



EDUCAÇÃO

Conselho Nacional de Educação

Parecer n.º 4/2019

Sumário: Parecer sobre a aplicação da Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro — Regime Jurídico das Instituições do Ensino Superior.

Parecer sobre a aplicação da Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro — Regime Jurídico das Instituições de 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 Inês Duarte, Joaquim Mourato e João Pedro Videira, o Conselho Nacional de Educação, em reunião plenária de 18 de junho de 2019, deliberou aprovar o referido projeto, emitindo assim o seu segundo Parecer do ano de 2019.

1 — Enquadramento e metodologia

A Comissão de Educação e Ciência da Assembleia da República solicitou um parecer ao Conselho Nacional de Educação sobre a aplicação da Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro (Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior — RJIES), para ser considerado na avaliação política a realizar posteriormente por aquela Comissão.

Esta solicitação surge na sequência do pedido de esclarecimento, dirigido à Assembleia da República pela Associação Académica de Coimbra, sobre o cumprimento do artigo 185.º da já citada Lei n.º 62/2007, que estabelece que a lei é objeto de avaliação cinco anos após a sua entrada em vigor.

O Presidente da Comissão de Educação e Ciência da Assembleia da República solicitou informação sobre o assunto ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, que referiu desconhecer que tivessem sido feitas quaisquer diligências conducentes à avaliação da Lei no prazo previsto, *circa* 2012. E remeteu para “a avaliação detalhada do sistema de ensino superior nacional” encomendada pelo XXI Governo Constitucional e realizada pela OCDE, no período de 2016-2018.

Tendo em vista a elaboração do parecer, o Conselho Nacional de Educação promoveu um conjunto de audições com o intuito de debater questões relacionadas com a aplicação da Lei n.º 62/2007. Para o efeito, foram convidados os reitores das universidades públicas, os presidentes dos institutos politécnicos públicos, os presidentes do conselho geral das universidades e dos politécnicos públicos, a reitora da Universidade Católica, os representantes dos estudantes do ensino superior, a direção da APESP, os dirigentes dos sindicatos e o Conselho de Administração da A3ES. Para além destas audições, realizou ainda reuniões com peritos, investigadores e ex-dirigentes do ensino superior, para aprofundamento de algumas matérias.

2 — Pareceres e recomendações do CNE relacionados

O CNE tem vindo a pronunciar-se sobre o RJIES, através de pareceres e recomendações. Ainda antes da publicação do diploma, o CNE, através do Parecer n.º 2/2007, afirmou ser “consensual que as instituições de ensino superior precisem de reorganizar o seu governo para criar capacidade estratégica, de definição criteriosa de objetivos, e para aumentar a transparência e os mecanismos de prestação de contas”. Deste modo, “cada instituição poderá instituir o governo que melhor se adequa às suas características, à sua fase de desenvolvimento e às suas ambições, sem prejuízo da abertura obrigatória das instituições a uma participação externa no governo institucional de personalidades de grande nível, conhecimento, competência e com crédito de grandes missões por si realizadas”. O Parecer n.º 6/2007, sobre a proposta de criação do RJIES, conclui que “o documento que se reconhece da maior importância para a modernização do sistema do ensino superior, consagra diversas soluções merecedoras de sérias reservas ou mesmo severas críticas, sem embargo das razões que as justificam, da determinação política que revelam e dos méritos que inegavelmente têm.” Os aspetos que mereceram mais críticas foram a composição

do Conselho Geral, o processo de eleição do reitor/presidente, a redução da participação dos estudantes nos órgãos de governo e de gestão das universidades e o aparecimento da natureza fundacional como modelo de governação de instituições públicas. O Parecer n.º 7/2008 volta a questionar a alteração profunda que o RJIES introduziu na forma de governo das instituições de ensino superior. Passados cinco anos de vigência do RJIES, o CNE elaborou a recomendação n.º 4/2012, acerca da autonomia do ensino superior. Dessa recomendação pode-se retirar que, à data, ainda não tinham sido completamente exploradas as potencialidades do RJIES. Nessa altura, o CNE recomendou ao Governo a constituição do Conselho Coordenador do Ensino Superior, previsto no RJIES e ainda inexistente.

Outros contributos podem ser consultados nos pareceres e recomendações do CNE, identificados no final deste parecer.

3 — Apreciação na generalidade

Das referidas audições e reuniões, bem como da consulta aos estudos já realizados sobre esta temática e da experiência de mais de dez anos da sua aplicação, ressaltam, desde logo, as considerações feitas aos “méritos do diploma”.

Assim, a Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro:

Estabelece os regimes jurídicos aplicáveis às instituições de ensino superior (IES) públicas e privadas, universitárias e politécnicas, prevendo lei especial para o ensino artístico e o ensino a distância, baseados em princípios comuns de organização, governação e funcionamento;

Define com clareza a missão plurifacetada das instituições de ensino superior (Artigo 2.º), impedindo que a mesma seja reduzida a objetivos tecnocráticos, estritamente economicistas;

Constitui o ponto de partida para um conjunto de mudanças na organização, governação e funcionamento das instituições de ensino superior, tendo sido, simultaneamente, um ponto de chegada resultante de contributos de muitos atores no quadro de uma reflexão a nível nacional e europeu, destinada a promover a competitividade das instituições de ensino superior da UE;

Ao abrir a governação das IES a atores externos ao sistema de ensino superior, promove a prestação de contas à sociedade, nomeadamente no que se refere às apostas estratégicas que devem nortear o recrutamento e promoção de recursos humanos e a alocação de recursos financeiros;

Reforça as autonomias das IES, particularmente das IES públicas, permitindo a sua opção fundamentada pelo modelo fundacional, bem como a sua escolha de modelos de governação diversos;

Fortalece as atribuições e a responsabilidade do dirigente máximo das IES, bem como as dos dirigentes das suas unidades orgânicas, promovendo uma agilização das tomadas de decisão e possibilitando, portanto, respostas mais rápidas a necessidades de reajuste, adaptação e crescimento, bem como a desafios de colaboração interinstitucional;

Clarifica os requisitos a que devem obedecer os estabelecimentos de ensino para serem IES, bem como os requisitos de recursos docentes para a lecionação de licenciaturas, mestrados e doutoramentos;

Compete a uma entidade independente, a “Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior” (A3ES), a avaliação dos ciclos de estudos ministrados nas IES e a acreditação de novos ciclos de estudos;

Consagra modalidades de apoio social direto e indireto com o objetivo de assegurar o acesso e frequência do Ensino Superior a estudantes economicamente carenciados, geridos de forma flexível e descentralizada;

É uma peça essencial da ampla reforma do ensino superior, levada a cabo entre 2006 e 2007, encontrando-se devidamente articulada com os restantes diplomas legais que materializam essa reforma.

Em síntese, o CNE considera que o RJIES é um diploma inovador, que trouxe avanços relativamente à legislação anterior e que, numa eventual revisão, devem ser mantidos no essencial os seus aspetos estruturantes, nomeadamente:

Sistema binário de ensino superior;

Órgão de governo com representação de personalidades externas ao sistema de ensino superior;

Atribuições e responsabilidades dos dirigentes das IES e das suas unidades orgânicas;
Autonomias e flexibilidade de organização interna das IES.

4 — Dimensões a considerar numa futura avaliação do RJIES

A experiência de aplicação do RJIES levou à identificação de cinco áreas que devem merecer particular atenção numa futura avaliação do diploma.

4.1 — Relativamente às autonomias organizativa, financeira, académica e de gestão dos recursos humanos

No que respeita à “autonomia organizativa”, o RJIES padroniza demasiado os órgãos e a sua composição, não deixando suficiente autonomia às instituições, o que prejudica a evolução para a diversidade de projetos institucionais. Um exemplo claro é a composição do corpo docente das instituições de ensino superior politécnicas prevista na alínea c) do n.º1 do art.º 49.º, que exige uma percentagem de pelo menos 35 % de especialistas, independentemente do projeto estratégico de cada instituição, materializado nos ciclos de estudos que ministra e na investigação que desenvolve. Aliás, a obrigatoriedade do grau de doutor para ingresso na carreira e o regime transitório concedido aos docentes do politécnico para concluírem os programas de doutoramento vieram alterar a situação das instituições. Neste momento, é normal que, nas instituições, pelo menos 70 % do pessoal docente seja de carreira e quase 100 % tenha o grau de doutor, tornando, portanto, impossível atingir aquele nível de especialistas.

Ainda que o RJIES conceda às IES um grau de “autonomia financeira” que coloca Portugal em 7.º lugar no conjunto dos 28 países e regiões da Europa¹, legislação avulsa e ações informais e conjunturais limitam-na drasticamente.

No seu artigo 3.º, e em consonância com a Lei de Bases do Sistema Educativo, o RJIES assume a natureza binária do sistema de ensino superior. A generalidade das instituições de ensino superior politécnico ouvidas manifestaram-se a seu favor, contudo, reivindicam a alteração da atual denominação, bem como a capacidade para concederem o grau de doutor.

Exceto quando optam pelo regime fundacional (ver adiante), as IES dispõem de uma “autonomia muito reduzida na gestão de recursos humanos”, o que lhes retira flexibilidade e capacidade de inovação. Aumentá-la exigirá uma revisão dos estatutos das carreiras docentes, contemplando a definição de perfis específicos para os docentes dos dois subsistemas, o que permitirá, por exemplo, que um docente do subsistema politécnico possa chegar ao topo da carreira com provas prestadas exclusivamente nesse subsistema. Outro aspeto que deverá merecer especial atenção numa eventual revisão do RJIES é o papel do corpo técnico e administrativo das IES, atualmente muito mais capacitado do que há doze anos, e fundamental para o incremento da qualidade da docência e da investigação, bem como para a gestão financeira e patrimonial e para as relações externas e o marketing institucional. Em síntese, para que as IES cumpram a sua missão, é crucial aprofundar as autonomias já consagradas na lei e evitar que elas sejam restringidas por legislação conjuntural e avulsa. Este objetivo pode ser atingido através da concessão do “estatuto de autonomia reforçada”, permitindo que as IES se mantenham com a natureza de pessoa coletiva de direito público. Tal estatuto deverá, também, prever a salvaguarda dos patrimónios físicos e intelectuais das IES, aspeto particularmente importante quando estas estabelecem parcerias com outras entidades públicas e privadas.

Quanto aos requisitos dos estabelecimentos e dos docentes (artigo 39.º - 53.º), dada a evolução do sistema, devem ser adequados à realidade dos seus objetivos. Eventualmente, tal definição poderá ter especial relevância para os estabelecimentos que queiram entrar no sistema.

4.2 — Relativamente ao regime fundacional

O principal propósito deste regime foi libertar a gestão das IES das restrições e burocracia da administração pública, permitindo-lhes uma maior autonomia patrimonial, financeira e na gestão dos recursos humanos. Contudo, estes propósitos ficaram comprometidos com a aplicação de diversas leis, bem como com as dificuldades financeiras, agudizadas no período da crise, o que ainda não permitiu instituir em pleno o modelo fundacional.

A experiência de IES que adotaram este regime permitiu sinalizar já alguns aspetos que merecem reflexão. Assim, o conselho de curadores deveria ocupar o lugar de topo na go-

vernação e as suas competências deveriam ser reforçadas. Também haveria vantagem em equacionar-se o sistema de escolha dos curadores.

No que respeita à autonomia relativa à gestão dos recursos humanos (incluindo carreiras e remunerações dos docentes, investigadores e técnicos), deve ser considerado um período de transição, evitando que vigore em simultâneo na IES os regimes de contratação de direito público e privado. No entanto, a opção pelo regime de contratação de direito privado deve ser balizada pelos estatutos das carreiras docentes, devendo impedir-se que sejam praticados procedimentos concursais não previstos nesses diplomas e fixadas condições (incluindo as remunerações), inferiores às previstas na lei.

Recomenda-se, finalmente, que seja feita uma reavaliação do regime fundacional, tendo por ideia central que a opção por este regime deve assentar na contratualização com o Estado da missão da IES, garantindo-lhe autonomia, auditada, para a sua concretização. Se esta reavaliação conduzir à manutenção do regime fundacional, devem manter-se as condições impostas para as IES poderem optar por este regime.

4.3 — Relativamente aos órgãos de governo

De uma forma geral, o RJIES procedeu a um redimensionamento dos órgãos de governo das IES, o que aumentou o peso das estruturas centrais e das lideranças das instituições e promoveu a verticalização dos processos de decisão. Esta mudança, se agilizou a tomada de decisões e a responsabilização dos dirigentes, levou muitos docentes, técnicos e estudantes a sentirem-se excluídos da vida da instituição. Ora a governação de uma IES não pode esgotar-se numa gestão empresarial, sendo desejável que uma eventual revisão do RJIES consagre a necessidade de os estatutos das IES contemplarem mecanismos de informação e auscultação da comunidade académica.

Uma das inovações do RJIES foi a criação de um conselho geral integrando personalidades externas à IES (artigo 81.º - 84.º). Contudo, a experiência de aplicação do diploma aconselha a uma revisão da composição deste órgão, bem como às suas competências no processo de eleição do reitor/presidente. Quanto à composição, as personalidades referidas na alínea c) do n.º 2 do artigo 81.º devem ser, preferencialmente, externas ao sistema nacional de ensino superior, e deve também ser excluída a possibilidade de serem professores ou investigadores aposentados dessa mesma instituição de ensino superior, já que o que se pretende é que essas personalidades deem às IES o contributo de outras áreas da sociedade civil. Por outro lado, o papel que é cometido ao conselho geral no processo de eleição do reitor/ presidente (alínea d) do n.º 1 do artigo 82.º) tem condicionado negativamente a própria constituição do órgão. A experiência tem mostrado que a eleição para o conselho geral é, desde logo, preparada tendo em vista a eleição do reitor/presidente, deixando um número restrito de membros com grande capacidade negocial. Seria, portanto, aconselhável continuar a cometer exclusivamente ao conselho geral a organização do procedimento de eleição do reitor/presidente, mas não considerar sua competência exclusiva a eleição deste, por exemplo, alargando o colégio eleitoral a outros órgãos/dirigentes eleitos, garantindo o equilíbrio entre a flexibilidade e a democratização da gestão. Ainda neste âmbito, por questões de transparência e de imparcialidade, seria recomendável a definição de um conjunto de incompatibilidades, nomeadamente a impossibilidade de um membro do conselho exercer um cargo nomeado pelo reitor/presidente.

Também relativamente aos conselhos técnico-científicos, dadas as dúvidas de interpretação da lei, seria desejável uma clarificação sobre a obrigação ou a opção das IES politécnicas disporem de um conselho técnico-científico por escola (artigo 80.º, n.º1). Dever-se-ia deixar para cada IES politécnica, em função da sua dimensão e coesão interna, a decisão de ter apenas um conselho técnico-científico ou um conselho por escola, salvaguardando-se, contudo, a necessidade de as IES com os dois subsistemas terem, pelo menos, um conselho científico e um conselho técnico-científico.

4.4 — Relativamente ao provedor do estudante e à ação social

Seria igualmente conveniente que o artigo 25.º, sobre o provedor do estudante, definisse melhor o enquadramento, o perfil e a função desta entidade. De modo a garantir a independência do órgão, seria fundamental consagrar as condições e garantias do exercício do cargo, incluindo o regime remuneratório, e garantir que os estatutos das instituições definam a duração do mandato, as incompatibilidades e a exclusividade durante o termo do mandato.

A ação social escolar continua a assumir um papel determinante para o acesso de muitos estudantes ao ensino superior, bem como para a sua continuidade no sistema. As lacunas a este nível têm sido sinalizadas (e.g., alojamento, alimentação) e as soluções têm encontrado diversos obstáculos para a sua concretização. Apesar de o RJIES já prever a possibilidade de as funções da ação social escolar poderem ser partilhadas por várias instituições (n.º 1 do artigo 128.º), entende-se que se pode ir mais além, permitindo modelos diversos, de acordo com os contextos. Por um lado, temos cidades com apenas uma IES, de reduzida dimensão, onde não se justifica existir sequer autonomia financeira da ação social escolar, devendo estes serviços estar integrados nessa IES. Por outro, temos cidades onde convivem várias IES, em que se justifica existir um serviço autónomo de ação social escolar, com capacidade de resposta às necessidades de todos os estudantes do ensino superior daquela cidade ou até região. Para além disso, o financiamento da ação social escolar também deve ser previsto.

4.5 — Relativamente à qualidade e avaliação

É consensual que o RJIES contribuiu para a autorresponsabilização das instituições relativamente à qualidade do ensino que ministram, da investigação que desenvolvem e das atividades que realizam em conjunto com a sociedade ou a solicitação desta.

Indubitavelmente, este acréscimo de importância atribuído pelas IES à qualidade foi um resultado positivo do processo de avaliação levado a cabo pela A3ES. O atual enquadramento desta agência no RJIES garante a sua independência em relação ao Governo, aspeto salientado nas audições como sendo da maior importância, devendo, por isso, ser mantido numa eventual revisão, quer deste diploma, quer do RJAES.

Na sequência da experiência já adquirida com a avaliação e a ação da A3ES, e considerando as vantagens, em termos de acesso a uma avaliação simplificada dos ciclos de estudos em funcionamentos, concedidas às instituições que certifiquem os seus sistemas internos de Garantia da Qualidade, deve-se fomentar a integração da gestão da qualidade na estrutura formal de cada IES, reforçando-se a ideia da importância da qualidade não tanto como requisito e resposta a uma entidade externa, mas sobretudo como fator determinante do processo de decisão e do cumprimento da sua missão.

5 — Recomendações

O CNE recomenda que, como previsto no artigo 185.º, se proceda de imediato à avaliação da aplicação do RJIES, tendo em consideração e dando coerência a todo o quadro legislativo relacionado, designadamente a Lei de Bases do Sistema Educativo, a Lei dos Graus e Diplomas, o Estatuto do Título de Especialista, os Estatutos da Carreira dos Docentes Universitários (ECDU) e do Pessoal Docente do Ensino Superior Politécnico (ECPDESP), etc.

O CNE recomenda ainda que, na avaliação, se atenda ao seguinte:

Autonomias:

Avaliar as experiências das IES que adotaram o regime fundacional;

Repensar as autonomias, seguindo as tendências dos países europeus, e introduzindo um estatuto de autonomia reforçada que preserve a natureza das IES como pessoas coletivas de direito público;

Consagrar a necessidade de os estatutos das IES contemplarem mecanismos de informação e auscultação da comunidade académica;

Adequar os requisitos dos estabelecimentos e dos docentes à realidade atual e aos objetivos que se pretendem para o sistema, nomeadamente os indicadores de doutorados e especialistas.

Órgãos de governo:

Rever a composição do conselho geral, bem como as suas competências no processo de eleição do reitor/presidente;

Clarificar a necessidade de um ou mais conselhos técnico-científicos nas instituições politécnicas;

Avaliar a possibilidade de reforçar a participação dos estudantes nos órgãos.



Provedor do estudante e Ação social:

Prever a contratualização para o ciclo de estudos, no que respeita a atribuição de bolsas de estudo no âmbito da ação social direta, e a liberdade de adoção de modelos de governo diversos para os serviços de ação social escolar indireta, de acordo com os contextos;

Prever o estabelecimento de consórcios entre Serviços de Ação Social, com o intuito de otimizar os recursos disponíveis e aumentar, assim, a capacidade de resposta às necessidades dos estudantes;

Clarificar o enquadramento, incompatibilidades no exercício de funções e consagrar o conjunto de competências atribuídas ao Provedor do Estudante de forma a garantir a independência do órgão.

Finalmente, o CNE considera que, nessa avaliação, se deve ainda atender às “novas realidades” do sistema nacional de ensino superior, de entre as quais se salientam:

A necessidade de integrar no diploma disposições relativas à garantia da integridade científica e à prevenção da fraude académica, ligadas à garantia da qualidade e à autonomia disciplinar;

A necessária inclusão no diploma da referência aos Cursos Técnicos Superiores Profissionais;

A previsão, no diploma, de um modelo de ensino a distância centrado na colaboração interinstitucional, que promova sinergias entre as instituições e evite a dispersão e a sobreposição de recursos.

Referências de interesse

Autonomia das Instituições de Ensino Superior_(1999)

<http://www.cnedu.pt/pt/publicacoes/seminarios-e-coloquios/771-autonomia-das-instituicoes-de-ensino-superior>

Diversificação e Diversidade dos Sistemas de Ensino Superior — O caso português_(2002)

<http://www.cnedu.pt/pt/publicacoes/estudos-e-relatorios/outros/797-diversificacao-e-diversidade-dos-sistemas-de-ensino-superior-o-caso-portugues>

Formas de Governo no Ensino Superior (2003)

<http://www.cnedu.pt/pt/publicacoes/seminarios-e-coloquios/761-formas-de-governo-no-ensino-superior>

Políticas de Ensino Superior: Quatro Temas em Debate (2008)

<http://www.cnedu.pt/content/noticias/antigo/2012/RELATRIO.pdf>

Novo Modelo de Governança e Gestão das Instituições de Ensino Superior em Portugal. Análise dos usos do modelo em Instituições Públicas (2012)

Autonomia e Governança das Instituições Públicas de Ensino Superior (2013) <http://www.cnedu.pt/pt/publicacoes/seminarios-e-coloquios/924-autonomia-e-governanca-das-instituicoes-publicas-de-ensino-superior>

Associação de Instituições de Ensino Superior em Portugal: Políticas e Práticas_(2013) <http://www.cnedu.pt/pt/publicacoes/seminarios-e-coloquios/923-associacao-de-instituicoes-de-ensino-superior-em-portugal-politicas-e-praticas>

Educação Superior em Portugal:Uma nova perspetiva (2017). Fundação Calouste Gulbenkian <https://www.university-autonomy.eu/>

Pareceres e Recomendações do CNE relacionados com os temas em apreço:

Recomendação n.º 2/2014 — Cursos Técnicos Superiores e Profissionais;

Recomendação n.º 6/2013 — A condição Estudantil no Ensino Superior;

Recomendação n.º 5/2013 — Recomendação sobre As Grandes linhas de Orientação na área da Educação e do Ensino Superior. Contributos para a Reforma do Estado;

Recomendação n.º 4/2012 — Recomendação sobre Autonomia do Ensino Superior;

Parecer n.º 2/2010 — Parecer sobre o projeto de proposta de Lei que altera a Lei de Bases do sistema Educativo no que se refere aos ciclos curtos de ensino superior;



Parecer n.º 7/2008 — Alterações introduzidas no Ensino Superior;
Parecer n.º 6/2007 — Regime jurídico das instituições de ensino superior;
Parecer n.º 5/2007 — Proposta de Lei n.º 126/X «Avaliação da Qualidade do Ensino Superior»;
Parecer n.º 3/2007 — Projeto de decreto-lei relativo à criação da Agência de Avaliação e Acreditação para a Garantia da Qualidade do Ensino Superior;
Parecer n.º 2/2007 — Orientações para a reforma do sistema de ensino superior em Portugal;
Parecer n.º 12/2004 — Novas Orientações Estratégicas para a Ação Social no Ensino Superior;
Parecer n.º 11/2004 — Sobre a proposta apresentada pelo MCIES «Sistema Científico, Tecnológico e de Inovação — Modelo de financiamento».

¹ Estudo promovido pela European University Association (<https://www.university-autonomy.eu/>)

18 de junho de 2019. — A Presidente, *Maria Emília Brederode Santos*.

312413236