

DOCUMENTO
sobre
“ANTEPROJECTOS RELATIVOS
AO
DESENVOLVIMENTO NORMATIVO
da Lei nº 26/2000”

**Documento elaborado no âmbito da 3ª Comissão
Especializada Permanente**

**Relatores: Conselheiros Alberto Amaral, António de
Almeida Costa e Sérgio Machado dos Santos**

APRECIACÃO

de

“ANTEPROJECTOS RELATIVOS AO DESENVOLVIMENTO NORMATIVO DA LEI n.º 26/2000”

I – Considerações Prévias

1. O Governo deliberou proceder à apresentação simultânea de quatro anteprojectos de diploma, em que três decorrem directamente da publicação da Lei n.º 26/2000, de 23 de Agosto.

Reconhecendo-se, desde logo, que se trata de anteprojectos essencialmente orientados para a função “ensino” e, nessa medida não considerando a vertente essencial da investigação que lhe deve estar associada, a apresentação do conjunto dos quatro anteprojectos de diploma representa um esforço apreciável e, de algum modo, também um desafio para todos quantos desejem pronunciar-se sobre eles.

No entanto, afigura-se que a metodologia seguida de os submeter, de imediato, a consulta generalizada representa uma atitude que, no seu voluntarismo, determina dificuldades acrescidas ao Governo, designadamente porque, entre os diversos pareceres susceptíveis de surgir, alguns corresponderão a visões parcelares dificilmente conciliáveis, colocando um problema de ponderação na sua apreciação.

Assim sendo, teria sido preferível um trabalho de concertação prévia com os mais directos interessados, proporcionando um conjunto de adquiridos insusceptível de discussão, deixando para outros contributos um campo de outras variáveis em que as diferentes opiniões poderiam incidir.

2. Ao dizer-se isto, não se põe em causa o exercício de pedagogia democrática que vai decorrer da análise dos diversos pareceres que possam

surgir, até porque ele foi evidente e bem apreciado a propósito do projecto que antecedeu o texto final da já referida Lei n.º 26/2000.

No entanto, o que está em causa é a opção por uma metodologia que, no respeitante a alguns dos anteprojectos agora apresentados, torna difícil a conciliação de interesses diversos que podem manifestar-se, obrigando a opções que teriam validade reforçada se decorressem de concertação (ou negociações...) partilhadas.

3. Dito isto, importa dizer que a 3ª Comissão do CNE considerou não dever pronunciar-se já sobre o anteprojecto de Estatuto da Carreira Docente Universitária, por duas razões essenciais:

a) em primeiro lugar, porque desejaria apreciar também, em simultâneo, um anteprojecto de Estatuto da Carreira Docente do Ensino Politécnico, em termos de poder ver plasmada em um e outro dos estatutos a matriz funcional e formativa das duas modalidades de ensino;

b) em segundo lugar, porque entende que há aspectos de negociação irrecusável, designadamente com as Organizações Sindicais de Professores, em si mesmo susceptíveis de condicionar as lógicas inerentes ao anteprojecto.

4. Num outro aspecto, a 3ª Comissão do CNE interroga-se sobre a oportunidade da apresentação do anteprojecto de Estatuto do Ensino Superior Particular e Cooperativo, não obstante o disposto no n.º 5 do Artigo 20.º da Lei n.º 26/2000, ao estabelecer que *“o reconhecimento de interesse público de estabelecimentos ou a transformação de estabelecimentos existentes são efectuados mediante decreto aprovado em Conselho de Ministros”*.

É que, na lógica assumida de igualdade de condições e requisitos para o ensino público e o ensino privado, o n.º 1 do Artigo 15.º da mesma Lei n.º 26/2000 estipula que *“a criação e a actividade de estabelecimentos de ensino superior estão sujeitas ao mesmo conjunto de requisitos especiais, tanto gerais como específicos, em função da natureza universitária ou politécnica dos estabelecimentos, independentemente de se tratar de estabelecimentos públicos, particulares ou cooperativos”*.

Neste sentido vem, aliás, o disposto no n.º 2 do Artigo 27.º da Lei n.º 26/2000 ao estabelecer que “o Governo aprovará por decreto-lei no prazo de 180 dias:

a) O procedimento administrativo de criação de estabelecimentos de ensino superior público e de unidades orgânicas de estabelecimentos de ensino superior público a que se referem os artigos 18.º e 19.º;

b) *A revisão dos procedimentos legalmente estabelecidos sobre o reconhecimento de interesse público de estabelecimentos e a autorização das unidades orgânicas de estabelecimentos de ensino superior particular ou cooperativo a que se referem os artigos 20.º e 21.º;*

c) *A adaptação do regime jurídico regulador dos cursos de ensino superior a que se refere o artigo 22.º”.*

5. No respeito da liberdade de ensinar, torna-se evidente que há dois processos homólogos que devem ser tratados em termos idênticos: a criação de estabelecimentos públicos e o reconhecimento de interesse público de estabelecimentos particulares e cooperativos.

Quer isto significar que, se estes processos são formalmente distintos, os procedimentos administrativos que implicam, os pressupostos técnicos que exigem e os requisitos ou condições que os determinam devem ser necessariamente, os mesmos, ressalvado um ou outro aspecto de pormenor ou aditivo, decorrente da referida distinção formal.

Significa isto que mais urgente e fecunda que a publicação de um novo Estatuto do Ensino Particular e Cooperativo seria, porventura, a apresentação de um anteprojecto que tratasse, conjuntamente e em termos idênticos, os actos de “*criação de um estabelecimento público*” e de “*reconhecimento de interesse público de um estabelecimento privado*”, incluindo novas unidades orgânicas, em ambos os casos.

Obviamente, o mesmo se poderia dizer a respeito da “*adaptação do regime jurídico regulador dos cursos de ensino superior*”, dentro do entendimento

que abrange os que são ministrados por estabelecimentos públicos ou privados; mas neste caso o anteprojecto respectivo acompanha, no tempo, o anteprojecto de Estatuto do Ensino Superior Particular e Cooperativo.

6. No entanto, a razão mais evidente de dúvida sobre a oportunidade de apresentação do anteprojecto de Estatuto do Ensino Superior Particular e Cooperativo situa-se, também, em questões de ordem metodológica, pois afigura-se que há muitos aspectos que poderiam e deveriam ser objecto de concertação prévia com os directos interessados, concretamente a APESP e, em certa medida, as Organizações Sindicais.

É o caso, por exemplo, de toda a processologia relacionada com o funcionamento dos estabelecimentos, em que a APESP terá, necessariamente, que formular juízos de razoabilidade e viabilidade, e com as condições de prestação de serviço dos docentes, em que as Organizações Sindicais deverão pronunciar-se com prioridade.

7. Em conformidade com estas referências, a 3ª Comissão do CNE decidiu-se pela apreciação imediata de dois dos projectos apresentados:

- a) Anteprojecto de decreto-lei que visa aprovar o regime jurídico de criação, alteração, suspensão e extinção de cursos de ensino superior;
- b) Anteprojecto de Proposta de Lei do Estatuto e Autonomia dos Estabelecimentos de Ensino Politécnico.

II - Apreciação na generalidade

8. O primeiro destes anteprojectos enquadra-se na lógica de “*regulação do sistema de ensino superior*”, suscitando uma reflexão anterior a este respeito e, a partir dela, algumas observações.

Na generalidade dos países verificou-se, em associação com o fenómeno da massificação do ensino superior, uma alteração do modo de relacionamento entre o Estado e as instituições de ensino superior que é descrita como uma

passagem do modelo de controlo pelo Estado para o modelo de supervisão pelo Estado.

No primeiro modelo, o Estado controlava de forma centralizada a vida corrente das instituições e aplicava de forma sistemática o princípio da *homogeneidade legal*, segundo o qual os planos de estudo de um dado curso teriam que ser uniformes em todo o país o que justificava, nomeadamente, a sua definição central pela tutela. Em resumo, o Estado controlava *a priori* a actividade das instituições.

Uma das consequências da massificação do ensino, associada a um grande aumento da velocidade de transformação do conhecimento, foi demonstrar a incapacidade do Estado para exercer de forma eficiente o papel de controlo "*a priori*", quer devido ao aumento do número de instituições e da sua complexidade, quer devido à necessidade de responder em tempo às exigências de inovação dos conteúdos programáticos, à criação de novas especialidades, quer devido à conveniência de diversificar o sistema de ensino. Por estes motivos, o Estado abandonou o papel de controlo "*a priori*", atribuindo às instituições autonomia para gerirem a sua vida corrente e criando um controlo "*a posteriori*" sob a forma de sistemas de avaliação da qualidade.

Em Portugal, com a aprovação Lei da Autonomia (Lei n.º 108/88, de 24 de Setembro), o modelo de controlo pelo Estado foi claramente substituído por um modelo de supervisão pelo Estado; a competência em matéria de criação de cursos foi transferida para as universidades públicas, foi abandonado (ou reduzido ao mínimo) o controlo "*a priori*" e a intervenção do Estado ficou reduzida ao mero registo dos cursos criados (o qual só poderá ser recusado no caso de manifesta ilegalidade) e à possibilidade de recusa de financiamento dos cursos pelo Estado. Esta última medida revelou-se, porém, insuficiente, por não ter sido complementada com a imprescindível negociação de contratos de desenvolvimento entre o Governo e as Universidades, e como tal quase impossível de utilizar.

Situação diferente, no entanto, tem sido a do ensino politécnico público e todo o ensino privado, nos quais a intervenção reguladora do poder político é aprioristicamente muito forte, uma vez que, tanto a Lei nº 54/9, de 5 de Setembro, como o Estatuto do Ensino Particular e Cooperativo em vigor,

cometem ainda à tutela o poder de aprovar a criação e entrada em funcionamento dos cursos.

9. O projecto de diploma agora enviado para parecer, introduz em simultâneo um sistema de controlo “*a priori*” e “*à posteriori*” criando uma enorme carga burocrática e um sistema de controlo asfixiante. Depois de uma evolução no sentido de um papel menos interventor do Estado com a publicação das leis de autonomia assiste-se, assim, contra todas as expectativas, a um movimento no sentido de reforçar o controlo pelo Estado e, simultaneamente, aumentar o papel da oligarquia académica.

Na verdade, também a criação do CNR (Conselho Nacional de Regulação) faz Portugal caminhar em sentido inverso ao dos outros países. Esta opção cria um organismo similar aos que, com resultados negativos, foram instituídos, por exemplo, em Itália e em Espanha. Este tipo de órgãos, baseados na oligarquia académica, tendem a constituir-se em entidades de funcionamento lento e pesado, com um comportamento corporativo e altamente conservadoras.

A forma de abordar a questão da regulação deverá ser bem mais simples, baseada na confiança do Governo nas instituições e na sua responsabilização, apoiada na excelente ideia de estabelecer critérios mínimos, nomeadamente ao nível do pessoal docente.

Desta forma, o processo de registo de cursos passará a enquadrar-se num rigoroso respeito do binómio Autonomia/Responsabilidade das instituições de ensino superior, exercendo-se a função “regulação” de uma forma inovadora e não uniformizante, nomeadamente através da figura de contratualização entre o Estado e as instituições.

Acrescente-se, por outro lado que esse processo de registo deverá ser convenientemente articulado com o sistema nacional de avaliação do ensino superior, encontrando nas suas conclusões um segundo pilar de suporte, depois da definição dos “requisitos mínimos” apriorísticos.

Obviamente, no ensino público, ao processo de registo não poderá ser indiferente o conceito de rede pública que pressupõe a definição de objectivos e metas a serem atingidas, tanto em termos de faixa etária, como

de cobertura regional, como, ainda, de grandes áreas de conhecimento a garantir, num processo que se pretende sempre articulado com uma estratégia educativa para a inovação.

Simplemente, o desenvolvimento da rede deve operacionalizar-se mediante mecanismos de contratualização traduzidos em planos institucionais de desenvolvimento estratégico a médio prazo, nos quais as competências e responsabilidade do Estado não são delegáveis em qualquer Conselho Tecnocrático.

Há, ainda, que garantir a flexibilidade necessária para uma oferta dinâmica e permanentemente actualizada da pós-graduação. Com vista a este objectivo e, simultaneamente como estímulo à excelência, justifica-se, a este nível, um mecanismo de acreditação de unidades orgânicas, com base em critérios muito rigorosos de qualidade e de experiência adquirida, para efeitos de descentralização de todos os procedimentos inerentes à criação ou alteração de cursos de pós-graduação, com o correspondente automatismo do acto de registo.

10. Em síntese o registo de cursos deverá, apenas, ficar dependente da verificação de cumprimento dos requisitos mínimos fixados relativamente a meios humanos e materiais e outros de carácter geral, sem prejuízo da respectiva criação ser prevista em planos plurianuais de desenvolvimento negociados entre o Governo e as instituições no caso do ensino público e estar subordinado a estudos de viabilidade financeira, no caso do ensino privado.

Para ambos os sub-sistemas caberá ao sistema nacional de avaliação comprovar a manutenção da qualidade da oferta, sem prejuízo de acções da Inspeção Geral da Educação por amostragem (nomeadamente para verificar as condições mínimas de funcionamento), com uma actuação eficaz em caso de prevaricação.

Deve notar-se, no entanto, que as exigências apriorísticas de qualificação do corpo docente, sendo embora uma das mais fecundas ideias do anteprojecto, apresenta duas fragilidades inquestionáveis:

a) Por um lado, situando-se numa óptica de referencial construído a partir do número de doutores ou mestres que ministram os cursos, fica aquém dos padrões de qualidade internacionalmente aceites em perspectiva de futuro;

b) Por outro, ignora a possibilidade de docentes qualificados em razão de concursos de provas públicas, já praticados no ensino politécnico.

11. Num outro aspecto, reconhecendo-se que em algumas áreas do conhecimento existe, ainda, um défice de pessoal qualificado, tal não deverá condicionar afixação genérica de padrões de qualidade. O que importa é admitir disposições excepcionais aplicáveis a situações problemáticas, prevendo a realização de contratos programa para formação de pessoal, com objectivos e calendarização claramente definidos.

Finalmente, refira-se que situações especiais, como a dos cursos das áreas de saúde, exigirão uma actuação conjunta dos Ministérios da Educação e da Saúde, nomeadamente para verificação da existência de condições nas unidades de prestação de serviços de saúde utilizadas no ensino.

12. Quanto ao anteprojecto da Proposta de Lei do Estatuto e Autonomia dos Estabelecimentos de Ensino Politécnico, ele merece as observações que a seguir se referem:

13. A apreciação do projecto de alteração da Lei n.º 54/90, de 5 de Setembro, deve ter como referencial o conjunto de objectivos que determinaram essa alteração, mesmo reconhecendo que estes não terão sido explicitados de forma inequívoca e suficientemente abrangente.

No entanto, o discurso político produzido a esse respeito permite considerar, como dominantes, os seguintes objectivos:

a) Promover a evolução institucional dos Institutos Politécnicos, como expressão da “idêntica dignidade” das duas modalidades de ensino superior, expressa na lei e claramente defendida em recente parecer do CNE sobre as autonomias do ensino superior;

b) Alterar a condição de “unidade-base” de referência que a Lei n.º 54/90, de 5 de Setembro, atribui às Escolas Superiores, transferindo-a para o Instituto Politécnico, enquanto tal;

c) Reforçar os mecanismos de inserção dos institutos politécnicos na comunidade sócio-económica e cultural em que se inserem, no sentido de favorecer a dimensão profissionalizante dos cursos e outras actividades que desenvolvem e a participação no esforço de inovação global que vai atravessar toda a sociedade portuguesa.

14. Em relação ao primeiro destes objectivos, é certo que ele não poderia ser completamente prosseguido no quadro da Lei de Bases do Sistema Educativo, desde logo porque a ela se associa quase sempre a faculdade de conferir graus académicos, comparativamente limitada por essa Lei no que respeita aos Institutos Politécnicos.

Em outros aspectos, no entanto, é certo que este projecto avança em relação à Lei n.º 54/90, designadamente no que respeita às relações com a tutela e, em particular, no que refere a alínea c) do n.º 2 do Artigo 7º, relacionada com a capacidade de criação, alteração, suspensão e extinção de cursos.

Esperar-se-ia que a Lei estabelecesse princípios e remetesse para dispositivos legais ordinários a contemplação de outros aspectos bem necessários a um saudável funcionamento dos Institutos Politécnicos, em particular no que respeita à “flexibilização de procedimentos administrativos e financeiros”.

15. Em relação ao segundo objectivo, também se reconhece que há alguma evolução do projecto em relação à Lei n.º 54/90, designadamente na definição das competências do Conselho Geral do Instituto.

No entanto, afigura-se insuficiente o reforço de “coordenação global”, que decorre das novas competências pois o que está em causa é demasiado importante, já que se trata de gerar uma ideia de “coesão institucional” mediante a adopção de uma estrutura orgânica que não só facilite, mas incentive, a definição de políticas institucionais assumidas pelo Instituto Politécnico, em conformidade com a missão que lhe incumbe e que só por esta via pode afirmar inequivocamente.

E esta ideia reforça-se ao verificar-se que as Escolas Superiores mantêm personalidade jurídica e gozam de autonomia científica, pedagógica, administrativa e financeira, ainda que com “o âmbito fixado pelos estatutos do Instituto”.

Esta questão é importante, pois o que importa reter é a ideia essencial de que as autonomias são outorgadas ao Instituto, enquanto que as Escolas podem e devem exercer algumas delas, em nome do Instituto e nos termos por este estabelecidos.

Só assim, aliás, se podem evitar confusões e até conflitos de competência, gerando situações de impasse funcional ou de dispêndio de tempo na resolução de problemas acessórios.

16. Em relação ao terceiro objectivo, o projecto, em boa verdade, mantém ou até retrocede em relação à Lei n.º 54/90.

Sintomático a este respeito é a retirada, de entre os elegíveis ao cargo de Presidente do Instituto, de “personalidades de reconhecido mérito”, mesmo reconhecendo que a hipótese tem tido um carácter quase simbólico, dentro da cultura e a idiosincrasia que nos é própria e que importaria combater.

Num outro aspecto, não se quis reconhecer que, em larga percentagem, os Conselhos Consultivos têm tido um papel quase decorativo, surgindo como a alternativa quase inútil à necessidade urgente de inserir representantes das comunidades em órgãos deliberativos das escolas e do Instituto.

17. Finalmente, vale a pena referir ainda um outro objectivo não explícito, porque nunca expresso, mas incontornável nos nossos dias.

Referimo-nos, concretamente, à consideração da variável “tempo” nas tomadas de decisão institucional, uma vez que a condição profissionalizante do ensino politécnico não pode configurar-se com processos decisórios de longo percurso, envolvendo momentos vários de apreciação e validação de decisões sucessivamente assumidas.

Desta circunstância decorreria, naturalmente, alguma vantagem na redução de “órgãos de governo” e, porventura, na opção por “órgãos unipessoais”, designadamente em Escolas de pequena dimensão.

O projecto em apreciação não terá considerado devidamente este problema, mantendo ou preferindo manter a situação vigente, reconhecidamente incompatível com uma boa capacidade de resposta ao ritmo vertiginoso de mudança social que estamos vivendo em todos os planos.

Dito por outras palavras, se nos situássemos no plano da “teoria das organizações” teríamos de concluir que o projecto manifesta preferência por soluções caducas, porventura só justificadas pelos meandros de interesses ou caprichos corporativos.

Dir-se-á que as boas soluções podem ser encontradas na elaboração dos estatutos do Instituto ou das Escolas; mas é precisamente aí que ganham mais peso aqueles interesses ou caprichos corporativos!

18. Complementarmente, é desejável reflectir sobre o significado que deve atribuir-se à referida “idêntica dignidade” entre ensino universitário e ensino politécnico.

Não estando em causa questões de ética, da moral ou do sentido de responsabilidade, a expressão só pode exprimir a “idêntica possibilidade de realização das respectivas missões institucionais”, o que determina a criação de condições para esse efeito, em qualquer dos casos.

E é aqui que se coloca o já referido problema da outorga da capacidade para atribuir graus académicos, ainda que condicionada pela Lei de Bases do Sistema Educativo.

Duas razões distintas convergem neste entendimento:

a) Em primeiro lugar, uma razão de compromisso político decorrente da Declaração de Bolonha, uma vez que a aplicação em Portugal dos seus princípios não é compatível com a posição “reduzora” que é hoje a do ensino politécnico, em matéria de concessão de graus académicos;

b) Em segundo lugar, uma razão de conformidade à missão institucional do ensino politécnico, caracterizada pela sua dimensão profissionalizante, se atendermos a que os níveis de exigência da vida socio-económica contemporânea determinam que o ingresso em certos domínios de actividade preveja já uma formação inicial equivalente a um “mestrado”.

Nesse sentido, seria desejável que a sede legislativa em que se situa o processo de alteração à Lei nº 54/90 ponderasse este problema, tendo até em atenção que não faz sentido deixar intocáveis todas as disposições de uma lei de bases que tem já 15 anos de vida, num tempo em que tudo tem andado em ritmo vertiginoso.

É que, se assim não suceder, as consequências serão, como sempre, as tentativas de conversão do ensino politécnico em ensino universitário, gerando um movimento que, generalizando-se cada vez mais, não será facilmente superado...

III - Apreciação na especialidade

19. Em relação ao anteprojecto de decreto-lei que visa aprovar o regime jurídico de criação, alteração, suspensão e extinção de cursos de ensino superior, sem prejuízo de se preconizar uma reestruturação e simplificação drásticas do anteprojecto, suscitam-se, desde já, os seguintes comentários:

- Artigo 7.º, nº.1, alínea a): há que considerar também a valia cultural do curso (as instituições de ensino superior são centros de cultura e tal deve plasmar todas as suas actividades).
- Artigo 8.º:
 - nº.1: a decisão de criação de um curso deve ter também em consideração a sua valia científica, técnica e cultural, com base em pareceres de entidades ou personalidades relevantes;

- nº.2 : a demonstração de continuidade da procura é pouco relevante, dadas as rápidas mutações do próprio mercado de emprego;
 - nº.5 : a publicitação dos elementos em causa, por parte da instituição, deverá ser suficiente.
- Artigo 9.º : deve ser feita a separação entre os elementos estruturantes do curso, que serão os únicos sujeitos a registo, e outros elementos de natureza informativa; os elementos estruturantes deverão ser apenas os referidos nas alíneas a) a d) do nº.1; os elementos da alínea e) deverão ser referenciados como 'a título indicativo', sendo matéria da competência exclusiva das instituições; o nº.2 deve ser eliminado; o regime de unidade de crédito deve ser de utilização universal.
- Artigo 10º: estipula-se um conjunto de requisitos para a composição do corpo docente susceptível de ministrar um curso de bacharelato.

Afigura-se despropositada esta referencia por duas razões essenciais:

- a) Em primeiro lugar, porque a quase totalidade dos bacharelatos se insere, hoje em dia, em licenciaturas bietápicas, não sendo admissível configurar requisitos diferenciados para os dois ciclos do percurso da licenciatura;
- b) Em segundo lugar, porque a expectativa de aplicação da Declaração de Bolonha no nosso país tende a tornar inexistente um dos dois graus académicos referidos, suscitando uma prospectiva de curto prazo para qualquer novo diploma que se publique.

Assim sendo, melhor seria associar os artigos 10º e 11º, falando dos requisitos necessários para ministrar “cursos de graduação”.

Mas, mesmo persistindo em autonomizar os cursos de bacharelato, porque se ignora a existência de docentes aprovados em concursos de provas públicas, não coincidentes com mestrados ou doutoramentos?

- Artigos 10.º e 11.º : os requisitos mínimos apontados são pouco ambiciosos, não correspondendo a padrões de qualidade com aceitação internacional.
- Artigo 13.º : mais importante do que o requisito mínimo do número de doutores no domínio científico do ramo - com o qual se exprime concordância - é a consistência científica da unidade orgânica respectiva; conseqüentemente, deveria ser definida uma dimensão mínima, em termos do número de doutores, para a unidade orgânica (por exemplo, mínimo de 12 doutores).
- Artigo 14.º: o previsto no n.º.3 não é de forma alguma aplicável aos cursos de pós-graduação.
- Artigo 15.º: a possibilidade de contratualização, por períodos de tempo e em condições bem definidas, de uma redução dos requisitos mínimos obrigatórios, é importante para a consolidação das instituições, devendo aplicar-se ainda nos seguintes casos, para além dos já previstos no articulado: nos estabelecimentos ou unidades orgânicas em regime de instalação; em domínios científicos em que se verificam carências de pessoal doutorado; em cursos de mestrado inseridos num programa específico de formação acelerada do pessoal docente da própria instituição, organizados em parceria com outras instituições de ensino superior.
- Artigo 16.º: o conceito de "alteração" introduzido neste artigo, conducente à obrigatoriedade de novo registo, é de todo inaceitável; no limite, a conjugação deste artigo com o artigo 9.º conduziria à necessidade de novo registo pelo facto de, no plano de estudos, se alterar uma só disciplina, ou mesmo ainda no caso (mais ridículo) de alteração de um programa sumário de uma unidade curricular do curso; propõe-se, pois, uma nova formulação, do tipo: "Alteração de um curso, para efeitos de obrigatoriedade de novo registo, é toda a modificação de um ou mais dos elementos estruturantes do curso, tais como definidos no artigo 9.º.
- Artigo 29.º: a redacção dos n.º.s 1 e 2 deste artigo é, de todo, inaceitável: a avaliação da valia científica, pedagógica e cultural é, inevitavelmente, anterior ao acto de criação do curso, sendo da responsabilidade do próprio estabelecimento; por sua vez, a adequação às necessidades da rede pública

estará necessariamente implícita nos contratos de desenvolvimento negociados entre o Governo e as instituições de ensino superior, contratos esses que o Governo vem protelando há mais de uma década.

- Artigo 32.º: o processo de registo deverá ser expedito, não devendo os prazos ir além dos actuais trinta dias; as condições de deferimento ou indeferimento tácito deverão ser as mesmas para os sectores público e privado.

- Artigo 34.º: os elementos sujeitos a registo (elementos estruturantes do curso) deverão ser apenas os referidos nas alíneas a) a d), como referido anteriormente.

- Artigo 35.º: face a considerações anteriores, os n.º.s 2 e 3 perdem sentido e devem ser eliminados.

- Artigo 41.º: o previsto na alínea b) do n.º.1 não deverá ser aplicável aos cursos de mestrado, em relação aos quais se deseja uma grande flexibilidade quanto à periodicidade de novas edições do curso.

- Artigo 42.º: o previsto na alínea a) do n.º.3 deverá competir às comissões externas de avaliação, como elemento integrante do guião da avaliação.

- Artigo 54.º: é de eliminar.

Nota final: o simples facto de o anteprojecto se desenvolver ao longo de 54 artigos é, desde logo, a melhor prova de quanto se afasta do conceito de regulação que tem vindo a prevalecer na maioria dos países.

20. Quanto ao anteprojecto de Proposta de Lei do Estatuto e Autonomia dos Estabelecimentos de Ensino Politécnico, apresentam-se as seguintes observações, na especialidade:

- Afigura-se que a alínea a) do n.º.1 do artigo 19.º se situaria mais adequadamente no artigo 17.º, uma vez que a criação de um curso, em particular, decorre de um trabalho científico de concepção, traduzido

na escolha de actividades formativas que melhor se ajustem à prossecução dos objectivos visados pelo curso.

- Neste plano, considera-se tímida a referência do n.º 2 do artigo 32.º, uma vez que onde se lê “pode” preferir-se-ia ler “deve”, no sentido de reforçar a coesão institucional.

- No n.º.1 do artigo 37.º, seria preferível manter a situação anterior, desde logo porque não se compreende a referência explícita a “professores catedráticos”, sem reciprocidade na Lei de Autonomia das Universidades.

E, num outro aspecto, se se quiser restringir a “professores coordenadores” o universo dos elegíveis de entre os docentes próprios, será necessária uma disposição transitória para salvaguardar situações existentes...

Finalmente, porque se abandona a hipótese de o Presidente do Instituto ser uma personalidade de reconhecido mérito no meio académico (em que se incluiriam professores catedráticos) ou empresarial?

- No n.º. 3 do art.º 40.º deve ler-se “até ao 30.º dia” e não “no 30.º dia”.

- No n.º 2 do artigo 41.º, continua a fechar-se a possibilidade de recrutamento fora dos muros da instituição, quando seria bem desejável que os Institutos Politécnicos se abrissem à comunidade...

- No artigo 48.º, coloca-se um problema essencial já abordado na “apreciação na generalidade”; e, no entanto, é sabido que há Escolas de reduzida dimensão, insusceptíveis de um exercício competente (e económico...) de todas as autonomias que lhes são outorgadas.

Aliás, os limites das autonomias dentro do “âmbito fixado pelos estatutos do instituto”, como se pretende, são difíceis de estabelecer quando a própria Lei define, aprioristicamente, o significado concreto dessas autonomias...

Mas, por exemplo, terá algum sentido a autonomia financeira das Escolas com cerca de uma ou duas centenas de alunos?

- No artigo 51.º definem-se os órgãos das unidades orgânicas.

Apetece formular idêntica interrogação: têm sentido tantos órgãos em Escolas daquela dimensão?

E tem sentido que o executivo não seja um órgão unipessoal?

- No artigo 58.º, na composição do Conselho Científico prevê-se a integração dos professores coordenadores e adjuntos.

Têm-se a noção de quantos elementos vão integrar o Conselho em Escolas de grande dimensão?

- O disposto no artigo 76.º, alínea c) pode causar graves inconvenientes; por exemplo se o número legal é 30 e estão presentes na sessão 16 (havendo assim quorum legal) bastará uma abstenção para bloquear uma decisão, por exemplo à aprovação de um contrato ou de uma nomeação definitiva!

- Finalmente, como já se disse na apreciação na generalidade, está completamente ultrapassada no tempo a restrição da Lei de Bases do Sistema Educativo a que se refere a alínea a) do n.º 2 do artigo 11.º.

IV - Conclusões

21. Em conclusão, o conjunto de anteprojectos de diploma postos em discussão pública no desenvolvimento normativo da Lei n.º 26/2000, de 23 de Agosto, procurando embora corresponder aos objectivos de regulação do Ensino Superior, levanta as mais sérias reservas, nomeadamente quanto aos seguintes aspectos:

- a) a ausência de uma lógica de construção partilhada e contratualização de soluções, indispensável para a mobilização dos actores relevantes em torno da dinâmica de inovação e mudança que se deseja para o sistema de ensino superior;
- b) a omissão quanto à apresentação de um projecto de diploma que consubstancie a aplicação do princípio de harmonia entre os sectores públicos e privado no que se refere à definição de idênticas condições e requisitos para a criação e a actividade de estabelecimentos de ensino superior;
- c) a inoportunidade do anteprojecto relativo à revisão do Estatuto do Ensino Particular e Cooperativo, potencial gerador de polémicas desnecessárias no presente contexto;
- d) a rigidez e carácter caduco do conceito de regulação que enforma o anteprojecto de Decreto-lei que visa aprovar o regime jurídico de criação, alteração, suspensão e extinção de cursos no ensino superior, susceptível de se tornar processualmente burocratizante e conceptualmente asfixiante;
- e) a falta de ambição nos requisitos de composição do corpo docente, para efeitos de funcionamento dos cursos de graduação;
- f) o tratamento desapropriado dos requisitos inerentes ao funcionamento de cursos de post-graduação, em conformidade com o que se refere a propósito do artigo 41º;
- g) a desvalorização do sistema nacional de avaliação instituído pela Lei nº 38/94, de 21 de Novembro, remetendo para o silêncio as conclusões que dele possam emanar;
- h) a falta de estímulo à criação de potencial científico e inteligência nas diversas unidades, uma vez que todas têm de seguir os mesmos percursos para viabilizar as suas actividades;
- i) a pouca convicção com que é tratado o esforço de dignificação institucional do ensino politécnico, mantendo-o numa posição de incapacidade de cumprimento efectivo da sua missão institucional;

j) a recusa de adopção de mecanismos de inserção do ensino politécnico na vida social, contribuindo para um distanciamento que distorce a sua matriz vocacional;

l) a ausência total de consideração da variável “tempo” na concepção da estrutura organizativa do governo dos institutos politécnicos e das suas unidades orgânicas de ensino.

V – Recomendações

22. Formulam-se, em consequência, as seguintes recomendações:

a) a elaboração de um anteprojecto de diploma que defina as condições e procedimentos para a criação de novos estabelecimentos ou unidades orgânicas de ensino superior aplicável ao ensino público e ao ensino privado;

b) a reformulação profunda do anteprojecto de Proposta de Decreto-lei que visa aprovar o regime jurídico de criação, alteração, suspensão e extinção de cursos de ensino superior por forma a substituir uma proposta susceptível de se tornar processualmente burocratizante e conceptualmente asfixiante por legislação destinada a promover condições estimulantes da qualidade do sistema de ensino superior, dentro de um princípio de harmonia entre os sectores público e privado, sectores estes que deverão estar sujeitos à definição de idênticas condições e requisitos, salvaguardadas as respectivas especificidades;

c) a reformulação profunda do anteprojecto de Proposta de Lei do Estatuto e Autonomia dos Estabelecimentos de Ensino Politécnico, oferecendo-lhe maior ambição e melhor adequação à matriz profissionalizante da sua missão institucional.

Lisboa, 7 de Junho de 2001