



PARECER
maio 2026

**sobre a proposta de Decreto-Lei relativa à
revisão do Regime Jurídico de Graus e
Diplomas do Ensino Superior**

Conselheiros/Relatores
António Firmino da Costa
Joel Azóia Rodrigues

Parecer

sobre a proposta de Decreto-Lei que estabelece o Regime Jurídico dos
Graus e Diplomas do Ensino Superior (RJGDES)

Preâmbulo

No uso das competências que por lei lhe são conferidas, e nos termos regimentais, após apreciação do projeto de parecer elaborado pelos conselheiros António Firmino da Costa e Joel Azóia Rodrigues, o Conselho Nacional de Educação, em reunião plenária de 4 de maio de 2026, deliberou aprovar o referido projeto, emitindo o presente parecer que se encontra disponível em www.cnedu.pt.

Enquadramento

O presente Parecer resulta da solicitação do Gabinete da Secretária de Estado do Ensino Superior ao Conselho Nacional de Educação (CNE), apresentada no dia 20 de março de 2026, para que este se pronuncie sobre a proposta de Decreto-Lei que estabelece o Regime Jurídico dos Graus e Diplomas do Ensino Superior (RJGDES), até agora estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 74/2006, de 24 de março, na sua redação atual.

Para o país, é de grande importância a revisão e atualização dos principais documentos legislativos que estabelecem o ordenamento do Ensino Superior do país, atendendo a que passaram cerca de duas décadas sobre os anteriores.

Anteriormente, em 2018, o Conselho Nacional de Educação já tinha emitido um parecer sobre graus e diplomas do ensino superior (Parecer n.º 12/2018). Contudo, verificaram-se, entretanto, evoluções significativas no sistema de ensino superior do país, assim como no contexto europeu, requerendo novas abordagens, mais atualizadas.

Mais recentemente, o CNE tem vindo a debruçar-se sobre vários elementos fulcrais do sistema de ensino superior do país, com relações mais ou menos diretas com o Regime Jurídico dos Graus e Diplomas do Ensino Superior. Em particular, são de registar as interconexões do RJGDES com o Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (RJIES), acerca do qual o CNE elaborou vários contributos solicitados pela Assembleia da República e pelo Governo, assim como um parecer aprovado em reunião plenária (Parecer n.º 3/2025). Após um processo de análise preparatória e debate alargado na comunidade educativa do país, a revisão do RJIES foi objeto da Proposta de Lei n.º 30/XVII/1.^a, apresentada pelo Governo à Assembleia da República, esperando-se agora a respetiva conclusão legislativa.

Outros documentos recentes elaborados pelo CNE, sobre temas de algum modo conectados com os anteriores, incluem contributos sobre a política de apoio social aos estudantes do ensino superior, uma recomendação sobre “Uma Infraestrutura Digital para o Sistema de Educação e Formação” (Recomendação n.º 3/2023) e uma recomendação sobre “Exames e Acesso ao Ensino Superior: problemas e cenários” (Recomendação n.º 2/2024). Esta última recomendação, em

particular, tem grande relevância para algumas das questões fulcrais levantadas por esta nova proposta de decreto-lei sobre graus e diplomas, como será assinalado adiante.

O parecer está organizado em três em secções:

- Aspectos positivos relevantes;
- Aspectos problemáticos: substantivos e processuais;
- Preocupações sobre impactos.

Aspectos positivos relevantes

O Conselho Nacional de Educação considera de forma positiva um conjunto de novos elementos trazidos pela proposta de decreto-lei sobre o RJGDES apresentada pelo Ministério de Educação, Ciência e Inovação, destacando os seguintes:

Importância da revisão do RJGDES no âmbito da legislação geral sobre o ensino superior

O conjunto legislativo principal relativo ao ensino superior tem, no essencial, perto de 20 anos. Desde então, o contexto tecnológico, económico, social, cultural e político em que os sistemas de ensino superior se inserem, tem vindo a alterar-se de modo acentuado. Algumas dessas transformações são bastante drásticas e estão em rápida evolução, nomeadamente: a inteligência artificial (IA) e outras novas “tecnologias disruptivas”, os processos cruzados de globalização e desglobalização económica, a centralidade crescente do conhecimento científico e da inovação tecnológica na economia e na sociedade, a expansão continuada da escolaridade das populações e o aumento progressivo dos seus níveis de escolaridade, as tendências de fundo no prolongamento da longevidade humana, as fortes concentrações de riqueza e poder nas sociedades nacionais e na sociedade mundial, os impactos exponenciais da atividade humana no ambiente natural (o Antropoceno, nova era geológica), a reconfiguração do quotidiano em torno das novas formas digitais de comunicação, e as tensões conflituais atuais nos sistemas políticos e nas relações internacionais.

Os próprios sistemas de ensino superior têm manifestado também dinâmicas de mudança significativa. Salientam-se, entre elas, a abrangência demográfica crescente da qualificação superior, a importância cada vez maior da formação pós-graduada (mestrados e doutoramentos), o incremento da internacionalização no ensino superior, a diversificação de cursos, a valorização da interdisciplinaridade, o reforço da relação entre ensino superior e investigação científica. É o caso, também, da crescente valorização da transferência para a economia e a sociedade do conhecimento produzido e obtido no ensino superior, através da

formação científica avançada, da qualificação profissional aplicada, de múltiplos processos de inovação e de parcerias colaborativas entre instituições de ensino superior e empresas, organismos públicos, terceiro setor e territórios.

Perante estas dinâmicas de mudança, externas e internas, o sistema de ensino superior necessita de um quadro legislativo atualizado e consistente. É certo que, ao longo dos últimos anos, foram sendo realizadas algumas alterações num ou noutro ponto específico dos principais documentos legislativos do setor. Porém, apenas de forma pontual e *ad hoc*, e por vezes conduzindo a diversas inconsistências.

Deste modo, assume grande relevância a revisão geral desse quadro legislativo geral do ensino superior, revendo os seus principais documentos de base. É o caso da revisão do Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (RJIES), em que o Conselho Nacional de Educação participou nas suas diversas fases, e que está em fase de aprovação na Assembleia da República. É também, no caso em apreço, a revisão do Regime Jurídico dos Graus e Diplomas do Ensino Superior (RJGDES).

Esta revisão é pertinente em si mesma, e importa que seja conjugada de forma coerente com o RJIES. Tal coerência, aliás, será da maior importância que venha a ocorrer, igualmente, na atualização de outras peças legislativas fundamentais do sistema de ensino superior.

Um novo elenco geral dos graus e diplomas de ensino superior

Um aspeto positivo da proposta de decreto-lei é o facto de estabelecer um elenco geral de graus e diplomas de ensino superior alargado, atualizado e sistematizado. Desde modo, o sistema de ensino superior do país contemplará os seguintes tipos de ofertas formativas: (i) cursos curtos (incluindo CTeSP, mas também outros); (ii) licenciaturas; (iii) mestrados (incluindo mestrados integrados); (iv) doutoramentos; (v) microcredenciais; (vi) unidades curriculares autónomas.

O leque estruturado destas formações integra, desde logo, os três graus de ensino superior – licenciaturas, mestrados e doutoramentos –, reconhecidos como a coluna vertebral dos sistemas de ensino superior atuais. Contudo integra também, reconhecendo-os de maneira igualmente explícita e formalizada, os cursos curtos de ensino superior, as microcredenciais e as unidades curriculares autónomas, conducentes a outros diplomas e a certificações adicionais no âmbito do ensino superior – e com canais de interligação possíveis com os graus e entre si.

A proposta de decreto-lei agrega-os num sistema organizado dos vários tipos de graus e diplomas. Do mesmo passo, cada um destes vários tipos de formação superior fica claramente referenciado às classificações CITE (Classificação Internacional Tipo da Educação) e QEQ (Quadro Europeu de Qualificações). São avanços relevantes no alargamento, atualização, sistematização,

clarificação e comparação internacional das formações oferecidas pelo sistema de ensino superior português.

Alargamento e diversificação da qualificação superior e formação ao longo da vida

A proposta de decreto-lei valoriza um conjunto de modalidades de formação superior que tem potencialidades para trazer novo impulso para o desígnio de alargar e elevar a qualificação de nível superior da população portuguesa, diversificando e flexibilizando os percursos de formação. Destacam-se, a este respeito, quatro dessas modalidades:

- os ciclos curtos de ensino superior;
- as microcredenciais;
- as unidades curriculares autónomas;
- o regime de estudo a tempo parcial.

Cada uma delas tem virtualidades próprias, convergindo para dar resposta mais efetiva a dois tipos de situações. Por um lado, relativamente aos jovens saídos do ensino secundário, podem responder à cada vez maior diversidade dos estudantes e dos seus percursos em fase de transição para a vida adulta, muitas vezes com perspetivas de rápida profissionalização qualificada e atualizada. Por outro lado, relativamente aos adultos em fases intermédias de vida profissional, podem responder às suas necessidades e aos seus projetos de maior qualificação, requalificação e atualização. Tanto para os primeiros como para os segundos, são também modalidades de formação superior que permitem, de forma flexível, responder a necessidades variáveis de conjugação de estudo e trabalho ou de os escalonar no tempo de maneiras diversas. Algumas destas quatro modalidades de formação superior já existem. Porém, apenas de forma algo circunscrita (caso dos cursos curtos de ensino superior, nos quais até agora têm existido basicamente apenas os CTESP), ou apenas como modalidade formativa equacionada como interessante, mas ainda não formalizada nem concretizada (caso das microcredenciais), ou ainda como instrumentos pouco implementados e pouco valorizados (casos das unidades curriculares autónomas e do estudo superior a tempo parcial). Esta proposta de decreto-lei tem a virtude de definir, especificar, alargar e valorizar estas modalidades de formação superior, que se perfilam como de grande importância e atualidade para a qualificação de nível superior da população jovem e adulta do país, numa perspetiva abrangente e evolutiva de formação ao longo da vida. Os ciclos curtos de ensino superior, a sua maior abrangência, a sua clarificação e o reforço do seu posicionamento, assim como as possibilidades de articulação com ciclos subsequentes, são elementos positivos para a maior inclusão na formação superior de segmentos mais

diversificados de estudantes, nomeadamente os provenientes de vias alternativas de qualificação e os públicos adultos procurando formação ao longo da vida a nível superior.

A introdução formal das microcredenciais, bem como o maior destaque à possibilidade de inscrição em unidades curriculares autónomas, é um avanço positivo na flexibilização dos percursos formativos, no reforço da aprendizagem ao longo da vida e na promoção de requalificação profissional. É, na verdade, consistente com as orientações europeias que favorecem a mobilidade e a comparabilidade internacional.

O reforço da institucionalização do regime de estudo a tempo parcial e a sua valorização adicional é igualmente um contributo positivo, convergente com a diversificação dos perfis dos estudantes e com os novos desafios da aprendizagem ao longo da vida.

Cursos em associação entre instituições de ensino superior

A proposta de decreto-lei tem igualmente outros aspetos positivos, de carácter mais específico. Um desses aspetos consiste na maior valorização e especificação da possibilidade da organização de cursos superiores através da associação entre instituições de ensino superior, de âmbito nacional e internacional.

Tem havido algumas iniciativas nesse sentido por parte de instituições de ensino superior nacionais, mas é uma possibilidade ainda pouco explorada e concretizada. Estas associações, porém, contêm grandes potencialidades de reforço da qualidade científica, atualização profissional, interdisciplinaridade, internacionalização e inovação na oferta de cursos superiores, em especial ao nível dos cursos de mestrado e doutoramento – além de permitirem racionalizar recursos.

Elementos relevantes sobre doutoramentos e mestrados

Outro elemento positivo da proposta de decreto-lei consiste em estabelecer que os professores e investigadores que lecionam e orientam em programas de doutoramento devem estar integrados em unidades de investigação e desenvolvimento com classificação de, pelo menos, *Muito Bom*. Além disso, a instituição que oferece um programa de doutoramento, não deverá ultrapassar um rácio máximo de três orientandos por académico (docente ou investigador) doutorado ETI (Equivalente a Tempo Integral).

São elementos positivos, na medida em que potenciam a qualidade científica e pedagógica. E, também, porque parecem permitir, implicitamente, que alguns dos professores e investigadores se possam integrar em unidades de investigação de maior massa crítica e capacidade científica

mais elevada, mesmo que estejam sediadas noutra instituição, favorecendo a colaboração científica e evitando incentivos à multiplicação e dispersão artificial de centros de investigação. Em todo o caso, estes elementos positivos, também concernentes a doutoramentos e mestrados, são acompanhados de outros com carácter mais duvidoso ou problemático, analisados na secção seguinte.

Aspetos problemáticos: substantivos e processuais

Barreiras adicionais no acesso ao ensino superior

Um dos aspetos mais problemáticos desta proposta de decreto-lei sobre graus e diplomas, incide no acesso ao ensino superior. Com efeito, para além dos requisitos atualmente existentes, passam a ser incluídos outros requisitos adicionais, baseados em níveis de literacia e numeracia (níveis PIAAC - *Programme for the International Assessment of Adult Competencies*) e em níveis de proficiência na língua inglesa (níveis QECR – Quadro Europeu Comum de Referência para Línguas).

Esses requisitos adicionais, embora figurem na proposta de decreto-lei como um dos seus elementos mais salientes, surgem de algum modo inopinados, parecendo deslocados antes da realização de um processo autónomo visando repensar e reformular o modelo ou os modelos de acesso ao ensino superior. O acesso ao ensino superior tem sido objeto de múltiplos estudos, debates e propostas no âmbito da comunidade educativa. O próprio Conselho Nacional de Educação tem vindo a elaborar diversos documentos a este respeito nos últimos anos, destacando-se uma recomendação aprofundada e abrangente sobre possíveis cenários para o acesso ao ensino superior (CNE, Recomendação n.º 2/2024, sobre “Exames e Acesso ao Ensino Superior: problemas e cenários”, publicada no Diário da República, 2.ª série, n.º 62, 27-03-2024). O acesso ao ensino superior não é um mero pormenor ou uma mera tecnicidade, mas uma peça fundamental do sistema de ensino no seu todo. Em particular, envolve necessariamente as relações entre o ensino secundário e o ensino superior. A presente proposta de decreto-lei sugere, implicitamente, que a formação adquirida no ensino secundário nacional não propiciaria, por si só, os requisitos indispensáveis ao acesso ao ensino superior. E que os certificados de conclusão do ensino secundário e as provas habituais de acesso ao ensino superior não conseguiriam identificar suficientemente os resultados de aprendizagem requeridos.

No entanto, se tal for o caso, importará promover primeiro uma reformulação do ensino secundário, de modo a serem proporcionadas as aprendizagens necessárias às próximas coortes

demográficas de estudantes. De outro modo, criando-se de forma prematura requisitos adicionais de acesso sem proporcionar previamente no ensino secundário as aprendizagens correspondentes, tal conduziria apenas à redução do número de novos estudantes inscritos no ensino superior – o que não é um objetivo assumido para as políticas públicas educativas, nem a nível nacional, nem a nível europeu. Bem pelo contrário. Seria contraditório com o desígnio de continuar a ampliar a formação das novas gerações da população portuguesa, recuperando atrasos históricos, e procurando atingir nos próximos anos as metas colocadas a nível europeu a este respeito.

Em paralelo, e de imediato, perante lacunas de aprendizagens por parte de novos estudantes ingressados no ensino superior, as próprias instituições de ensino superior podem criar medidas compensatórias visando superar défices prévios de conhecimentos e competências de alguns segmentos desses estudantes, ajudando-os a progredir nos seus cursos superiores. Esta é, aliás, uma prática recomendada internacionalmente e já em experimentação, desenvolvimento e implementação em grande parte das instituições de ensino superior do país.

Acresce que, relativamente aos requisitos adicionais expressos na proposta de decreto-lei de graus e diplomas, também não se vê como poderiam ser operacionalizados, como e por quem. As instituições de ensino superior, cada uma com o seu modo próprio? Com que recursos? Uma segunda camada de provas nacionais, agora em literacia, numeracia e inglês, a realizar por um organismo do Ministério da Educação, Ciência e Tecnologia? A encomenda nacional a uma organização internacional especializada neste tipo de provas? Que modalidade ou modalidades adotar? Seria de esperar que uma proposta de renovação do RJGDES pretendendo introduzir na sua lógica transversal este tipo de critérios de acesso ao ensino superior, explicitasse, em termos gerais, os processos da sua operacionalização.

Além disso, se esse tipo de provas fosse aplicado desde já, iria levar, muito provavelmente, ao surgimento de espaços particulares de preparação para provas de literacia, numeracia e inglês, à margem do sistema de ensino regular. Isto é, um novo tipo de “explicações”. As implicações seriam graves, em dois planos: a) perturbação da formação secundária normal, colocando-a perante incentivos negativos, favorecendo uma divisão implícita de funções: para o ensino formal, foco nos programas das disciplinas; para as entidades não formais, foco na preparação de provas de literacia, numeracia e inglês; b) agravamento das desigualdades socioeconómicas no acesso ao ensino superior, dados os custos adicionais que tal medida traria para os estudantes e suas famílias – conduzindo a que parte substancial dos provenientes de meios sociais com menos disponibilidades económicas tivessem muitas dificuldades em recorrer a esses apoios “extra”, situados fora do chamado ensino regular.

É compreensível, e tem inegável atualidade, a preocupação com as competências de literacia, numeracia e inglês dos estudantes candidatos ao ensino superior. No entanto, a maneira como está inscrita na proposta de decreto-lei, parece conduzir a mais problemas do que a boas respostas.

No plano imediato, seria necessário, no mínimo, anteceder-las de estudos prévios de impacto e de exequibilidade. Se, no próximo ano letivo ou no seguinte, fosse aplicado esse novo conjunto de provas de acesso adicionais, qual seria o impacto na redução do número de estudantes admitidos ao ensino superior do país? E nos seus subsistemas e instituições? Para responder a estas dúvidas, poder-se-ia realizar, por exemplo, uma aplicação experimental desse novo tipo de provas junto de estudantes já efetivamente admitidos ao ensino superior, logo que tal seja realizável. Não teria efeitos imediatos nos resultados reais de acesso, mas poderia verificar, de forma contrafactual, qual seria a redução do número de estudantes admitidos nas instituições de ensino superior do país se se tomassem em consideração essas novas provas. Muitas outras ilações relevantes poderiam ser obtidas.

Numa perspetiva mais ampla, as preocupações sobre as competências de literacia, numeracia e inglês dos estudantes ingressados no ensino superior, atrás referidas e pertinentes em si mesmas, poderiam desejavelmente conduzir, de forma prévia, a repensar e atualizar o ensino secundário, assegurando a aquisição no seu âmbito dessas competências. E, ao mesmo tempo, repensar os modelos de acesso ao ensino superior, de forma aprofundada e envolvendo a comunidade educativa, em especial as instituições de ensino superior (ver a Recomendação n.º 2/2024, do CNE, já atrás referida, sobre “Exames e Acesso ao Ensino Superior: problemas e cenários”).

Barreiras adicionais no acesso ao ensino superior em concursos especiais

As consequências seriam, provavelmente, ainda mais gravosas para os candidatos ao ensino superior que a ele procuram aceder por via dos concursos especiais. Neste caso, também, os prováveis efeitos da redução de inscritos nas instituições universitárias e politécnicas seriam contraditórios com os desígnios de incentivo e concretização de maiores taxas de estudantes a frequentar o ensino superior, provenientes de estudos secundários de carácter profissional e de adultos procurando formação ao longo da vida a nível superior (maiores de 23 anos).

Os défices de educação e formação superior do país na população adulta em fase de vida ativa são bastante maiores do que entre as gerações jovens. Este tem sido um estrangulamento muito significativo para o crescimento mais rápido de uma economia mais avançada no país. Esses défices de qualificação prejudicam fortemente a maior capacitação desses segmentos

populacionais para enfrentar as intensas mudanças atuais, nos mais variados domínios, desde as mudanças tecnológicas e económicas às mudanças comunicacionais e culturais, passando pelas mudanças demográficas e sociais.

Novas barreiras no acesso ao ensino superior como as implicadas nesta proposta de decreto-lei iriam dificultar-lhes, ou mesmo inviabilizar-lhes, a aquisição de ferramentas obtidas na formação de nível superior, permitindo-lhes relacionar-se melhor com as intensas dinâmicas de mudança atuais e permitindo-lhes dar contribuições mais qualificadas para a economia e a sociedade. Em vez de alargar a formação ao longo da vida e aumentar a proporção da população adulta com idade ativa envolvida na obtenção de estudos superiores, a consequência mais provável seria reduzir ainda mais a atual, já limitada, presença desses adultos nas instituições de ensino superior nacionais.

Ainda no caso desses segmentos da população adulta, o importante seria, pelo contrário, incentivá-los a processos de formação ao longo da vida no ensino superior. E incentivar também as instituições de ensino superior a organizar provas de acesso ajustadas a esses adultos e às áreas de formação oferecidas, assim como a organizarem enquadramentos complementares para os seus percursos de formação, uma vez inseridos nos cursos pretendidos.

Aliás, diversas instituições de ensino superior já o fazem. O que remete para outra questão problemática nesta proposta de decreto-lei: com efeito, ela parece conduzir, implicitamente, a novas restrições da autonomia das instituições de ensino superior. No caso, relativamente às formas de acesso ao ensino superior.

Barreiras adicionais no acesso a mestrados e doutoramentos

No acesso aos mestrados e doutoramentos, a proposta de decreto-lei apresenta problemas semelhantes aos anteriormente referidos, no estabelecimento de requisitos de literacia, de numeracia e de inglês para acesso aos mestrados e doutoramentos. Em termos processuais, também nestes casos nada se diz sobre como operacionalizar esses requisitos. Em termos substantivos, muito provavelmente conduziria a uma diminuição abrupta de estudantes de mestrado e doutoramento. Como referido no ponto anterior, seria contraditório com a necessidade de aumentar e diversificar a qualificação da população portuguesa a estes níveis mais avançados.

Para além disto, a proposta de decreto-lei acrescenta outro parâmetro restritivo ao acesso, igualmente muito problemático: os percentis das classificações obtidas na formação anterior. No caso dos mestrados, apenas poderiam ser candidatos os estudantes posicionados entre os 35%

mais bem classificados na respetiva licenciatura. Deste modo, todos os outros 65% (abaixo do percentil 65) teriam coartada a possibilidade de prosseguirem a sua formação superior.

Tal conduziria, inevitavelmente, a uma redução ainda maior de estudantes com acesso a cursos de mestrado. Acontece que, desde o Processo de Bolonha, a formação a nível de mestrado tornou-se necessária para o desempenho de muitas profissões qualificadas. Muitos dos mestrados atuais têm clara vocação profissionalizante, a nível de qualificação elevada. Em alguns casos (poucos), isso traduz-se na realização de mestrados integrados. Contudo, na grande maioria das áreas, essas perspetivas são concretizadas, justamente, pela realização de um mestrado – desde os engenheiros até aos professores do ensino básico e secundário, passando por um leque vastíssimo de muitas outras atividades profissionais. Como justificar esta restrição abrupta no acesso ao mestrado e, em consequência, às correspondentes atividades profissionais? Estariam a ser defendidos, não só os direitos à educação superior pós-graduada dos estudantes, mas também os interesses do país e do seu desenvolvimento?

No entanto, ainda não é tudo. No critério dos percentis, o que significa a cláusula dos últimos três anos? Alguém que terminasse uma licenciatura quatro anos antes não poderia ter acesso a um mestrado? Acresce que o critério dos percentis não atende a que dois estudantes potenciais candidatos a um mesmo mestrado provenham de duas instituições e de duas áreas de formação com perfis diferentes. O que poderia levar a que um conseguisse obter uma posição relativa melhor na distribuição respetiva do que outro proveniente de uma área e de uma instituição com estudantes possuindo, no seu conjunto, perfis gerais de qualidade superior. O primeiro poderia ter acesso, enquanto o outro não. Este tipo de critérios formais automáticos coloca sempre problemas substantivos indesejáveis. Quando não há outras soluções melhores, poderão eventualmente ser utilizáveis. No entanto, no acesso aos mestrados, há soluções melhores, que remetem para a autonomia das instituições de ensino superior.

Com esta proposta de decreto-lei, verificar-se-ia um afunilamento injustificado da autonomia pedagógica e científica das instituições de ensino superior. Porém, tudo recomenda, pelo contrário, que caiba a estas definir o perfil dos candidatos para cada um dos seus mestrados, na sua diversidade – designadamente quanto a formações prévias, classificações anteriores e outros aspetos. Não parece pertinente, nem estaria de acordo com os melhores exemplos internacionais, tornar rígidos esses perfis e defini-los centralmente numa legislação geral.

Ainda a propósito das áreas E&F, a proposta de decreto-lei não explicita claramente a possibilidade do cruzamento de áreas em percursos de progressão de licenciatura para mestrado (e, o mesmo, em percursos para doutoramento). A par dos percursos de formação direta sequencial numa mesma área, têm-se alargado e diversificado, cada vez mais, os percursos de formação para o nível de mestrado que envolvem cruzamento de áreas de conhecimento.

Frequentemente esses estudantes procuram complementar e atualizar a sua base inicial de conhecimentos e competências, por meio de um mestrado de outra área, diferente da frequentada na licenciatura, muitas vezes perante as exigências de progressão ou reconversão profissional e perante as transformações rápidas das atividades económicas e da sociedade em geral. Os exemplos são numerosos e diversificados. E não ocorrem, apenas, nos primeiros três anos após a conclusão da licenciatura. Conviria que esta possibilidade ficasse claramente acautelada no RJGDES. Não se justificaria estancar, ou subalternizar, esses percursos de formação cruzada, da maior importância para o dinamismo económico e social do país.

Problemas análogos ocorrem nesta proposta de decreto-lei a propósito dos doutoramentos. Verificar-se-iam o mesmo tipo de limitações quanto a percentis nas formações prévias, neste caso ainda mais restritas. Teriam acesso ao doutoramento, apenas, candidatos com classificações prévias de topo: os 25% melhor classificados num mestrado (percentil 75 ou superior), ou os 10% melhor classificados numa licenciatura (percentil 90 ou superior). É pertinente haver maior exigência quanto aos estudantes de doutoramento. Porém, dificilmente seriam estes requisitos os mais apropriados, dado que colocariam problemas análogos aos acima referidos quanto aos mestrados. Há também problemas de outra natureza. Por exemplo, o que fazer com um candidato que ganhou uma bolsa de doutoramento num concurso público, mas não cabe nesses percentis de formação prévia? Será razoável travar-lhe a possibilidade de se inscrever no programa doutoral? Para estes e outros problemas, a solução alternativa recomendada é a mesma acima referida para os mestrados. Isto é, assegurar e reforçar a competência própria das instituições de ensino superior para definir o perfil dos candidatos em cada um dos seus doutoramentos, designadamente quanto às suas formações prévias, classificações anteriores, percursos educativos, científicos e profissionais, entre outros.

Problemas relativos ao corpo docente

Esta proposta de decreto-lei inclui aspetos bastante problemáticos relativos aos requisitos do corpo docente de cursos curtos, licenciaturas, mestrados e doutoramentos. Parece depreender-se do articulado que a composição do corpo docente de cada curso ficaria obrigatoriamente composto, no conjunto e para os coordenadores respetivos, essencialmente apenas por detentores de grau de doutor ou título de especialista numa determinada área E&F (Educação e Formação).

Estes requisitos do corpo docente têm carácter fortemente restritivo e redutor. Para mais, quando essas áreas E&F são especificadas a nível de quatro dígitos da Classificação Nacional das Áreas de Educação e Formação (CNAEF). Em todo o caso, seja qual for o nível de dígitos, o

fundamental é que estes requisitos não atendem à diversidade e à dinâmica dos cursos e às dos percursos dos professores e investigadores.

Por um lado, os planos de estudos dos cursos congregam, em geral, uma pluralidade de contributos provenientes de diversas áreas de conhecimento. Isso acontece em todos os cursos, mas sobretudo em cursos compósitos e interdisciplinares, respondendo a novos avanços de conhecimento e a novos desenvolvimentos nas atividades económicas e profissionais. Grande parte dos mestrados, nomeadamente, têm estas características.

Por outro lado, os professores e investigadores vão evoluindo nas suas áreas de interesse e competência ao longo dos seus percursos científicos e profissionais. É comum alguns deles estarem, vários anos depois de terem concluído os seus doutoramentos, a trabalhar em novos temas e em áreas em que encadearam a sua formação inicial com a exploração de novos domínios, não raramente como pioneiros e mesmo criadores de novos cursos. Acontece que, nesta proposta de decreto-lei, e de acordo com os requisitos restritivos quanto a áreas E&F nela expressas, esses professores e investigadores não poderiam contar nos rácios obrigatórios do corpo docente desses cursos, nem como seus coordenadores, nem ainda como orientadores. O mesmo se aplica quanto às áreas I&D (Investigação e Desenvolvimento), a dois dígitos, no que concerne aos doutoramentos.

Há um outro aspeto problemático na proposta de decreto-lei, especificamente relativo aos orientadores de mestrado. Diferentemente do que acontece nos doutoramentos, muitos dos mestrados têm orientação profissionalizante de qualificação avançada. Nesse sentido, é fundamental contar com a orientação de docentes e especialistas com perfil focado na formação profissional, e não necessariamente na investigação científica.

Outra questão reporta-se ao rácio máximo de 1800 créditos ECTS anuais, por académico ETI doutorado ou especialista. De forma aproximativa, é equivalente a 30 estudantes por docente. Seria recomendável que esse rácio fosse menor. Em muitas instituições e cursos, é o que já ocorre. É também duvidoso que se deva usar o mesmo rácio máximo para todas as áreas. Em todo o caso, e pondo agora de lado a questão das áreas E&F, seria importante não usar o mesmo rácio para os três graus. O rácio máximo para os mestrados deveria ser menor do que para as licenciaturas; e deveria ser ainda menor para os programas doutorais. À medida que se avança para os graus mais avançados, estes rácios mais exigentes tornam-se um requisito de qualidade na formação superior.

Outros aspetos problemáticos

Para além dos problemas atrás referidos, a proposta de decreto-lei suscita alguns outros, interligados com os anteriores e entre si, em seguida inventariados.

– *Fortes dificuldades limitativas à interdisciplinaridade.* Estas manifestam-se na rigidez das áreas de educação e formação (E&F), em especial na composição altamente restritiva do corpo docente dos cursos, pouco realista face aos percursos científicos, académicos e profissionais dos professores e investigadores, e pouco ajustada à importância crescente da interdisciplinaridade. É uma rigidez injustificada e muito problemática, em especial nos mestrados. Mas repercute-se igualmente nos cursos curtos, licenciaturas e doutoramentos. Criam dificuldades desnecessárias – e, em muitos casos, praticamente insuperáveis – ao enriquecimento e atualização dos corpos docentes dos cursos. Esta rigidez classificatória parece surgir mais de considerações formais do que de preocupações substantivas com as dinâmicas científicas e educativas reais e projetáveis. Podem trazer também limitações indesejáveis, porventura não intencionais, mas não menos efetivas, na conceção e definição dos cursos, no acesso a esses cursos e nos percursos de formação pós-graduada.

– *Restrições à autonomia das instituições de ensino superior.* Ocorrem em vários aspetos; desde logo, nas condições de acesso aos cursos superiores, como foi pormenorizado atrás – nomeadamente, quanto aos requisitos de literacia, numeracia e inglês; e quanto ao critério dos percentis, no acesso a mestrados e doutoramentos. Outro exemplo são as restrições à valorização da língua portuguesa, implícitas na proposta de decreto-lei. Com efeito, várias IES desenvolvem atividades de grande relevância na internacionalização do nosso ensino superior em cursos muito procurados por estudantes estrangeiros de vários continentes que procuram aprender e estudar especificamente em língua portuguesa. É também uma dimensão em que as melhores soluções provêm da autonomia das instituições de ensino superior, potenciando a diferenciação qualificante. O mesmo se verifica quanto à composição do corpo docente dos cursos e das instituições de ensino superior, como foi também analisado atrás, em ponto específico – diz respeito, em especial, à rigidez das áreas E&F desses professores e investigadores. Tanto nas condições de acesso aos cursos superiores como na composição dos docentes desses cursos, seria mais apropriado que o decreto-lei se posicionasse num plano mais geral, dando maior latitude às instituições de ensino superior em planos de maior especificação relativos ao acesso aos cursos e à composição dos corpos docentes respetivos, possibilitando-lhes maior diferenciação, adaptação e inovação. Outro tipo de preocupações, ou dúvidas, sobre eventuais restrições adicionais à autonomia das instituições de ensino superior, podem surgir a respeito de como está expressa na proposta de decreto-lei a asserção de que estas instituições

deveriam promover, no quadro dos mestrados e doutoramentos, a sua articulação em rede regional, nacional ou internacional. O incentivo aos cursos em associação entre instituições de ensino superior é um intuito claramente positivo, assinalado na primeira secção deste parecer. Em que diferem, ou não, estas outras asserções quanto a redes de mestrados e doutoramentos? Representarão também, no essencial, o mesmo tipo de incentivo a iniciativas das instituições de ensino superior, neste caso para o estabelecimento, em associação, de redes de mestrados e doutoramentos?

– *Calendarização*. O último artigo da proposta de decreto-lei refere 30 dias para a sua entrada em vigor. Contudo, atendendo ao que se foi assinalando neste parecer, o CNE recomenda vivamente que, antes disso, a proposta de decreto-lei seja retomada e repensada. Para além de beneficiar de novas consultas e pareceres, ganharia muito em ser objeto prévio de estudos de impacto, em várias das suas componentes. Além disso, algumas dessas componentes necessitariam da previsão de períodos de transição para a sua exequibilidade, a contemplar no próprio decreto-lei.

– *Relação com outros documentos legislativos*. O RJGDES tem, necessariamente, relações estreitas com outros documentos legislativos fundamentais sobre o ensino superior. Deste modo, é recomendável que a versão final do decreto-lei do RJGDES surja após a aprovação do RJIES pela Assembleia da República, que estará provavelmente para breve, para assegurar consistência entre ambos. Por outro lado, seria recomendável que questões complexas relativas ao acesso ao ensino superior, atrás referidas, fossem também objeto de legislação própria. Naturalmente, o RJGDES nunca deixará de referir o acesso ao ensino superior; mas, neste aspeto, ganharia em ser beneficiário de legislação própria mais abrangente sobre o acesso ao ensino superior, a reelaborar com profundidade e sistematização, e não só por meio de alterações pontuais sucessivas, como tem vindo a ocorrer.

Preocupações sobre impactos

A concluir, o CNE manifesta fortes apreensões por a proposta de decreto-lei apresentada não ter sido precedida e acompanhada por avaliação dos principais impactos a que possa conduzir. Com efeito, alguns dos seus aspetos principais parecem trazer consequências gravosas e impactos preocupantes, como se analisou e fundamentou ao longo deste parecer. Inventariam-se de seguida, em síntese, alguns desses impactos potenciais:

– *Provável redução do número de estudantes jovens no acesso ao ensino superior;*

- Provável redução no acesso ao ensino superior do número de candidatos de concursos especiais, nomeadamente adultos em formação ao longo da vida;*
- Provável redução do número de estudantes de mestrado e de doutoramento;*
- Dificuldades acrescidas colocadas a percursos de progressão pós-graduada com formação cruzada complementar em várias áreas;*
- Acentuação de desigualdades socioeconómicas e socioculturais quer no acesso, quer na progressão no ensino superior;*
- Problemas restritivos na composição do corpo docente;*
- Dificuldades acrescidas na promoção e concretização da interdisciplinaridade;*
- Restrições à autonomia das instituições de ensino superior;*
- Problemas de calendarização.*

Em suma, apesar de a proposta de decreto-lei conter aspetos francamente positivos, acima enunciados, suscita igualmente um conjunto de preocupações sobre aspetos muito relevantes e merecedores de atenção, tendo em conta as considerações que se elaboraram ao longo deste parecer.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO
4 de maio de 2026
O Presidente, Domingos Fernandes