada e crítica capaz de se projetar no desenho de projetos e ideias novas, e de o fazer através da investigação avançada e sustentada do ponto de vista da ética e da integridade académica.

É nesse sentido que se recomenda a revisão da proposta, nomeadamente quando considerado o processo de avaliação e acreditação, em ordem à promoção da diversidade e desenvolvimento do sistema. Ainda neste contexto, recomenda-se a eliminação da referência a “empresas cuja atividade haja sido reconhecida como de interesse científico ou tecnológico”, um novo conceito que surge na proposta sem enquadramento e com um propósito regulador que não se considera justificado e que vai claramente contra a autonomia e capacidade dos órgãos próprios de cada IES para estabelecerem e validarem as cooperações com o mundo empresarial que considerem necessárias para a prossecução das suas atividades.

viii) Alargamento das exigências em termos de desenvolvimento de atividades de I&D a todos os ciclos de estudo com especificação de exigências distintas consoante o seu nível

Face ao alargamento do próprio conceito de I&D anteriormente mencionado, vem a iniciativa legislativa ampliar a consideração das atividades de I&D promovidas pela instituição como

requisito para a atribuição de grau em todos os ciclos de formação, nomeadamente o de licenciatura. Sendo positiva esta alteração em função da definição enriquecida de I&D que a legislação propõe, recomenda-se que a aplicação da mesma tenha em consideração as efetivas especificidades de cada ciclo de formação e das atividades aí desenvolvidas. Neste contexto, recomenda-se, por exemplo, que a menção referente ao volume de publicações, como medida de avaliação das atividades de I&D, tenha em conta não a quantidade mas a qualidade das mesmas, avaliada através do “ranking” de revistas e editoras internacionalmente reconhecidas em cada área científica.

Outra das exigências associada ao desenvolvimento de atividades de I&D, mas também à concessão de graus, concerne à alteração das exigências para a orientação. Consideramos que, neste caso, se deve considerar a possibilidade de deixar à discrição das instituições a definição das condições específicas para a orientação de trabalhos académicos conducentes à obtenção de um grau.

De uma forma mais genérica, e como já anteriormente mencionado, reiteramos neste ponto a necessidade de ter em atenção todo o processo de avaliação de unidades de investigação que só agora se iniciou, bem como a necessidade de assegurar a independência da FCT como sugerido pela OCDE, e recomendamos que só após a maturação desses processos se avance para uma consideração mais efetiva do resultado das avaliações de investigação como condição necessária no contexto de processos de avaliação e acreditação de ciclos de estudo no ensino superior, mantendo-se entretanto, como até aqui, a avaliação das unidades de I&D como um dos parâmetros que a A3ES considera no processo de acreditação de 2.ºs e 3.ºs ciclos.

ix) Exigência de unidades de I&D acreditadas pela FCT, com a classificação de Muito Bom ou Excelente para acreditação dos doutoramentos, bem como percentagem de docentes integrados nessas unidades de I&D

Sendo aceite como muito positivo o desiderato de reforço da articulação entre as atividades de I&D e a promoção de programas doutorais, considera-se, no entanto, que, ao indexar a avaliação dos programas doutorais à avaliação dos centros de investigação, a proposta de decreto-lei atenta à autonomia científica das universidades e, até, aos dispositivos atualmente existentes de avaliação e acreditação do ensino superior. A experiência acumulada de avaliação dos centros de investigação nas últimas décadas, mostra flutuações significativas – será que faz sentido associar estes dois fenómenos, correlacionados, mas independentes, com a consequência de “entregar” a tarefa de avaliação dos doutoramentos aos painéis de avaliação da FCT? No contexto atual, a implementação do requisito de associação a unidades de investigação avaliadas com “Muito Bom” levaria ao encerramento de uma boa parte dos programas doutorais em universidades com massa crítica nos respetivos ramos de conhecimento e com resultados de reconhecida qualidade, mesmo se pontualmente com centros avaliados abaixo desse patamar.

Face ao exposto, e considerando as consequências potencialmente disruptivas da aplicação desta medida de forma generalizada a todo o ensino superior, recomenda-se que:

- se clarifique qual a natureza da relação entre unidades de I&D e programas doutorais: trata-se de uma relação efetiva (acolhimento) entre o programa e a unidade ou de uma referência ao envolvimento de docentes em unidades de I&D, seja na instituição promotora do programa, seja

em outras instituições que se associem ao programa? A correta definição destas variáveis revela-se essencial para a consolidação da desejável articulação agora proposta;

- se promova, de forma sustentada e estruturada, a articulação entre I&D e a promoção de programas doutorais, a definir conjuntamente entre a A3ES e a FCT. Considerando as exigências do ensino doutoral, tal modelo deve promover a criação de estruturas em rede e uma clara dimensão internacional dos programas;

- se mantenha a política atual de consideração, a título informativo, dos resultados da avaliação de unidades de I&D em que esteja integrado o corpo docente de cursos de 3.º ciclo, no contexto dos processos de avaliação e acreditação desses mesmos ciclos de estudo.

x) Reforço dos ambientes de investigação associados aos doutoramentos, ao mesmo tempo que se reduz a existência de parte curricular na sua organização, devendo esta constituir-se como exceção

A definição preconizada na legislação da excecionalidade da componente curricular dos programas doutorais, embora claramente enquadrada no desejo de reforço dos ambientes de investigação associados a esses programas, e em linha com a legislação já existente, parece não ter presente a experiência pós-Bolonha de internacionalização muito positiva de diversos programas doutorais e a diminuição, inevitável face à redução global do volume de formação em ciclos anteriores, da formação em metodologias e atividades associadas de gestão de conhecimento.

A imposição um modelo curricular que pode dispensar na totalidade a existência de disciplinas (unidades curriculares) e de práticas regulares e sistemáticas de ensino-aprendizagem e avaliação universitária, bem como dos seus objetivos e conteúdos, representa uma manifesta desvalorização da pedagogia universitária e dos seus efeitos na formação dos estudantes. Não se reconhece, assim, valor estruturantemente formativo ao conhecimento científico. A opção pela criação de disciplinas próprias aos programas doutorais correspondeu a uma opção sustentada nas boas práticas internacionais, que reconhecem que o doutoramento hoje deve preparar as/os estudantes para o exercício de uma ampla variedade de responsabilidades profissionais, dentro e fora da academia. A promoção destas competências decorre de experiências, também diversas, ao longo do doutoramento que não se limitam a, mas também não excluem unidades curriculares. Assim, a decisão sobre a componente curricular dos doutoramentos deve ser uma decisão da competência pedagógica das universidades, sustentada nos perfis de áreas de conhecimento e de estudantes e no reconhecimento do papel do doutoramento nas sociedades contemporâneas.

Neste contexto, recomenda-se ainda que seja retirada a palavra “excepcionalmente” e incluída uma menção clara na legislação da possibilidade de, em função do trajeto anterior do candidato a um programa doutoral, poder ser considerado um plano curricular adequado ao mesmo. Esta recomendação deve-se ao entendimento de que a “excecionalidade” referida na legislação deve ser, não uma imposição, mas sim uma prerrogativa da autonomia das IES.

xi) Autorização de ciclos de estudo a funcionar no estrangeiro

Num aditamento ao artigo 55.º do Decreto-Lei n.º 74/2006, de 24 de março, vem a proposta de legislação considerar a possibilidade de autorização de funcionamento no estrangeiro de ciclos de

estudo promovidos por IES nacionais. A introdução desta medida parece altamente meritória e relevante tanto no quadro europeu como dos países da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP).

É precisamente considerando o seu potencial impacto positivo, que se recomenda uma revisão da mesma, nomeadamente no que se refere à: i) possibilidade de estes cursos poderem ser acreditados por agências de avaliação e acreditação locais, desde que integradas na “European Association for Quality Assurance in Higher Education” (ENQA); ii) alteração dos requisitos relativos à composição do corpo docente, que deverá poder integrar professores locais, e à exigência de protocolos com os estados estrangeiros em questão, considerando-se suficientes os protocolos com IES locais. É nossa convicção que se estas alterações, e outras consideradas relevantes, não forem aplicadas, o mérito e o potencial impacto desta medida serão completamente anulados por via da impossibilidade de aplicação da mesma. Recomenda-se ainda particular atenção ao potencial desta medida no contexto da participação de IES portuguesas em consórcios de “European Joint Master Degrees” (EJMD), total ou parcialmente lecionados no estrangeiro.

Só a operacionalização das medidas que enunciámos permitirá o aprofundamento da participação das IES nestes programas europeus, o que reputamos como essencial e completamente em linha com o desígnio de internacionalização previsto nestas iniciativas legislativas.

Como nota final, salienta-se que há outros aspetos da legislação que nos parecem genericamente positivos e não merecedores de observações específicas, nomeadamente porque correspondem à tradução para a legislação de práticas ou orientações consensuais e consolidadas. Referimo-nos, nomeadamente, à questão da alteração ao processo de registo final de graus, diplomas, teses e dissertações, com a criação de um registo eletrónico nacional ou à alteração das normas para que a entrega de uma dissertação possa passar a ser feita apenas em formato digital, reservando-se a entrega de um exemplar em papel para efeitos de depósito legal.

Já no que concerne à especificação de que a atribuição do título de doutor “honoris causa” é reservada àquelas instituições que podem atribuir doutoramentos numa determinada área, recomenda-se a supressão desta norma, na medida em que um doutoramento “honoris causa” é uma distinção atribuída por uma IES e não um grau adstrito a um programa específico que esteja avaliado e acreditado. Recomenda-se por isso uma redação mais simples que cinja essa possibilidade às IES que estão autorizadas a atribuir o grau de “doutor”.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO
7 de maio de 2018
A Presidente, Maria Emília Brederode Santos

Declaração de voto

Votei favoravelmente a versão aprovada do ponto vi) do parecer, “Eliminação da barreira legal, aplicada aos Institutos Politécnicos, para outorga do grau de doutor e outras alterações relativas a graus e diplomas”, por considerar que se trata de uma redação de compromisso entre as posições expressas no Conselho, sem deixar de apontar os desenvolvimentos dos últimos anos nos politécnicos portugueses e nas instituições de outros países europeus, genericamente designadas por universidades de ciências aplicadas. Considero, no entanto, que o Conselho Nacional de Educação deveria afirmar a concordância com a eliminação das normas que impedem os politécnicos de outorgar o grau de doutor, sem prejuízo

de satisfazerem os critérios de acreditação. E, tendo em conta que a aprovação do projeto de decreto-lei só terá eficácia legal com alterações da Lei de Bases do Sistema Educativo e do Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior, deveria recomendar a revisão destes diplomas legais para viabilizar a eficácia do projeto de decreto-lei.- *Pedro Lourtie*

Declaração de voto

Por uma questão de justiça, começo por relevar o trabalho realizado pelos relatores do Projeto de Parecer no sentido de fixar um texto consensual em matérias de inquestionável complexidade, desígnio que conseguiram alcançar, mesmo no que concerne à outorga no grau de doutor pelos Institutos Politécnicos em que todavia se limitaram a uma mera exposição factual.

Sem escamotear a qualidade do Projeto de Parecer em muitos dos seus aspetos, como representante da FENPROF votei contra este documento pelos motivos que de seguida passo a expor.

1. O Projeto de Parecer, no seu ponto 1), tece considerações e formula recomendações que, substantivamente, desvalorizam e de algum modo esvaziam de efeitos práticos as propostas de alteração ao RJIES as quais vão no sentido, que o próprio Projeto de Parecer reconhece, do reforço das condições de acreditação dos cursos no que concerne à percentagem de docentes de carreira.

Esta perspetiva de desvalorização e esvaziamento de efeitos práticos das propostas de alteração ao RJIES conflitua claramente com as posições que a FENPROF tem vindo a defender há largo tempo.

2. Acrescento ainda que, ao contrário do que o Projeto de Parecer defende, entendo, apoiado na reflexão da FENPROF, que é urgente, para efeitos do cumprimento dos requisitos exigidos por lei para a acreditação de ciclos de estudo, a aprovação de medidas no sentido de pôr cobro à contabilização de docentes em regime de tempo integral, realizada pelas instituições, sem que tal corresponda ao nível de dedicação à instituição inerente a esse regime.

3. Considero que as instituições de ensino superior particular e cooperativo não se encontram perante um vazio legal no que respeita a carreiras docentes e de investigação, porque o nº 3 do artigo 141º do RJIES dispõe que “dos estatutos dos estabelecimentos de ensino consta, nos termos da lei, o regime de carreira docente próprio de cada estabelecimento de ensino, contendo, nomeadamente, a definição dos direitos e deveres do pessoal docente, a definição das carreiras e as regras de avaliação e progressão na carreira”.

Esta matéria, de primacial importância para a FENPROF, sobre a qual aquela Federação apresentou há já largo tempo uma proposta de ACT, não foi, até à data, objeto de quaisquer negociações, apesar de reiteradamente apresentada pela FENPROF, em virtude da APESP, Associação Portuguesa de Ensino Superior Privado, não ter nunca demonstrado interesse na regulação da contratação e da carreira de docentes e investigadores.

4. É, todavia, de sublinhar que nas alterações propostas pelo Governo nem sequer se encontra em questão a carreira – conjunto de normas que regulam o desenvolvimento profissional de um trabalhador – , mas tão só a determinação de que é condição necessária para estar integrado numa carreira que o vínculo laboral seja por tempo indeterminado no ensino público e sem termo no ensino privado, exigência que consideramos que a lei deve fixar atendendo à importância da existência de um corpo docente próprio e estável para o cumprimento com qualidade das missões que justificam o reconhecimento de interesse público e a acreditação de graus e diplomas.

5. Não compartilho da preocupação de um pretenso risco de perda de ligação ao exercício profissional de um docente com um contrato sem termo uma vez que ele não é incompatível com a realização de uma atividade profissional que não colida com as obrigações inerentes a um serviço efetivamente prestado em regime de tempo integral. E, mesmo que em dedicação exclusiva, os docentes podem e devem implicar-se em projetos com a envolvente económica e social, desde que o façam através da sua própria instituição.

6. Considero ainda que não é pelo facto de se recorrer extensivamente a docentes a tempo parcial que se alcança um ensino que reflita as necessidades do exercício profissional futuro dos estudantes, mas pela

adoção por parte das instituições de políticas ativas de ligação à sociedade e à atividade profissional fora da docência a serem realizadas pelos seus docentes e investigadores com contratos sem termo. Além do mais, as alterações propostas não impedem a contratação a tempo parcial e nem a exigência de mais docentes de carreira irá impossibilitar que os limites definidos em sede de estatuto de carreira sejam cumpridos, ao contrário do que é explicitado no Projeto de Parecer.

7. Rejeito também a preocupação manifestada no Projeto de Parecer de que o reforço dos docentes de carreira conduzirá a um incremento dos gastos com pessoal, quando se sabe que qualidade exige investimento. Assim, ao verificar que o Projeto de Parecer apresenta sérias reservas e oposição a uma medida destinada ao reforço da estabilidade dos corpos docentes e, simultaneamente, pretende “assustar” o Governo com a necessidade de aumentos no orçamento das instituições públicas, parece-me que o mais importante deste excerto do Projeto de Parecer não é tanto o que acabei de explicitar mas a inexistência de uma opinião sobre o que verdadeiramente está em causa: medidas legislativas que levem as instituições privadas a cumprir, efetivamente, o que já hoje está consagrado em lei.

8. Pelas razões aduzidas, de profunda discordância relativa ao conteúdo do ponto 1), votei contra o Projeto de Parecer, não deixando, contudo, de concordar com a necessidade de fixação de um regime transitório razoável, que não prolongue mais do que o estritamente necessário as atuais situações de incumprimento do estabelecido no RJIES em matéria de requisitos para a garantia da existência de corpos docentes próprios e estáveis o que não é impeditivo de recusar a aceitação de uma “situação de excecionalidade” como o Projeto de Parecer chega a propor. – *Paulo Sucena*

Declaração de voto

Votei contra a versão aprovada do ponto vi) – “Eliminação da barreira legal, aplicada aos Institutos Politécnicos, para outorga do grau de doutor e outras alterações relativas a graus e diplomas” – do Parecer sobre o projeto de decreto-lei n.º 38/2018, que visa alterar o “Regime Jurídico de Graus e Diplomas do Ensino Superior”, por duas ordens de razões.

Em primeiro lugar, quando é solicitado pelo governo um parecer sobre um projeto de diploma legal, considero meu dever como membro do CNE contribuir para a melhoria do diploma, através dum estudo aprofundado da matéria em causa que me permita uma opinião fundamentada sobre a oportunidade das medidas propostas, o seu enquadramento legal e as suas consequências.

Em segundo lugar, na matéria em apreço – a nova formulação do n.º 1 do artigo 4.º e a revogação do n.º 2 do mesmo artigo constantes do projeto de decreto-lei acima mencionado – é minha convicção ser necessário ir mais longe do que meramente registar (como faz a versão aprovada do Parecer) que é necessário alterar a Lei de Bases do Sistema Educativo e o Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior nos artigos relevantes.

A meu ver, seria imperioso reconhecer que a alteração da Lei de Bases necessária para dar eficácia legal às duas alterações acima mencionadas não é, nem poderá ser, meramente cirúrgica – ela está no cerne da opção sobre o futuro do nosso atual sistema binário de ensino superior e, em particular, da decisão sobre o eventual redesenho da missão confiada a cada um dos subsistemas.

Em meu entendimento, não o reconhecer no Parecer não só é prestar um mau serviço ao governo, como é reconhecer implicitamente que o CNE não está disposto a ser um dos protagonistas deste debate, central para o futuro do nosso sistema de ensino superior. – *Inês Duarte*

Declaração de voto

Confrontado com o “Projeto de Parecer sobre o Regime Jurídico de Graus e Diplomas do Ensino Superior” decidi votar contra o mesmo por não me rever na redação do ponto vi) “Eliminação da barreira legal, aplicada aos Institutos Politécnicos, para outorga do grau de doutor e outras alterações

relativas a graus e diplomas”. Faço-o obedecendo a duas razões maiores: A primeira, de que tal alteração legislativa carece de um amplo debate; A segunda, porque que esta alteração apresentada ao CNE, e respetivo Parecer, não colhem cabimento, uma vez que esbarram na Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE) e no Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior.

Tenho para mim que esta questão merece uma reflexão profunda da qual deve resultar um consenso sobre uma visão para o ensino superior e conseqüente revisão das linhas mestras da nossa política educativa. A rede de Ensino Superior Politécnico foi criada com a missão de oferecer ciclos de curta duração “de natureza essencialmente prática, voltada para a formação de técnicos qualificados de nível superior intermédio e de formação qualificada de educadores de infância e professores do ensino primário” e, às Universidades, a missão das formações longas e a correspondente atribuição do grau de doutor (nº9 do art.º 14º da atual redação da LBSE). Apesar deste desiderato, ao longo das duas últimas décadas assistimos à sobreposição das suas missões e a correspondente diluição do sistema binário original, a começar pela Reforma de Bolonha (com os cursos de três anos a passarem a licenciatura e as licenciaturas a mestrados) e terminando no Estatuto da Carreira Docente do Ensino Superior Politécnico (com os seus docentes a serem avaliados pela investigação que produzem). A convergência dos dois sistemas é notória neste “lugar privilegiado de formação de técnicos especializados e de cidadãos conscientes e situados no seu mundo, onde se guarde a memória das civilizações e das culturas”, não se trata, portanto, de uma crítica à qualidade do ensino politécnico que, em abono da verdade, nem sequer lhe é devida, é antes por crer que as suas missões devem reconhecer a sua natureza coletiva e estarem por isso associadas à estratégia de desenvolvimento de um todo que é o nosso país.

Afastar as instituições do seu papel original na formação pós-secundária sem se analisar, em primeira instância, se o país precisa ou não do sistema dual é, do meu ponto de vista, um mau princípio. Entendo por isso que a proposta implícita na quinta alteração ao Decreto-lei 74/2006, de 24 de março, deve ser precedida de um debate e consenso alargado traduzido numa nova LBSE, que proceda à revisão administrativa do sistema de ensino bem como da sua tipologia, que continue a valorizar o edifício escolar e que passe a considerar os vasos comunicantes entre os vários níveis de ensino de modo a explorar a sua complementaridade e a racionalização dos recursos existentes, evitando-se inclusive a sobreposição da oferta educativa.- *Paulo Simões Lopes*



Rua Florbela Espanca / 1700-195 LISBOA

Contacto (+351) 217 935 245

cnedu@cnedu.pt
