

**APRECIÇÃO DO**  
**ANTEPROJECTO DE PROPOSTA DE LEI**  
**DA**  
**ORGANIZAÇÃO E ORDENAMENTO DO ENSINO SUPERIOR**

**A. Apreciação na generalidade**

1. O anteprojecto de Lei orienta-se pela preocupação de assegurar a constituição de quatro “*pilares*” essenciais da organização do ensino superior em Portugal:
  - a) A assunção de uma lógica racional de “*rede*” global do ensino superior, orientada por uma intenção de correspondência a critérios de ordenamento do território, no entendimento de que o ensino superior deve “*privilegiar a relação com o sistema urbano nacional e com os eixos territoriais em que ele assenta*”;
  - b) A necessidade de garantir ao ensino politécnico novas virtualidades de organização institucional, dentro do pensamento de que o Instituto Politécnico deve ser a unidade-base dessa organização;
  - c) A garantia de um conjunto de requisitos mínimos, cuja satisfação seja condicionante da autorização de criação de novas unidades de ensino e de funcionamento dos respectivos cursos, numa lógica de idêntica exigência para o ensino público e o ensino privado;

d) A hipótese de organização de um “*sistema de regulação*”, deliberadamente independente, susceptível de contribuir para assegurar a coordenação das actividades realizadas no ensino superior, no sentido de oferecer a todas elas preocupações de relevância social e garantia de relevância académica.

2. Numa primeira apreciação, afiguram-se inteiramente válidos os propósitos de constituição dos quatro pilares referidos, convergentes, aliás, na solução de muitos problemas de conjuntura e, em alguns casos, susceptíveis de configurarem condições estruturantes da própria organização global do ensino superior em Portugal.

Neste último caso, situam-se, em particular, a exigência de requisitos mínimos para constituição de novas unidades orgânicas e funcionamento de cursos, uma vez que deles decorre a garantia de qualidade inerente à condição de ensino superior, e, também, a constituição de um “*sistema de regulação*”, uma vez que lhe deverá competir, por um lado, a indução de qualidade atrás referida, e, por outro, a apreciação do sentido de utilidade social que ao ensino superior, como serviço público, deve estar sempre associado.

3. Na procura de uma “*rede do ensino superior*”, com uma lógica de organização racional, podem surgir aspectos múltiplos que problematizam a situação actual, em que a oferta de ensino superior se tem orientado por critérios casuísticos, desligados de políticas de desenvolvimento regional ou nacional e, também, de expectativas de vida sustentadas na perspectiva consistente de evolução da sociedade.

É neste sentido que se exalta a ideia de “*racionalizar a rede pública da oferta de ensino superior*”, encarando-a e articulando-a com um ensino particular alternativo que, face ao sentido racional daquela rede pública, tenderia, cada vez mais, a orientar-se por caminhos de inovação enriquecedores da oferta global.

4. Finalmente, no que respeita às novas virtualidades de organização do ensino politécnico, sendo certo que são

desejáveis, dificilmente se antevêem como suficientes para lhes oferecer a “*dignidade*” académica sempre anunciada, sem alteração da actual Lei de Bases do Sistema Educativo.

5. Feita a referência de concordância com os quatro pilares que orientam o “*anteprojecto de lei*”, é altura de nos interrogarmos sobre se seria necessária uma Lei para lhes dar corpo, uma vez (com excepção da referida virtualidade de nova organização do ensino politécnico) todas parecem situar-se no âmbito das competências do Governo.

É objectivo do Governo oferecer uma consistência acrescida às soluções que deseja adoptar, promovendo um diálogo político aprofundado entre os diversos grupos parlamentares, dentro do entendimento de que as soluções educativas só perduram no tempo quando se suportam em consensos alargados.

E, assim sendo, esta metodologia política constitui uma opção do Governo, dentro da ponderação de que, para além da consistência que essa metodologia possa induzir, há também problemas de urgência temporal para as soluções que se pretendem.

6. Ainda na generalidade, deve referir-se que a elaboração jurídico-formal do “*anteprojecto*” deve merecer algum cuidado, pois esta versão se afigura pouco feliz, na medida em que se suporta demasiado em conceitos nominativos, quando é certo que, muitos deles, já se encontram devidamente substantivados pelo uso que deles se tem feito.

Acresce que a linguagem utilizada se afasta, em alguns casos, da que tem sido tradicional em diplomas legislativos, o que acaba por conferir uma certa opacidade ao articulado, deixando dúvidas sobre alguns conceitos expressos.

## **B. Apreciação na especialidade**

7. O artigo 2º é um bom exemplo do que acaba de ser dito, pois, para além do conceito de “*rede*” que importa explicitar, fica a dúvida sobre o entendimento das alíneas *a)* e *b)*, designadamente quando se confronta com o disposto no artigo

13º, no qual a formulação expressa corresponde a conceitos substantivados já referidos.

8. No artigo 3º, ganhar-se-ia se se categorizassem as classificações apresentadas, dizendo, por exemplo, que o *“ensino superior compreende:*
- a) *Quanto à modalidade de ensino praticada, o ensino superior universitário e o ensino superior politécnico;*
  - b) *Quanto à natureza da entidade instituidora, o ensino superior público e o ensino superior particular e cooperativo.”*
9. No artigo 5º, parece haver uma sobreposição entre *“finalidades”* e *“instrumentos de verificação do cumprimento dessas finalidades”*, designadamente nas alíneas c) e d).

Com efeito, os requisitos infra-estruturais humanos e materiais, quando definidos, servem como critérios apriorísticos de garantia da *“qualidade científica, técnica e cultural”*.

Aliás, a própria ideia de *“projecto próprio e autónomo”* relaciona-se igualmente com a disponibilidade das citadas infra-estruturas que se lhe devem adequar.

E, finalmente, fica a dúvida sobre se é a *“unidade constitutiva”* ou o seu *“projecto próprio e autónomo”* que deve *“estabelecer interacção com o território em que se insere (...)”*, parecendo que deve ser a *“unidade constitutiva”* através desse *“projecto próprio”*.

10. Nos artigos 6º e 8º reproduzem-se as definições dos objectivos do ensino universitário e do ensino politécnico expressas na Lei de Bases do Sistema Educativo.

Para além de desnecessária, na perspectiva adoptada, esta repetição apresenta dois inconvenientes essenciais:

- a) por um lado, dá como adquiridos, em absoluto, esses conceitos nominativos, perpetuando-os no tempo;
- b) por outro, ignora que a prática oferece um sentido evolutivo a esses objectivos, dando-lhe uma consistência substantiva que, porventura, permitiria outra formulação.

Mas, sendo evidente que o “*anteprojecto*” se quer situar no quadro da Lei de Bases do Sistema Educativo, a melhor solução seria, no plano jurídico-formal, remeter para ela directamente.

11. A referência, no n.º 2 do artigo 6º, à excepcionalidade das “*escolas superiores não integradas*”, sendo conceptualmente discutível, levanta dificuldades naturais de aplicação e, porventura, acabará por distorcer o tradicional conceito de Universidade.

Não seria altura de retomar a hipótese de Institutos Universitários, não obstante a dificuldade de contornar a Lei de Bases do Sistema Educativo?

12. Confrontando-se o n.º 3 do artigo 6º com o n.º 3 do artigo 8º verifica-se que, apesar da alteração introduzida e positiva de centrar a organização do ensino politécnico no Instituto, permanece a restrição organizativa do sub-sistema. No artigo 2º define-se o conceito de unidade orgânica, no artigo 8º restringe-se este conceito.

Nesse sentido recomenda-se que os n.ºs 3 dos artigos 6º e 8º tenham um articulado semelhante.

13. Nos artigos 7º e 9º fala-se dos princípios orientadores da criação de unidades orgânicas das universidades e dos institutos politécnicos fora do espaço urbano da respectiva sede.

Sendo meritória a definição de princípios que eliminem soluções existentes de “*pólos*” e extensões sem consistência (como refere o artigo 10º), valerá a pena reflectir sobre o

princípio da “*não repetição*”, até porque ele pode contrariar o da “*unidade*”.

14. No artigo 12º, há uma opção política que, analisada com base no advérbio “*ainda*” referido no n.º 1 remete o ensino privado para a condição de supletivo temporal, o que acabará por condicionar o retorno à condição de alternativo.

Num outro aspecto – até para evitar essa situação de delicadeza política – não se deverá afastar da hipótese aberta de firmar “*contratos-programa*” com instituições públicas que pudessem cumprir os objectivos pretendidos.

15. No artigo 15º, existe um qualquer equívoco temporal, pois alguns dos pressupostos invocados não têm que ver nem podem ser satisfeitos no acto de criação de um “*estabelecimento de ensino superior*”, pois se relacionam com a entrada em funcionamento dos cursos a ministrar ou com o regular funcionamento institucional.

16. No artigo 17º, para evitar leituras indesejáveis, seria melhor exprimir que a criação de unidades orgânicas é da competência do Governo, mediante proposta dos estabelecimentos de ensino, ainda que possam surgir dúvidas resultantes de alguma ambiguidade no conceito de “*unidade orgânica*” a que se refere a alínea *b)* do artigo 2º.

17. No artigo 21º refere-se que as autonomias “*são reguladas por lei*”, deixando a dúvida sobre se se mantêm em vigor as leis actuais, pois não se faz qualquer referência à sua revogação.

E, em boa verdade, no artigo 24º, na concretização legislativa, apenas se prevê a alteração da Lei n.º 54/90, da autonomia do ensino politécnico.

Esta articulação do “*anteprojecto*” com as Leis existentes é, aliás, um dos grandes problemas subjacentes à sua eventual discussão e aprovação, pois não surge com nitidez o que se pretende alterar.

Dito por outras palavras, é importante clarificar o posicionamento desta lei perante as já existentes, para se ter uma noção exacta do que se pretende com a sua publicação, designadamente em aspectos relacionados com o seu articulado.

## C. Conclusões

18. Retomando a ideia original dos “*quatro pilares*” essenciais que o anteprojecto pretende edificar, facilmente se reconhece que eles correspondem à tentativa de solução de problemas reais que importa resolver, o que vale por dizer que, na base do anteprojecto, estão intenções saudáveis e, inegavelmente, meritórias.

No entanto, uma reflexão cuidada, deve colocar uma questão anterior que é a de saber se esses problemas decorrem da ausência de lei ou de insuficiências ou dificuldade na sua aplicação.

É que, no caso presente, com a única excepção do modelo organizativo do ensino politécnico, ainda que tendencialmente limitada na concepção deste articulado, todas as outras questões se situam no domínio da regulação do ensino superior, aqui incluindo uma racionalização consistente da sua rede em âmbito regional e nacional, a garantia de relevância social e académica dos cursos e outras actividades a realizar e, bem assim, a adopção de mecanismos de apreciação da qualidade do desempenho.

19. Assim sendo, o tratamento destas questões não pode dissociar-se de um conjunto de Leis existentes, desde a Lei de Bases do Sistema Educativo, até aos seus desenvolvimentos em diferentes aspectos, concretamente as Leis de Autonomia dos ensinos universitário e politécnico, o Estatuto do Ensino Superior Particular e Cooperativo, a Lei de Financiamento do Ensino Superior e a Lei de Avaliação dos Estabelecimentos de Ensino Superior.

A questão que se coloca é a de saber como é que o anteprojecto se posiciona perante este conjunto de Leis, dentro da alternativa entre a sua manutenção ou hipótese de alteração de qualquer delas.

- 20.** A resposta a esta questão não se descortina facilmente no anteprojecto, até porque ele acaba por remeter para desenvolvimentos legislativos posteriores alguns dos aspectos essenciais do seu articulado.

Mesmo assim, talvez se possa induzir da sua leitura uma preocupação de respeito pelas leis existentes – até porque só se antevê a revisão da Lei n.º 54/90, do estatuto e autonomia do ensino politécnico, aliás, para um período excessivamente longo – o que remete o interesse do anteprojecto para aspectos de concretização das leis existentes.

Neste sentido, a apresentação do anteprojecto vale por um esforço de reflexão sobre o conjunto das Leis referidas, questionando a sua aplicação concreta, as dificuldades que se lhe têm deparado e, inclusivamente, as posturas institucionais perante elas.

- 21.** No entanto, a perspectiva referida de apreciar aspectos de concretização das leis existentes, pode deixar na sombra questões essenciais do ensino superior, entre as quais se relevam:

- a) A dicotomia “*ensino universitário versus ensino politécnico*”;
- b) a dicotomia “*ensino público versus ensino privado*”;
- c) a posição do ensino superior face à política de desenvolvimento da investigação científica;
- d) a dimensão internacional inerente à condição de ensino superior;



- e) a articulação do ensino superior com os níveis de ensino precedentes;
- f) a emergência de procura do ensino superior por novos grupos populacionais.

E, tratando-se de um projecto de lei, corre-se o risco de, em caso de acolhimento na Assembleia da República, diferir para outra oportunidade bem distante o tratamento ajustado destas questões.

- 22.** Consciente de que estas e outras questões merecem um grande esforço de reflexão, a 3ª Comissão do CNE tinha já inserido no seu Plano de Actividades alguns estudos orientados para o seu tratamento, libertando-se, inclusivamente, de bloqueios que as Leis existentes possam determinar, como já se demonstrou no parecer sobre as autonomias do ensino superior que, se devem ser desenvolvidas em muito aspectos, também não podem considerar-se “*fechadas*” a algumas restrições neste ou naquele outro.
- 23.** Dito isto, pode concluir-se que a intenção do anteprojecto, estimulando embora o CNE para a realização dos estudos que se propõe realizar, deve ser prioritariamente apreciado no plano da “*aplicação concreta*” das leis existentes.

E, nesse sentido, a ideia dominante a exaltar é a da criação de um “*sistema de regulação do ensino superior*”, pois que, não obstante o carácter algo hesitante com que é apresentado, se apresenta com virtualidades bem interessantes para a referida concretização das leis existentes, desde que não represente uma tentativa de aliviar responsabilidades governamentais.

É que, na configuração desse sistema de regulação, quando orientado por uma lógica de independência e adopção de critérios consensualizados, poderia exprimir-se um campo alargado de compromissos institucionais no sentido do interesse público e da garantia de qualidade do ensino superior, globalmente considerado.

24. Considera-se, aliás, que a ideia de “*regulação*” é uma necessidade sentida e desejada pela família institucional do ensino superior, confrontada que está com uma opinião pública que, cada vez mais, questiona o interesse social das actividades realizadas e, inclusivamente, a sua qualidade, sendo certo que as opiniões são desiguais perante os diferentes subsistemas, universitário ou politécnico, público ou privado.

Mas essa “*desigualdade*” de juízos torna até mais desejável o “*sistema de regulação*”, uma vez que, em conjugação com o “*sistema nacional de avaliação*”, pode vir a garantir na prática, dois princípios essenciais das actividades do ensino superior: o princípio da relevância social e o princípio da relevância académica, no entendimento de que esta última é traduzida em parâmetros de qualidade inerentes à sua condição.

No fundo, o que está em causa é a hipótese de levar à prática o esforço de “*pilotagem*” de que o poder político, em caso algum, se pode eximir.

25. Em conclusão, recomenda-se:

- a) Com o devido respeito pela metodologia que o Governo entenda por bem seguir, considera-se que o anteprojecto só deverá ter andamento se houver uma ideia clara sobre o seu “*posicionamento*” face ao universo de diplomas legislativos que enquadram o funcionamento do ensino superior;
- b) neste sentido, deve ponderar-se se se trata de uma nova lei que vem preencher lacunas de orientação ou, em alternativa, se se trata de uma lei que vem criar mecanismos que favoreçam a aplicação coordenada e articulada das já existentes;
- c) se a hipótese preferencial for esta última, são importantes, no seu tratamento, alguns aspectos essenciais para garantir uma moldura de razoabilidade ao sistema de ensino superior, globalmente considerado, entre os quais:

- i) a certeza de que cada instituição é uma entidade com projecto próprio e inteiramente autónoma na sua constituição e funcionamento;
  - ii) a clara distinção entre ensino politécnico e ensino universitário, não só nos objectivos que prosseguem, mas fundamentalmente nos paradigmas formativos que assumem;
  - iii) a assunção de que todas as instituições integram uma "rede" nacional de ensino superior, sem prejuízo da sua organização em "redes" de âmbito geográfico regional.
  - iv) a emergência de um "sistema de regulação" do ensino superior, orientado pela garantia de critérios de interesse social e de exigência qualitativa nas actividades a realizar;
  - v) a aplicação do sistema de regulação tanto no ensino público como no ensino privado, dentro dos mesmos pressupostos básicos.
  - vi) a garantia de que esses pressupostos básicos são aprioristicamente definidos para conhecimento das instituições;
  - vii) a opção por um sistema de regulação que, para além de transparente nas decisões, apresente um estatuto de independência orgânica original, suportado no mérito científico ou profissional de quem subscreve as deliberações.
- d) se a hipótese preferencial for a de uma nova lei que venha preencher lacunas de orientação, será importante, para além dos aspectos referidos no número anterior, considerar ainda um conjunto de questões que são hoje em dia centrais para o ensino superior, como sejam:
- i) a abertura do ensino superior a soluções diversificadas e inovadoras de desenvolvimento de formações para novos públicos, numa perspectiva de formação ao longo da vida;

- ii) o enquadramento de necessidades emergentes de formação de nível pós-secundário, a que deverão estar associados diplomas acreditados para fins profissionais e prosseguimentos de estudos;
- iii) a articulação entre o ensino secundário e o ensino superior;
- iv) o papel e o enquadramento institucional da investigação como elementos essenciais ao conceito de ensino superior;
- v) a problemática emergente do processo pós-Bolonha de criação de uma área europeia de ensino superior.

Conselho Nacional de Educação, 29 de Fevereiro de 2000

*Declaração de Voto* – Defendi a supressão do ponto 14 por entender que o seu conteúdo se pode considerar uma antecipação às conclusões de uma eventual reflexão sobre o papel do ensino privado em Portugal. Aliás, sou de opinião que esta temática está longe de constituir uma prioridade no quadro da análise da situação actual do Ensino Superior em Portugal. Mereceriam uma atenção mais urgente outros problemas, como sejam: os estrangimentos em termos de oferta de ensino público que se verificam em determinadas áreas, ausência de condições essenciais para a elevação da qualidade do ensino (nomeadamente no que respeita ao financiamento do ensino público) e o não cumprimento de requisitos mínimos que caracteriza uma parte do ensino privado.  
*Paulo Rodrigues*