

Contributo do Conselho Nacional de Educação (CNE) sobre a Proposta de Lei n.º xxx, do Governo, sobre o Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (RJIES)

Na recente reunião com o Senhor Ministro da Educação, Ciência e Inovação e a Senhora Secretária de Estado do Ensino Superior, realizada a 15 de julho de 2025, com o Presidente do Conselho Nacional de Educação (CNE) e a sua Comissão Especializada Permanente “Educação Superior, Ciência e Tecnologia” (CEP ESCT), tendo como objeto a nova versão de Proposta de Lei n.º xxx, do Governo, sobre o Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (RJIES), ficou combinado o envio deste documento, sintetizando os principais contributos do CNE na atual fase do processo de revisão do RJIES.

O CNE tem vindo a acompanhar a revisão do RJIES e a emitir a esse propósito vários documentos solicitados pelo Governo e pela Assembleia da República. Destaca-se o Parecer n.º 3/2025 do CNE, aprovado no Plenário de 4 de fevereiro de 2025 e publicado no Diário da República, 2ª série, N.º 31, de 13-02-2025. Nesses documentos, tem salientado três questões fundamentais: a) Estrutura do Sistema de Ensino Superior; b) Governo e Organização das Instituições de Ensino Superior; c) Autonomia das Instituições de Ensino Superior. Estas três questões abrangentes desdobram-se, naturalmente, num vasto conjunto de aspetos internos mais específicos.

A presente análise do CNE parte dessa base atualizando as suas sugestões e contribuições, quer atendendo à nova versão de Proposta de Lei elaborada pelo Governo, quer ao teor das reuniões internas realizadas recentemente pela CEP ESCT. Foca-se, assim, num conjunto de aspetos selecionados, dos mais importantes na revisão do RJIES.

1. Sistema binário: atualização e flexibilidade

A razão de ser do sistema binário decorre da atribuição de missões diferenciadas a dois tipos de instituições de ensino superior – universitárias e politécnicas –, de forma que elas respondam a necessidades complementares e fundamentais para o país. Nesse sentido, os documentos anteriores do CNE acima referidos consideram da maior importância que o RJIES continue a prever, na estrutura do ensino superior nacional, um sistema binário. Porém, considera igualmente que importa tomar em conta as evoluções das instituições de ensino superior nacionais nas últimas décadas e as tendências atuais do espaço europeu de ensino superior, atualizando as características desse sistema binário e tornando-o mais flexível.

Assim, poder-se-á potenciar a diversidade e a iniciativa por parte das Instituições de Ensino Superior (IES), não deixando de assegurar as missões diferenciadas e complementares das instituições universitárias e das instituições politécnicas, ambas da maior importância para o país.

A Proposta de Lei n.º xxx, do Governo, traduz esta dupla preocupação, consagrando de forma atualizada a arquitetura binária do SES nacional e prevendo a sua maior flexibilidade e diversificação. A formulação das missões gerais das instituições de ensino superior e a formulação das missões específicas das instituições universitárias e das instituições politécnicas, parecem genericamente apropriadas e melhoradas nesta versão, embora possa ser sempre possível algum aperfeiçoamento adicional, não desvirtuando o sentido dessas missões.

Há, contudo, alguma preocupação na aplicação dos conceitos de universidade e de universidade politécnica quando nos referimos a IES com dimensão muito reduzida, leque de cursos muito limitado e atividade de investigação incipiente. É certo que, internacionalmente, o estatuto de universidade estende-se a instituições de ensino superior diversas, umas mais abrangentes e outras mais especializadas, umas mais focadas em estudos fundamentais, outras em formações aplicadas; porém, em qualquer caso, instituições com massa crítica e capacidade científica significativas. Fica em aberto, pois, como enquadrar os casos em que tal não se verifica.

2. Tipologia das IES: convergência europeia

Parece também pertinente a simplificação e atualização da tipologia das IES, agora compreendendo basicamente dois tipos de instituições – as instituições universitárias e as instituições politécnicas –, correspondentes às duas missões complementares do sistema de ensino superior. A terminologia adoptada para esses dois tipos de instituições – “universidades” e “universidades politécnicas” – converge com o panorama atual do espaço europeu de ensino superior.

Neste quadro, parece também congruente passar a usar apenas a designação de Reitor para o cargo de dirigente principal de qualquer destas instituições de ensino superior.

3. Requisitos das IES: elevação da exigência

Nos documentos anteriores do CNE considera-se ser da maior importância aproveitar esta revisão do RJIES para elevar os níveis de exigência dos requisitos das IES, em especial os requisitos dos seus professores e investigadores. É um objetivo visando maior qualificação do sistema de ensino superior nacional, assim como responder aos crescentes desafios europeus e globais colocados no domínio da educação superior, ciência e inovação.

Contudo, a presente Proposta de Lei n.º xxx opta apenas por requisitos de carácter geral. Estes são pertinentes, mas não suficientes. Ficam a faltar, muito em especial, os requisitos do corpo docente – que são, na verdade, os requisitos mais importantes. Por exemplo, no atual patamar de desenvolvimento do sistema de ensino superior, todo o corpo docente dos programas doutorais deveria ser constituído por doutorados.

A remissão para outra legislação especial, quanto aos requisitos do corpo docente, abre uma brecha considerável na consistência de uma versão renovada do RJIES. Há muito que se esperava que a revisão do RJIES possibilitasse superar a acumulação de sucessivas legislações ad hoc no domínio do ensino superior, as quais têm gerado diversas incoerências sistémicas e estratégicas. Com a remissão para outra legislação especial, ainda por definir, regressariam esses riscos de inconsistência, ficando limitado o alcance desta revisão do RJIES.

4. Eleição do Reitor: autonomia estatutária das IES

A eleição do Reitor está definida de modo restrito no RJIES ainda em vigor: apenas pelo Conselho Geral. Ao longo dos últimos anos, essa modalidade restritiva tem sido muito criticada na comunidade acadêmica. Nas várias versões de renovação do RJIES apresentadas pelo Governo, prevê-se a eleição direta universal do Reitor por um colégio eleitoral alargado – incluindo, em cada IES, os seus professores e investigadores de carreira, os seus estudantes, o seu pessoal técnico e administrativo, e, ainda, os seus antigos estudantes (*alumni*).

Nesta Proposta de Lei n.º xxx elaborada pelo Governo, as controvérsias anteriores acerca das ponderações ficam superadas por uma nova solução: a cada um dos corpos seria garantida a ponderação de, pelo menos, 10%. Depreende-se que a atribuição das ponderações remanescentes passaria a ser de competência própria de cada IES, a estabelecer nos seus estatutos ou regulamentos eleitorais. Parece uma solução interessante, permitindo adaptação a situações bastante diversas, e com a vantagem de aumentar a autonomia das IES. Esta última é uma pretensão insistente por parte da generalidade dos participantes e intervenientes no sistema de ensino superior. Neste caso específico, traduzir-se-ia numa maior autonomia estatutária das IES.

Quanto aos mandatos do Reitor, sublinha-se também positivamente o regresso aos mandatos de 4 anos, suscetíveis de um segundo mandato seguinte do mesmo período.

Ainda quanto ao processo de eleição do Reitor, há outros aspetos mais problemáticos. Um deles consiste na previsão de, no caso de haver mais candidaturas a Reitor, caber ao Conselho Geral selecionar apenas duas, que serão depois submetidas a eleição direta universal. Uma disposição como esta, com grande probabilidade, é de molde a suscitar mais problemas do que eventuais benefícios. É frágil do ponto de vista do princípio da igualdade de oportunidades. E, provavelmente, seria fonte recorrente de reclamações relativas a alegados enviesamentos e arbitrariedades nos processos eleitorais. Poderia ser simplesmente eliminada.

Outra questão muito problemática é a previsão da possibilidade de as candidaturas a Reitor incluírem os diretores ou presidentes das várias unidades orgânicas. Em muitos casos, os dirigentes das unidades orgânicas são eleitos ou propostos pelos membros dessas unidades. Além disso, têm mandatos com datas e durações diferentes das do Reitor. Logo, não deveriam nem poderiam ser decididos a priori pelo futuro Reitor. É certo que, nesta versão de Proposta de Lei, essa possibilidade é referida apenas “quando previsto nos estatutos da instituição”. No entanto, esta possibilidade não é habitual nas IES e, em muitos casos, dificilmente se poderia verificar. Neste aspeto, seria melhor não sobrecarregar a legislação sem necessidade, justificando-se eliminar essa menção.

5. Conselho Geral: equilíbrio entre gestão e colegialidade

Na versão da Proposta de Lei n.º xxx, agora apresentada pelo Governo, mantém-se uma composição do Conselho Geral com representantes dos três corpos internos e com membros externos. Relativamente às respetivas proporções, o CNE tem considerado ser de grande importância atribuir um peso maior à participação dos professores e investigadores, em pelo menos 50%. Não se trata de uma “reivindicação corporativa”, mas de responsabilização (*accountability*) e de equilíbrio de poderes nos órgãos de governo das IES.

O debate realizado nos últimos anos a propósito da revisão do RJES tem referido a necessidade de reequilibrar os dois eixos organizacionais das IES: gestão e colegialidade. A nível de topo organizacional das IES, esse equilíbrio entre gestão e colegialidade estabelece-se entre Reitor/Presidente e Conselho Geral. O problema que tem sido mais referido a este respeito é a dificuldade de o Conselho Geral assegurar autonomia e efetividade perante a grande concentração de poderes do Reitor/Presidente.

Os professores e investigadores asseguram, de modo fundamental, o conhecimento, a qualidade e a continuidade da missão do Ensino Superior. Diferentemente de outros membros do Conselho Geral, têm vínculo profissional às IES (o que não acontece com os estudantes e com os membros externos) – e vínculo profissional de carácter propriamente científico e pedagógico (o que não acontece com o pessoal técnico e administrativo). A participação dos estudantes, dos funcionários e dos membros externos tem também da maior importância para o Conselho Geral. Contudo, os professores e investigadores têm responsabilidades específicas nas IES, sendo sobretudo eles os que podem ser efetivamente responsabilizáveis (*accountability*) pelos resultados delas.

Acresce que uma presença proporcional mais reduzida dos professores e investigadores no Conselho Geral provavelmente diminuiria a capacidade efetiva deste, designadamente na orientação estratégica da IES e na supervisão da atividade do Reitor, numa circunstância em que a eleição universal irá conferir a este último uma posição reforçada, podendo vir a desequilibrar ainda mais a relação entre os órgãos de governação das IES.

Naturalmente, é também muito importante que os estudantes tenham um peso significativo na composição do Conselho Geral e que o pessoal técnico e administrativo tenha nele uma presença efetiva. De grande relevância, igualmente, será continuar a contar com membros externos no Conselho Geral. No mundo atual, a relação das IES com a evolvente externa económica, social e cultural é cada vez mais importante, e esses membros externos podem contribuir para tal de maneira muito relevante. Tudo isto não invalida, porém, o que acima se refere a propósito da especial responsabilidade e responsabilização dos professores e investigadores nas IES.

Uma outra forma de abordar o peso relativo das quatro componentes do Conselho Geral poderia ser a adopção de uma solução idêntica à da eleição do Reitor. Isto é, a garantia de 10% a cada uma das componentes do Conselho Geral, sendo as restantes proporções da competência própria de cada IES, a estabelecer nos respetivos estatutos. Seria mais um contributo para a autonomia estatutária das IES.

6. A3ES: consistência e credibilidade da acreditação

A avaliação e acreditação dos cursos e instituições é uma peça central da garantia de qualidade e credibilidade de todo sistema de ensino superior. A Proposta de Lei n.º xxx, do Governo, propõe uma alteração a este respeito que pode ter implicações problemáticas.

Até agora, no RJES (e no Regime Jurídico da Avaliação do Ensino Superior, Lei n.º 38/2007), essa avaliação e acreditação de cursos e instituições de ensino superior compete a uma agência nacional independente tendo como objetivo garantir a

qualidade de cursos e instituições do ensino superior nacional e a sua credibilidade internacional – a Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES) (Decreto-Lei n.º 369/2007).

Na nova proposta do Governo sobre o RJIES, essa avaliação e acreditação de cursos e instituições poderia ser realizada pela A3ES ou, alternativamente, por agências nacionais de outros Estados Membros da União Europeia. Porém, a ser reconfigurada deste modo, a avaliação e acreditação de cursos e instituições de ES corre o risco de perder consistência, gerar forte litigância e, mesmo, ter a sua credibilidade internacional afetada.

O sistema de garantia de qualidade do ensino superior europeu está organizado em três patamares: as IES, a A3ES e a ENQA (The European Association for Quality Assurance in Higher Education). A ENQA tem como associadas as agências nacionais dos vários países, assegurando ela própria os padrões de qualidade das agências nacionais.

É um modelo análogo ao de outros domínios de atividade a nível europeu. Por exemplo, no domínio bancário, a base é constituída pelas empresas bancárias, depois existe um regulador nacional (Banco de Portugal) e, por fim, a nível europeu, situa-se o Banco Central Europeu, que concerta e regula os reguladores nacionais. Algo de semelhante acontece noutros domínios, como a energia, as telecomunicações, os medicamentos, etc.

O ponto que aqui tem de ser destacado é que a concorrência se estabelece entre as empresas ou instituições, não entre os reguladores ou acreditadores nacionais. Estes garantem as regras e verificam a sua aplicação. Seria gerador de confusão e criador de entropia passar a concorrência para as entidades de regulação ou acreditação.

No caso do ensino superior, é fundamental garantir a comparabilidade entre IES nos processos de avaliação e acreditação – quer nos critérios, quer na sua aplicação.

Atualmente, tal é garantido pela atuação de uma mesma agência de avaliação e acreditação (A3ES). Se algumas IES passassem a dirigir-se a outras agências para acreditar os seus cursos, a comparabilidade da acreditação ficaria bastante afetada. Com efeito, apesar de todas as outras agências nacionais se pautarem pelos padrões da ENQA, a sua aplicação contextual comparativa deixaria de existir.

Ou, colocando a questão em sentido inverso: se os padrões de avaliação e acreditação são os mesmos a nível europeu, que outros factores levariam algumas IES a procurar outras agências? Este tipo de dúvida pode facilmente resvalar para a suspeita de uma procura enviesada de menor exigência – o que, por sua vez, prejudica a credibilidade.

A atividade das IES envolve cada vez mais o espaço europeu. Muitos dos seus cursos e programas são realizados em parcerias, redes, consórcios e alianças europeias. A A3ES e as suas congéneres europeias têm vindo a desenvolver processos concertados para a acreditação de cursos e programas comuns. Essas agências precisam de atualizar permanente os seus processos. É importante potenciar o sistema europeu de acreditação de ensino superior e as suas agências nacionais, garantindo a sua consistência, ela própria factor decisivo de credibilidade. Seria desejável que a nova versão do RJIES ajudasse o reforço e desenvolvimento dessa consistência e dessa credibilidade, e não de as fragilizar.

Conselho Nacional de Educação

24 de julho de 2025