



pareceres e  
recomendações

**Conselho Nacional de  
Educação**

**Pareceres  
2007**





# PARECERES

## 2007



Conselho Nacional de  
Educação



Pareceres 2007

Lisboa: CNE (116)p

**Edição:** Conselho Nacional de Educação – Ministério da Educação

**Direcção:** Manuel I. Miguéns, Secretário-Geral do Conselho Nacional de Educação

**Organização e apoio à edição:** Ercília Faria

**Composição:** Paula Antunes

**Capa:** Providência Design

**Execução Gráfica:** Editorial do Ministério da Educação

Tel.: 219 266 600 • Fax: 219 202 765

geral@eme.pt • www.eme.pt

**1.ª Edição:** Fevereiro de 2008

**Tiragem:** 300 exemplares

**ISSN:** 0872-0746

**ISBN:** 978-972-8360-7-4

**Depósito Legal:** 136 015/99

© CNE – Conselho Nacional de Educação  
Rua Florbela Espanca – 1700-195 Lisboa  
Telefone: 217 935 245 Fax: 217 979 093  
Endereço electrónico: cnedu@mail.telepac.pt  
Sítio: www.cnedu.pt

## SUMÁRIO

Preâmbulo .....	5
Parecer sobre «Alteração ao Decreto-Lei n.º 74/2004, de 26 de Março, e respectivos Anexos, rectificado pela Declaração de Rectificação n.º 44/2004, de 25 de Maio»	
Parecer n.º 1/2007 do Conselho Nacional de Educação .....	13
Parecer sobre o documento «Orientações para a Reforma do Sistema de Ensino Superior em Portugal»	
Parecer n.º 2/2007 do Conselho Nacional de Educação .....	29
Parecer sobre o Projecto de Decreto-Lei relativo à criação da Agência de Avaliação e Acreditação para a Garantia da Qualidade do Ensino Superior	
Parecer n.º 3/2007 do Conselho Nacional de Educação .....	55
Parecer sobre o Anteprojecto de Decreto-Lei sobre o «Regime Jurídico da Habilitação Profissional para a Docência»	
Parecer n.º 4/2007 do Conselho Nacional de Educação .....	69
Parecer sobre a Proposta de Lei n.º 126/X «Avaliação da Qualidade do Ensino Superior»	
Parecer n.º 5/2007 do Conselho Nacional de Educação .....	83
Parecer sobre «Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior»	
Parecer n.º 6/2007 do Conselho Nacional de Educação .....	95



Preâmbulo





O Conselho Nacional de Educação (CNE), enquanto órgão consultivo independente em matéria de política educativa, cumpre a sua missão através de um conjunto de actividades que podem resumir-se em emissão de pareceres e recomendações, organização de seminários e colóquios, realização ou solicitação de estudos, audição de especialistas e publicação dos documentos produzidos no âmbito da sua acção.

O encerramento do Debate Nacional sobre Educação (DNE) e a elaboração do Relatório Final ocuparam o CNE durante o primeiro trimestre de 2007. A aprovação do Relatório Final do DNE, por unanimidade, em reunião plenária, a 13 de Fevereiro de 2007, e a entrega oficial do mesmo na Assembleia da República, a 6 de Março de 2007, culminaram cerca de um ano de intensa e profícua actividade, cujos resultados permanecem presentes na agenda do CNE, visando a identificação e o aprofundamento das questões e temáticas que necessitam de debate, reflexão e estudo.

Uma das temáticas identificadas foi a *Educação das Crianças dos 0 aos 12 anos*, sobre a qual o CNE promoveu a realização de um estudo, com o apoio da Fundação Calouste Gulbenkian, elaborado por uma equipa de especialistas e que se encontra em fase de conclusão.

Saliente-se, ainda, a realização de uma reunião conjunta do Conselho Nacional de Educação e da Comissão de Educação e Ciência da Assembleia da República, com vista à procura de soluções e estratégias concertadas de desenvolvimento e melhoria da Educação no nosso país, no seguimento do DNE.

A actividade consultiva do CNE, durante 2007, desenvolveu-se, sobretudo, através da emissão, por iniciativa própria, de Pareceres sobre os principais diplomas que consubstanciam a reforma do Ensino Superior apresentada pelo Governo.

As Linhas de Orientação para a Reforma do Ensino Superior em Portugal, anunciadas pelo ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, em reunião do Plenário do CNE, realizada no dia 13 de Fevereiro de 2007,

constituíram uma fonte de informação e reflexão para o trabalho de suporte à elaboração dos pareceres e estiveram presentes na organização do programa do ciclo de quatro seminários em que se pretendeu analisar e debater aprofundadamente as temáticas seguintes e que emergiram também como questões críticas durante o Debate Nacional sobre Educação:

- *Estatuto legal das instituições de ensino superior – autonomia, responsabilidade e governança* – 22 de Fevereiro.
- *Recursos humanos e materiais – a carreira académica e os sistemas de financiamento* – 6 de Março.
- *Acesso e equidade – modelos de apoio social escolar* – 28 de Março.
- *Qualidade e acreditação – modelos e tendências actuais* – 17 de Abril.

Cada um destes seminários foi organizado em duas sessões. A sessão da manhã, reservada à apresentação de comunicações por parte de especialistas nacionais e estrangeiros, e uma sessão de trabalho à tarde, onde um conjunto de conselheiros e personalidades ligados aos vários sectores do ensino superior reflectiram sobre o sentido a dar às mudanças anunciadas e aprofundaram diferentes pontos de vista, já enriquecidos com as comunicações da manhã. A edição em livro deste ciclo de seminários é uma das publicações do CNE em fase de concretização.

O ano de 2007 foi, ainda, um ano de intensa actividade editorial e de organização de Seminários sobre temáticas estruturantes da Educação que emergiram, insistentemente, nas iniciativas promovidas no âmbito do Debate Nacional sobre Educação ou que estão presentes na Agenda Europeia da Educação. Assim, para além do trabalho sobre o Ensino Superior, o CNE acolheu e organizou, em Outubro de 2007, no âmbito da EUNEC (Rede Europeia de Conselhos de Educação), associada à Presidência Portuguesa da União Europeia, um seminário subordinado ao tema *Evidence-based policy making* e uma conferência sobre *Efficiency, equity, and early school leaving*.

De realçar ainda, no último trimestre de 2007, as comemorações do 20.º aniversário do CNE, em cujo programa se inscreveram questões de manifesto interesse presente: a relação entre a escola, a família e as comunidades locais e a autonomia e governança das escolas. Volvidos vinte anos sobre a aprovação da Lei n.º 31/87, de 9 de Julho, que instituiu o enquadramento jurídico actual do Conselho Nacional de Educação, as iniciativas organizadas pretenderam aprofundar e reflectir sobre estas temáticas, sendo exemplo disso o Seminário «*Escola/Família/Comunidade*», realizado no dia 16 de Outubro de 2007 e o Seminário «*Autonomia das instituições educativas e novos compromissos pela Educação*» organizado no Porto, no dia 6 de Novembro de 2007. Esta sessão foi escolhida para o lançamento, em Portugal, da versão portuguesa do manual *Governança Democrática das Escolas*, produzido pelo Conselho da Europa no âmbito do *Ano Europeu para a Cidadania através da Educação*.

A Sessão Pública Comemorativa do 20.º Aniversário do CNE, promovida no dia 21 de Novembro de 2007, encerrou este conjunto de actividades e visou reflectir sobre o estatuto, a missão, a história e a dimensão política da acção do CNE.

Prosseguindo no entendimento de que a publicação dos pareceres em edições do Conselho permite uma melhor sistematização e divulgação da actividade consultiva do CNE, a presente publicação, *Pareceres CNE 2007*, inclui seis documentos dos quais se dá nota sucinta:

1. O Parecer n.º 1/2007 responde a uma solicitação do Senhor Secretário de Estado da Educação e reflecte o entendimento do CNE sobre a proposta de alteração do Decreto-Lei n.º 74/2004, de 26 de Março, que introduz alguns reajustamentos nos planos de estudo dos cursos Científico-Humanísticos do ensino secundário. Foram relatores os conselheiros P. Amadeu Pinto e Maria Paula Mayer Garção Teixeira que acederam, num espaço de tempo muito curto, a elaborar a proposta de Parecer.
2. Em 13 de Fevereiro de 2007, o Senhor Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior apresentou ao Conselho o documento «Orientações para a Reforma do Ensino Superior em Portugal». As grandes linhas de

orientação apresentadas no documento incidem sobre temas como orientação e regulação; governo e estatuto legal das instituições; financiamento e eficiência; acesso e equidade; qualidade no ensino superior e em ciência e tecnologia e abertura das instituições à sociedade e à economia, que foram abordados no Parecer n.º 2/2007 de que foram relatores os conselheiros Arsélio Pato de Carvalho (coordenador), Ana Maria Dias Bettencourt, Fernando Jorge Ramos, Ivo Costa Santos e Jorge Marques da Silva.

3. O Projecto de Decreto-Lei relativo à criação da Agência de Avaliação e Acreditação para a Garantia da Qualidade do Ensino Superior, colocado pelo Governo em discussão pública, mereceu por parte do CNE uma análise cuidada e construtiva. O Parecer n.º 3/2007, elaborado no âmbito da 3.ª Comissão Especializada Permanente pelos conselheiros relatores Domingos Xavier Viegas e Alberto Castro Amaral, salienta a pertinência e a importância da medida proposta, os seus aspectos positivos e aprecia aqueles que suscitam alguma reserva ou que são susceptíveis de melhoria.
4. No âmbito das 1.ª, 2.ª e 3.ª Comissões Especializadas Permanentes, foi aprovado e comunicado, em devido tempo, aos órgãos competentes do Ministério da Educação, o teor da Apreciação relativa ao Anteprojecto de Decreto-Lei sobre o «Regime Jurídico da Habilitação Profissional para a Docência». A referida Apreciação, elaborada pelos conselheiros relatores António Francisco Cachapuz e Paula Teixeira, foi ratificada em reunião plenária de 6 de Junho de 2007, constituindo assim o Parecer n.º 4/2007, que inclui uma Adenda, anunciando as considerações aprovadas em Plenário, motivadas pela publicação, entretanto verificada, do diploma que regula a matéria em apreço.
5. Reconhecida como uma matéria da maior importância para o desenvolvimento do ensino superior português, a Proposta de Lei n.º 126/X «Avaliação da Qualidade do Ensino Superior» mereceu uma apreciação criteriosa e responsável por parte do CNE. O Parecer n.º 5/2007, cuja proposta foi elaborada pelo conselheiro relator Domingos Xavier Viegas, foi aprovado em Reunião Plenária de 11 de Julho de 2007.

6. A reformulação do «Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior» foi matéria sobre a qual o CNE foi chamado a emitir parecer, pela Assembleia da República, durante 2007. Apesar do tempo escasso de que dispôs, o Conselho aprovou o Parecer n.º 6/2007, que como o mesmo reconhece, é o parecer *possível* e não o *desejável*, dadas as circunstâncias, acrescentando os diversos pareceres emitidos anteriormente pelo CNE sobre matérias idênticas ou afins. A proposta de parecer foi elaborada pelos conselheiros relatores Rui Alarcão, Adriano Moreira, Luís Vicente Ferreira e Ivo Costa Santos.

No ano em que o Conselho Nacional de Educação completa vinte anos de existência, estou ciente de que o trabalho de concertação socioeducativa e de busca de saberes relevantes para a formulação e aplicação de políticas educativas, que desenvolveu e se traduz nos muitos pareceres, seminários e estudos realizados, merecerá o reconhecimento devido e há-de conduzir a que se consolide e reforce o papel singular deste órgão superior de consulta.

*Júlio Pedrosa*

Presidente do Conselho Nacional de Educação



Parecer sobre «Alteração ao Decreto-Lei n.º 74/2004,  
de 26 de Março, e respectivos Anexos,  
rectificado pela Declaração de Rectificação n.º 44/2004,  
de 25 de Maio»

**Parecer n.º 1/2007  
do Conselho Nacional de Educação**

*(publicado no Diário da República n.º 132, 2.ª Série, de 11 de Julho de 2007)*





Parecer sobre «Alteração ao Decreto-Lei n.º 74/2004, de 26 de Março, e respectivos Anexos, rectificado pela Declaração de Rectificação n.º 44/2004, de 25 de Maio»

## **Parecer n.º 1/2007**

### Preâmbulo

Tendo o Governo, através do Secretário de Estado da Educação, apresentado, para parecer do Conselho Nacional de Educação (CNE), uma proposta de alteração do Decreto-Lei n.º 74/2004, de 26 de Março de 2004, considerou o CNE que era seu dever dar resposta ao solicitado, emitindo sobre a proposta apresentada o seguinte parecer, elaborado pelos conselheiros relatores P. Amadeu Pinto e Maria Paula Mayer Garção Teixeira, o qual foi aprovado em reunião plenária de 6 de Junho de 2006, constituindo, assim, o seu primeiro parecer emitido no decurso do ano de 2007.

### 1. Introdução

O processo de Reforma do Ensino Secundário, iniciado em 2000, tem sido marcado por sucessivas alterações quer no que respeita à natureza deste nível de ensino, quer no que se prende com a estrutura curricular que deve orientar a organização das diferentes vias de formação de ensino secundário. Em todos os momentos que o Governo apresentou propostas de alteração, o CNE emitiu parecer, alertando sempre para o perigo de uma excessiva instabilidade na oferta dos percursos curriculares, factor susceptível de aumentar a fragilidade da orientação escolar e profissional dos alunos neste nível de ensino.

A partir de 2004, com a publicação do Decreto-Lei n.º 74/2004, de 26 de Março, são estabilizados os princípios orientadores da organização e gestão do currículo e da avaliação das aprendizagens, tendo a reforma do ensino secundário (RES) começado a produzir efeitos a partir do ano lectivo de

2004-2005, no 10.º ano, e completando, no presente ano lectivo, um primeiro ciclo de estudos com a sua aplicação ao 12.º ano.

Porém, o Decreto-Lei n.º 74/2004, de 26 de Março, tem sofrido sucessivos ajustamentos: foi rectificado pela Declaração de Rectificação n.º 44/2004, de 25 de Maio, e regulamentado pela Portaria n.º 550-D/2004, de 21 de Maio; foi alterado pelo Decreto-Lei n.º 24/2006, de 6 de Fevereiro, que foi rectificado pela Declaração de Rectificação n.º 23/2006, de 7 Abril, e regulamentado pela Portaria n.º 259/2006, de 14 de Março. Mais uma vez, propõe agora o Governo um conjunto de alterações, na sequência da avaliação realizada ao processo de aplicação da revisão curricular introduzida pelo Decreto-Lei n.º 74/2004.

Os reajustamentos propostos pelo Governo tomam como referência as recomendações feitas pelo Grupo de Avaliação e Acompanhamento da Implementação da Reforma do Ensino Secundário (GAAIRES) onde se lê:

«(...) Ao formular as presentes recomendações, o GAAIRES assumiu, como princípio base, o desafio de propor medidas que não obriguem a alterações profundas no currículo dos cursos criados pelo Decreto-Lei n.º 74/2004, de 26 de Março: estes cursos só no presente ano lectivo completam o seu primeiro ciclo de estudos e, neste contexto, afigura-se pouco aconselhável o recurso imediato a alterações de fundo, já que essas só deverão ocorrer depois de um necessário amadurecimento do trabalho realizado pelas escolas.» (P. 30, «Recomendações», 14 de Fevereiro de 2007.)

É, aliás, neste entendimento que parece enquadrar-se a proposta de alteração do Governo, pois, partindo dos problemas detectados pelo GAAIRES e também «diagnosticados no acompanhamento às escolas efectuado no âmbito das competências dos serviços centrais e regionais do Ministério da Educação», pretende promover «alguns reajustamentos nos planos de estudo dos cursos científico-humanísticos».

É urgente efectuar uma revisão geral da concepção e organização curricular do ensino secundário nas suas diferentes modalidades de formação.

O investimento tem-se feito no sentido de rectificações/reorganizações parciais, sem se empreender uma reforma verdadeiramente global, em que o sistema seja considerado como um todo indivisível e integrado, pensado num conjunto harmonioso, com igual atenção a todos os ciclos de ensino.

## 2. Apreciação na generalidade

Um breve historial dos três anos de funcionamento do ensino secundário revela-nos a existência de sucessivas regulamentações e respectivas emendas, o que nos parece reflectir a ausência de uma concepção clara deste nível de ensino, com consequências na fragilização das instituições escolares, por via das múltiplas pressões contraditórias a que estão sujeitas e da dificuldade de gestão da informação que, não sendo atempadamente disponibilizada pela administração educativa, não facilita a implementação de dinâmicas de reflexão, de inovação e de continuidade. Assinale-se que muitos programas de disciplinas de cursos do ensino secundário entraram em vigor em 2003-2004, embora a RES só tenha sido implementada no ano lectivo seguinte.

Também as alterações agora apresentadas, designadamente o reforço do ensino prático e experimental através do aumento da carga horária de disciplinas estruturantes dos cursos, serão previsivelmente de curta duração, já que o relatório do GAAIRES sugere:

«(...) a revisão e redimensionamento [dos programas] e isto aplica-se quer aos programas dos 10.º e 11.º anos de Físico e Química A, quer aos programas de Física e de Química do 12.º ano. Aplica-se também aos programas de Biologia e Geologia dos 10.º e 11.º anos, bem como aos de Biologia e de Geologia do 12.º ano. Neste último grupo de disciplinas acresce a necessidade de se definir claramente quais os trabalhos práticos e experimentais que têm carácter obrigatório. A partir do momento em que esta revisão e redimensionamento estejam concluídos, poderá deixar de fazer sentido manter o acréscimo de carga horária acima proposto.» (P. 33, «Recomendações», 14 de Fevereiro de 2007.)

Acresce que o facto de as alterações estarem a ser lançadas nesta altura, quando o próximo ano lectivo já está a ser preparado, antecipa alguns problemas organizativos e de informação aos alunos. Note-se que os alunos que frequentam o 9.º ano neste ano lectivo e transitam para o 10.º ano em 2007-2008 terminam as aulas a 8 de Junho.

Por outro lado, a proposta apresentada pelo Governo tem efeitos quer no ensino diurno, quer no ensino recorrente nocturno. Não existe qualquer sugestão de alteração para a modalidade de ensino recorrente, apesar de o relatório do GAAIRES constatar a excessiva carga horária do ensino recorrente e referir expressamente que «este aspecto pode colocar grandes constrangimentos à consecução do seu objectivo fundamental, o de constituir-se como uma segunda oportunidade de formação para aqueles que têm de conciliar a frequência de estudos com uma actividade profissional.» (P. 11, «Segundo relatório de acompanhamento», GAAIRES.)

Considera-se que alterações pontuais não melhoram de forma significativa a qualidade de ensino, posição que vem sendo reafirmada pelo CNE ao longo deste processo de RES, designadamente quando o Parecer n.º 1/2003 do CNE salienta:

«O CNE entende dever sublinhar de novo, (...) que a qualidade do ensino e das aprendizagens não depende apenas de alterações curriculares e ainda menos de modificações dos planos de estudos. (...) a autonomia das escolas, a participação dos alunos, a ligação das escolas às comunidades locais, as práticas de administração e gestão das escolas, a multiculturalidade que povoa as escolas, a orientação escolar e profissional, a disponibilidade de recursos para as novas áreas criadas e a formação de professores são áreas centrais para a melhoria da qualidade das instituições educativas escolares, devendo por isso ser cruzadas com as alterações dos planos de estudo e dos programas.»

Caso esta proposta tivesse aparecido bastante mais cedo, seria desejável que as alterações fossem mais profundas e no sentido de outros pareceres já emitidos pelo CNE, nomeadamente o Parecer n.º 1/2003. Nas condições

actuais, a efectuarem-se alterações, que venham a ser tão pontuais quanto possível, evitando maiores perturbações.

As circunstâncias não podem, porém, impedir que se proceda em tempo oportuno a uma revisão geral da concepção e organização curricular do ensino secundário nas suas diferentes vias de formação. Os objectivos definidos para a educação e formação até 2010 no quadro da União Europeia, particularmente no que se refere à redução das taxas de abandono escolar precoce e de aumento da formação de nível secundário, obrigarão a que tenhamos em conta a experiência de outros países e as medidas que têm vindo a ser tomadas para garantir a todos um ensino de qualidade.

### 3. Apreciação na especialidade

3.1. A proposta de se iniciarem, no 10.º ano, as duas disciplinas bienais da componente de formação específica é bem vista e vai ao encontro do defendido pelo CNE no seu Parecer de 2003:

«(...) parece-nos que haverá um empobrecimento da formação científica e cultural dos jovens, se passar a ser obrigatória a frequência de apenas uma disciplina de formação específica, o que dificulta também o acesso ao ensino superior, porque limita fortemente o leque de opções dos jovens.»

Esta alteração reforça a necessidade de um efectivo apoio e acompanhamento de orientação vocacional aos alunos durante a escolaridade básica, uma vez que, à diversidade de opções e de percursos de nível secundário com que os alunos se confrontam no final do 9.º ano, se junta agora a obrigatoriedade de escolha das duas disciplinas da formação específica.

Esta mesma preocupação consta das Recomendações feitas pelo GAAIRES em diversas ocasiões ao longo dos seus relatórios, podendo ler-se designadamente:

«Conhecidas que são as dificuldades relacionadas com as escolhas precoces dos alunos, esta proposta reforça a necessidade de um efectivo

apoio e acompanhamento aos alunos por parte da escola, nomeadamente através do serviço de psicologia e orientação, dos directores de turma, dos professores, do conselho pedagógico e outros em consonância com o projecto educativo de escola, ou, idealmente, através da implementação de um regime de tutoria.» (P. 30, «Recomendações», 14 de Fevereiro de 2007.)

Há que tomar medidas para que o apoio aos alunos seja mais efectivo, já que, independentemente da apreciação que é feita sobre a qualidade do trabalho dos Serviços de Psicologia e Orientação, o GAAIRES observa que:

«A orientação vocacional praticada nas escolas surgiu como tendo pouco impacto na escolha do percurso formativo pelos alunos, não contribuindo, assim, para escolhas consistentes dos alunos na construção do seu currículo.» (P. 3.)

«(...) reconhece-se pouco contacto entre escolas no acompanhamento da passagem de ciclo.» (P. 35, «Segundo relatório» GAAIRES, 31 de Outubro de 2006.)

Apesar de ser reconhecido que a excessiva flexibilidade dos percursos formativos se traduziu numa falta de identidade dos cursos e numa deficiente formação científica, é necessário assegurar a possibilidade de qualquer aluno, ao longo do seu percurso escolar, poder mudar de curso dentro da mesma modalidade ou mesmo alterar a modalidade em que desenvolve o seu percurso formativo. A falta de maturidade dos alunos à entrada do secundário deve ser um factor a ter em conta, pelo que se deve garantir que os jovens possam transitar entre cursos e modalidades de ensino.

3.2. Merece concordância a frequência de duas disciplinas opcionais no 12.º ano, podendo uma delas não estar ligada à componente específica do curso. Poderia também considerar-se a alternativa de frequência de uma única disciplina, estando esta ligada à componente de formação específica.

3.3. O CNE considera muito positivo que qualquer aluno de qualquer curso geral possa escolher a disciplina de Clássicos da Literatura, ao contrário daquilo que acontece actualmente.

Acolhe-se também com agrado a possibilidade de qualquer aluno de qualquer curso geral poder optar por Grego.

3.4. O reforço da carga horária em quarenta e cinco minutos nas disciplinas científicas com componente prática, Física e Química A, Biologia e Geologia e Desenho A não garante, por si só, uma formação científica mais sólida. No relatório do GAAIRES são apontadas outras razões que justificam a dificuldade sentida no cumprimento dos programas: extensão dos programas, falta de articulação entre ciclos, preparação insuficiente nestas áreas de saber.

«Para os diversos interlocutores, a preparação do ensino básico é insuficiente, criando-se um “fosso” entre ciclos, o que tem a sua manifestação mais visível nas taxas de reprovação no 10.º ano. A conclusão do 3.º ciclo do ensino básico por alunos que não fizeram uma aprendizagem consolidada, a dispersão e pulverização de um currículo do ensino básico e ainda a implementação de reformas em ambos os ciclos realizada sem sequência ou articulação, que resulta na desarticulação vertical de programas, serão os factores enunciados mais responsáveis por aquele fosso.» (Pp. 5 e 6, «Segundo relatório» GAAIRES.)

Não se percebem os critérios que levaram à proposta de aumento de carga horária para estas disciplinas e não para outras, já que o GAAIRES refere:

«Relativamente à carga horária, as maiores dificuldades verificadas não implicam a crítica ao tempo total disponibilizado para a disciplina, mas acentuam as dificuldades de gestão do programa. Estas consubstanciam-se numa eventual distribuição desadequada da carga horária pelas unidades temáticas de ensino-aprendizagem e na dificuldade de conciliar as exigências teóricas do programa com a concretização de actividades práticas e experimentais. Esta última dificuldade é sentida particularmente nas Ciências Experimentais e na Matemática.» (P. 45, «Relatório», Maio de 2007.)

Não se compreende que num curso de Ciências e Tecnologias se tenha de operacionalizar a parte prática das disciplinas de Físico-Química A



e Biologia e Geologia e já não haja a mesma necessidade relativamente à disciplina de Geometria Descritiva A. Da mesma forma, não se percebe que no curso de Línguas e Humanidades a disciplina de Língua Estrangeira precise de operacionalização prática e a de Matemática aplicada às Ciências Sociais ou à Geografia A não precise.

Não se compreende também por que razão o aumento da carga horária se faz, em alguns cursos, nas disciplinas bienais (em uma ou em duas) e em outros se faz na disciplina trienal, como é o caso do Desenho A.

Porém, reconhecendo-se as características específicas que envolvem as disciplinas com trabalhos laboratoriais, disciplinas bienais de Físico-Química A e Biologia e Geologia e disciplinas anuais de Física, Química, Biologia e Geologia, é de aceitar a proposta do Governo de reforçar a carga horária destas disciplinas em quarenta e cinco minutos, considerando-se fundamental que o segmento de quarenta e cinco minutos esteja associado a um tempo lectivo de noventa minutos e que obrigatoriamente cento e trinta e cinco minutos seja o tempo mínimo a dedicar à actividade laboratorial a desenvolver com os alunos.

Considera-se fundamental a formação de professores nesta área.

De salientar que a carga horária global dos alunos destes cursos não é aumentada, atendendo ao facto de esta alteração proposta estar associada ao desaparecimento da disciplina de TIC. O curso de Ciências e Tecnologias fica com uma carga horária superior à dos restantes cursos, o que não levanta objecções.

3.5. O CNE congratula-se com a decisão de rever os currículos do secundário no sentido de evitar o afunilamento dos Cursos de Línguas e Literaturas através da fusão dos Cursos de Ciências Sociais e Humanas e de Línguas e Literaturas num só, designado «Línguas e Humanidades».

Sendo de esperar que, com esta junção, mais alunos beneficiem da frequência da disciplina de Literatura Portuguesa, o que é desejável, importa subli-

nhar que esta disciplina não diminui o indispensável investimento em práticas de ensino da Língua Portuguesa de modo transversal a todo o currículo.

A proposta apresentada pelo Governo reforça o ensino das Línguas Estrangeiras nos 10.º e 11.º anos, no curso de Línguas e Humanidades, considerando o CNE este reforço positivo.

Observe-se, no entanto, que esta fusão fará com que haja cada vez mais alunos a não terem nenhuma disciplina de Matemática ao longo do ensino secundário, o que é preocupante.

3.6. Não está justificado o motivo pelo qual no 12.º ano continuam a existir disciplinas cuja oferta depende do Projecto Educativo da Escola (PEE), já que se reconhece que:

«Em resultado da RES não decorreram alterações esperadas na concepção e implementação dos Projectos Educativos de Escola. Os PEE são, em muitos casos, documentos formais, elaborados numa lógica essencialmente internalista, com impactos reduzidos na definição das estratégias e práticas efectivas da escola.» (P. 5, «Segundo relatório», GAAIRES.)

3.7. Concorda-se com a proposta que anuncia o *termo da possibilidade de redução da carga horária semanal na disciplina de Educação Física*, mas torna-se necessário clarificar o seu posicionamento no cálculo da média de conclusão do ensino secundário para acesso ao ensino superior. Esta clarificação não consta da presente proposta.

Sobre este assunto, o CNE já se pronunciou no Parecer n.º 3/2005, de 15 de Dezembro, considerando que não havia fundamento para que a disciplina não fosse considerada para efeitos de cálculo da classificação final do curso. Defende-se que, para efeito de classificação de acesso ao ensino superior, o aluno possa excluir uma das disciplinas do seu plano curricular, com excepção das disciplinas que integram a componente de formação específica.

3.8. Torna-se necessária a redefinição dos objectivos da disciplina de TIC ao longo da escolaridade. Sem estarem definidos estes objectivos, não se percebe o desaparecimento da disciplina de TIC no ensino secundário e a sua transição para os 7.º e 8.º anos de escolaridade. Admitindo que a disciplina, por razões aceitáveis, é introduzida no ensino básico, não está definida de que forma essa introdução será operacionalizada. Acresce ao currículo ou substitui alguma disciplina ou área disciplinar? Recorde-se o já enorme número de disciplinas do 3.º ciclo do ensino básico.

O relatório do GAAIRES, clarifica adequadamente o que é necessário definir para depois se pensar em que altura da escolaridade as TIC devem ser integradas:

«É necessário definir: 1) se se pretende que esta disciplina garanta apenas um acesso mínimo a estas tecnologias – cenário em que faria mais sentido a restrição da sua leccionação ao ensino básico; 2) se se pretende que sejam desenvolvidos conhecimentos informáticos mais aprofundados e específicos a cada um dos cursos – cenário em que esta disciplina deveria ser integrada nas componentes de formação específica, tecnológica, técnica e técnico-artística, de acordo com os diferentes cursos; 3) ou se se pretende que as competências associadas a esta disciplina sejam desenvolvidas transversalmente, isto é, no âmbito das demais disciplinas do currículo.» (P. 3, «Segundo relatório», GAAIRES.)

Deveria ser cautelosamente ponderado o regime transitório a aplicar aos alunos dos actuais 7.º, 8.º e 9.º anos, de forma a garantir um ano de transição que assegure uma formação básica mínima em TIC. Logo que os alunos chegassem ao secundário, com a formação básica em TIC completamente realizada no ensino básico, deveria ser equacionada a reformulação dos programas da disciplina de Informática dos cursos do ensino secundário, conferindo-lhe maior aprofundamento e maior especificação direccionada para a área de formação de cada curso.

3.9. No anexo 1.2. da proposta do Governo – curso científico-humanístico de Ciências Socioeconómicas, a área de projecto vem assinalada com

a alínea g) e deveria ser f) e Educação Moral e Religiosa deveria ser g) e não h).

#### 4. Conclusões e recomendações

Tendo vindo a sofrer pequenos reajustamentos, a formação de nível secundário existente na escola já não goza da coerência e do enquadramento que se tentou encontrar aquando da revisão de 2004. As modalidades de formação alternativas continuam a ter um tratamento separado, aparecendo muitas delas como que sobrepostas ou sem identidade própria e afigurando-se concorrenciais entre si. O investimento tem-se feito no sentido de rectificações/reorganizações parcelares, sem se empreender uma reforma verdadeiramente global, em que o sistema seja considerado como um todo indivisível e integrado, pensado num conjunto harmonioso, com igual atenção a todos os ciclos de ensino.

É urgente efectuar uma revisão geral da concepção e organização curricular do ensino secundário nas suas diferentes modalidades de formação.

O CNE considera problemática a altura do ano escolar em que as alterações são introduzidas. Estas alterações têm implicações no currículo do 3.º ciclo do ensino básico e ainda não se conhecem as medidas a tomar neste nível de ensino. Encontramo-nos a uma semana do termo do ano lectivo em curso para os alunos de três dos anos de escolaridade, 9.º, 11.º e 12.º anos. Do exposto decorre que a introdução destas medidas no próximo ano lectivo deve ser repensada.

De todo o modo, a manter-se a decisão de proceder a alterações pontuais para resolução de alguns dos problemas detectados nos cursos científico-humanísticos, o CNE concorda genericamente com as seguintes medidas:

- A proposta de se iniciarem no *10.º ano* as *duas disciplinas bienais* da componente de formação específica é bem vista, devendo ser reforçados os Serviços de Psicologia e Orientação.
- No *12.º ano* apoia-se a possibilidade de frequência de uma disciplina *anual de livre escolha*.

- Considera-se positivo que qualquer aluno de qualquer curso geral possa escolher a disciplina de *Clássicos da Literatura*.
- Acolhe-se com agrado a possibilidade de qualquer aluno de qualquer curso geral poder optar por Grego.
- O reforço da *carga horária em quarenta e cinco minutos* nas disciplinas científicas com componente *laboratorial*, Física e Química A, Biologia e Geologia, é uma solução a aceitar, enquanto se procede a uma revisão mais ampla do secundário.

No entanto, considera-se fundamental que o segmento de quarenta e cinco minutos esteja associado a um tempo lectivo de noventa minutos e que obrigatoriamente cento e trinta e cinco minutos seja o tempo mínimo a dedicar à actividade laboratorial a desenvolver com os alunos.

É também necessário garantir a formação de professores nesta área, a existência de laboratórios devidamente apetrechados nas escolas secundárias e de técnicos laboratoriais de apoio a esta actividade.

Não é de considerar o aumento da carga horária nas outras disciplinas, sem que esteja devidamente justificado.

- O CNE admite a possibilidade de fusão dos cursos de Ciências Sociais e Humanas e de Línguas e Literaturas num só, designado *Línguas e Humanidades*.

Ainda neste âmbito, considera-se positivo o reforço do ensino das Línguas Estrangeiras nos 10.º e 11.º anos, no curso de Línguas e Humanidades. Todavia, recomenda-se que, a breve prazo, o governo considere globalmente o currículo das línguas estrangeiras no sistema educativo, à luz das orientações internacionais e da diversidade linguística presente nas escolas portuguesas, tanto mais que a recente introdução do ensino do inglês no 1.º ciclo veio gerar alterações cujo efeito precisa de ser conhecido e avaliado.

- Concorda-se com a proposta para a carga horária semanal na disciplina de *Educação Física*, mas torna-se necessário clarificar o seu posicionamento no cálculo da média de conclusão do ensino secundário para acesso ao ensino superior.

- Enquanto se redefinem os objectivos da disciplina de *Tecnologias de Informação e Comunicação*, concorda-se com a sua passagem para o ensino básico. Será, no entanto, de toda a conveniência que se preveja um período de transição para os alunos que acabem por não ser abrangidos pelos objectivos desta disciplina nem no ensino básico nem no secundário.

De acordo com os objectivos definidos assim será necessário equacionar a formação de professores.

Por outro lado, não estando justificado o motivo pelo qual continuam a existir disciplinas no 12.º ano cuja oferta depende do projecto educativo da escola (PEE), considera-se que esta indicação deve ser abandonada, deixando que os alunos/escolas escolham livremente. Para além das opções curriculares inscritas no PEE, podem existir outras ofertas que não estejam obrigatoriamente contempladas no PEE.

Seria também de repensar se é adequado que as alterações propostas tenham idêntica repercussão na modalidade de ensino recorrente, uma vez que se considera que esta modalidade já tem uma carga horária excessiva.

Recomenda-se, pois, que o projecto de Decreto-Lei em discussão seja revisto e alterado de acordo com as sugestões contidas neste parecer.

6 de Junho de 2007

O Presidente, *Júlio Pedrosa*



Parecer sobre o documento  
«Orientações para a Reforma do Sistema  
de Ensino Superior em Portugal»

**Parecer n.º 2/2007  
do Conselho Nacional de Educação**

*(publicado no Diário da República n.º 132, 2.ª Série, de 11 de Julho de 2007)*





Parecer sobre o documento  
«Orientações para a Reforma do Sistema  
de Ensino Superior em Portugal»

**Parecer n.º 2/2007**

Preâmbulo

No uso das competências que por lei lhe são conferidas, e nos termos regimentais, após apreciação do projecto de parecer elaborado pelos conselheiros relatores Arsélio Pato de Carvalho (coordenador), Ana Maria Dias Bettencourt, Fernando Jorge dos Ramos, Ivo Luís Azevedo da Costa Santos e Jorge Miguel Luz Marques da Silva, o Conselho Nacional de Educação, em sua reunião plenária de 6 de Junho de 2007, deliberou aprovar o referido projecto, emitindo, assim, o seu terceiro parecer no decurso do ano de 2007.

O Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior informou o Conselho Nacional de Educação (CNE), em 13 de Fevereiro de 2007, de que as grandes linhas de orientação para a reforma do sistema de ensino superior incidem sobre os seguintes temas:

- Orientação e regulação;
- Governação e estatuto legal das instituições;
- Financiamento e eficiência;
- Acesso e equidade;
- Qualidade no Ensino Superior e em Ciência e Tecnologia;
- Abertura das instituições à sociedade e à economia.

O documento apresentado pelo Ministro contém orientações gerais, a serem concretizadas posteriormente, tornando difícil, em muitos pontos, entender o seu real alcance e/ou a forma de concretização. Assim, o parecer que emitimos com base no conhecimento de que dispomos não pode condicionar

outras apreciações ulteriores perante projectos concretos que as venham a materializar. O CNE e/ou as suas comissões especializadas permanentes disponibilizam-se para acompanhar o desenvolvimento das orientações agora em análise e a legislação que delas decorra.

## 1. Orientação e regulação

### 1.1. Constituição de um conselho superior de orientação estratégica (CSOE)

O documento que o Ministro entregou ao CNE indica que a orientação do Governo é para que seja criado um conselho superior de orientação estratégica (CSOE) com verdadeira autoridade para a orientação e regulação do sistema de ensino superior, cujas deliberações poderão ser vinculativas. O Governo prevê que no CSOE estejam representadas as seguintes entidades: *a)* governo; *b)* empresas; *c)* ciência e a cultura; *d)* sociedade civil (que deve ser mais bem definida). Não é claro que este conselho corresponda ao conselho coordenador do ensino superior (CCES), com missão de aconselhamento do membro do Governo responsável pela área da ciência, tecnologia e ensino superior no domínio da política de ensino superior, previsto no Artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 214/2006, como órgão consultivo.

O CSOE, com verdadeira autoridade para orientação e regulação do sistema de ensino superior, é extremamente importante, dado que a desregulação das últimas décadas constituiu um dos principais problemas do ensino superior em Portugal. A criação do CSOE será importante para estabelecer no País um pensamento avançado sobre o ensino superior, como motor de desenvolvimento da sociedade e que contribua para libertar as instituições de ensino superior da instabilidade resultante dos ciclos eleitorais e governativos. Portanto, a composição e nomeação dos membros do CSOE é matéria que deve ser ponderada.

A recomendação contida no relatório da OCDE relativamente ao CCES propõe a seguinte composição: Primeiro-Ministro, o Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior como vice-presidente, o Secretário de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, cinco representantes de outros

ministérios com interesse na educação, cinco membros do mundo social, cultural e económico e cinco membros académicos. Os civis e os académicos seriam nomeados pelo Primeiro-Ministro. Esta composição proposta pela OCDE representa um grande avanço relativamente à composição do Conselho Consultivo do Ensino Superior, criado pelo Decreto-Lei n.º 1/ /2003 e agora extinto, que tinha um reflexo mais corporativo. O Governo não se pode demitir das suas obrigações na regulação do sistema, nem se escusar a assumir a responsabilidade pelas consequências das orientações adoptadas.

Os membros do CSOE, anunciado no documento apresentado pelo Ministro, devem cobrir um espectro alargado da vida nacional de algum modo relacionada com o ensino superior, devem ser escolhidos em função do mérito pessoal e não devem representar qualquer instituição. O CSOE não deve ser um órgão corporativo, nem deve ser fonte de conflito com o sistema de ensino superior.

A criação do CSOE deve traduzir um forte compromisso estatal com as instituições de ensino superior, vistas como essenciais para a cultura, o desenvolvimento e a afirmação do País. Deve acautelar-se que este organismo tenha um papel positivo na promoção da qualidade, mas poderá ser prejudicado se assumir inicialmente as funções de inspecção, para o que não deve estar vocacionado.

## 1.2. Opções políticas para orientação do sistema

Revemo-nos na necessidade de aumentar o número anual de diplomados ao longo dos próximos 10 anos, devendo para isso ser aberta a base de recrutamento dos estudantes para o ensino superior, nomeadamente pela atracção de novos públicos, e deverá ser combatido o abandono precoce do ensino superior. É do interesse nacional que a maioria do crescimento se deva verificar no ensino politécnico. As características inerentes a este ensino devem acentuar-se, diferenciando-o claramente do ensino universitário. Assim, o ensino politécnico deverá concentrar-se prioritariamente em formações vocacionais e formações técnicas avançadas de 1.º e de 2.º ciclos,

orientadas profissionalmente (v. 5.3, secção sobre «A missão e os docentes dos Institutos Politécnicos»).

Deve haver um forte impulso nas políticas de qualidade e deve-se proceder a uma reanálise das instituições e cursos, das suas condições de funcionamento, com exigência de um forte corpo docente próprio. Estas medidas poderão conduzir à necessidade de um reordenamento da rede de instituições.

A nível da pós-graduação universitária, deve igualmente haver um incremento de doutorados, e o Governo prevê duplicar nos próximos 10 anos o número de doutoramentos. Para isso, serão reforçadas as capacidades científicas e de gestão das universidades e das unidades de investigação, que deverão coordenar esforços para reforçar a oferta de formações científicas sólidas e ter mais influência na gestão e estratégia de desenvolvimento do ensino superior. No ponto n.º 5 deste documento, sobre «Qualidade no ensino superior e em ciência e tecnologia», é feita uma análise mais pormenorizada e crítica sobre o desenvolvimento dos institutos de investigação como reforço à pós-graduação universitária, para consolidar a existência formal de verdadeiras escolas de pós-graduação (escolas de estudos graduados) nas universidades, com influência marcante na gestão e na qualidade das instituições de ensino superior.

Finalmente, o MCTES deve ser um parceiro activo com vista à simplificação das exigências burocráticas sobre as instituições. A pesada máquina do Estado tem um efeito asfixiante sobre a flexibilidade e iniciativa na vida das instituições.

## 2. Governação e estatuto legal das instituições

No documento do Ministro é explicitado que «as actuais limitações à autonomia das instituições em matéria de gestão de recursos humanos, financeiros e patrimoniais dificultam a sua resposta, com energia e responsabilidade, aos desafios que se colocam ao Ensino Superior. Por sua vez, o actual sistema de governação das instituições de ensino superior não estimula a

participação efectiva de experiências externas na orientação das instituições. Impõe-se um novo contrato de autonomia».

No entanto, as orientações expressas no documento do Ministro são indefinidas e algo ambíguas, mesmo contraditórias, no que respeita à organização das instituições. Reconhecemos a importância que tem o Governo querer dar às instituições grande liberdade na sua organização, mas é necessário apontar desde já algumas regras comuns que balizem a organização das instituições. Ao longo de décadas, tem sido discutida a governação e o estatuto legal das instituições de ensino superior, culminando agora com o relatório da OCDE.

#### 2.1. Governo das instituições de ensino superior

É consensual que as instituições de ensino superior precisam de reorganizar o seu governo para criar capacidade estratégica, de definição criteriosa de objectivos, e para aumentar a transparência e os mecanismos de prestação de contas.

O relatório da OCDE, que, na sua maior parte, parece merecer um consenso alargado, aponta para uma separação articulada de dois domínios de governação: *o domínio «estratégico»*, com maioria de membros exteriores, e *o domínio académico*, havendo amplas formas de colaboração entre estas duas formas de governo com funções diferentes, a definir nos estatutos de cada instituição.

Recentemente, o CRUP publicou a «Carta de princípios» sobre o novo enquadramento legal do ensino superior, em que admite também a existência de dois órgãos de governo com algumas funções semelhantes às previstas no relatório da OCDE. Assim, a «Carta de princípios» do CRUP propõe os seguintes dois órgãos:

«A existência de um órgão de governo composto por membros eleitos pela comunidade universitária, no qual estejam representados todos os corpos da universidade. Este órgão deve ter uma maioria

de doutorados, e competências para definir, pelo menos, a política científica e pedagógica e para aprovar as propostas que lhe sejam submetidas pelo reitor.»

«A existência de um órgão de governo integrando membros exteriores à universidade e por ela designados, com capacidade efectiva para influenciar as grandes opções da universidade, devendo, pelo menos, emitir parecer vinculativo sobre os grandes planos de actividades, os orçamentos e os relatórios de contas.»

Os estatutos de cada instituição definiriam ainda o equilíbrio das responsabilidades destes dois órgãos, em questões de orientação e de estratégia e na eleição do reitor por um colégio eleitoral.

Assim, poderá haver um órgão, separado do senado, mas com algumas funções de estratégia e de controlo, ao contrário da solução que parece ser sugerida pelo documento do Ministro, que carece de clarificação no plano conceptual; a gestão regular e a supervisão estratégica são coisas diferentes. Entende-se que não deverá ser regra a participação externa obrigatória no senado, mas esta pode ser uma preferência, por parte de algumas instituições.

Estes princípios gerais garantem a diversidade institucional, um bem essencial para as instituições poderem enfrentar a diversidade de desafios que se colocam ao ensino superior. Propomos que às instituições seja deixada a liberdade de definirem a composição dos seus órgãos, de modo a tornarem o governo mais moderno, consciente dos prós e dos contras de cada opção, as quais terão sempre riscos. Estará sempre subjacente na decisão da instituição o seu desenvolvimento numa cultura de exigência e de qualidade. Aceitamos que existam variações nos modelos de governação de instituição, dentro de um quadro geral previsto na lei que deve assegurar mecanismos que garantam a prevalência do interesse público no funcionamento das instituições de ensino superior.

Assim, cada instituição poderá instituir o governo que melhor se adequa às suas características, à sua fase de desenvolvimento e às suas ambições, sem

prejuízo da abertura obrigatória das instituições a uma participação externa no governo institucional de personalidades de grande nível, conhecimento, competência e com crédito de grandes missões por si realizadas. Propõe-se que a escolha dessas personalidades deva ser feita numa lógica pessoal e não de representação. Uma questão que estará sempre subjacente é a questão da *accountability*, que precisa de análise: uma coisa são as auditorias, a inspeção, o Tribunal de Contas; outra coisa é a avaliação do desempenho; outra ainda é a opinião pública.

## 2.2. Estatuto jurídico das instituições de ensino superior

### **Instituição integrada na administração autónoma do Estado**

No quadro legal actual, as instituições de ensino superior têm o estatuto de instituição integrada na Administração Autónoma do Estado, mas será possível no futuro considerar outros tipos de organização, bem como novas formas de estatuto jurídico. O presente modelo tem as virtudes e os defeitos frequentemente apontados, mas este modelo pode ser muito aperfeiçoado, removendo-lhe os constrangimentos conhecidos e fazendo-o mais responsável com a aplicação de alguns dos mecanismos enunciados nesta apreciação. Para isso, contribuirá também a entrada em funcionamento do conselho superior de orientação estratégica, com verdadeira autoridade para a orientação e regulação do sistema de ensino superior, conforme já anunciado pelo Ministro. Acresce ainda a criação anunciada da Agência de Avaliação e Acreditação para a Garantia da Qualidade do Ensino Superior. Não deverão ser implementados modelos que representem mudanças bruscas nas instituições.

Não encontramos consenso relativamente a outros modelos jurídicos das instituições de ensino superior, como o modelo fundacional ou o modelo de entidade pública empresarial. Qualquer destes dois modelos pode significar progressivo descomprometimento do Estado com o futuro e com a qualidade das instituições de ensino superior. Dir-se-ia que a alternativa que está sobre a mesa é: as instituições de ensino superior serem institutos



públicos e o Estado ser um bom regulador. Isto seria uma experiência nova e vale a pena experimentar! A aceitação de outros modelos que traduzem afastamento em relação ao Estado e ao seu papel essencial são potencialmente mais arriscados.

Os outros dois modelos que têm sido discutidos são o modelo fundacional e o modelo de entidade pública empresarial. É instrutivo analisarmos, ainda que superficialmente, estes dois modelos.

### **Modelo fundacional das instituições de ensino superior**

No documento do Ministro apresentado ao CNE, prevê-se que a autonomia e responsabilidade das instituições poderá ser reforçada por um modelo criado num quadro legal novo em que as instituições públicas de ensino superior, no todo ou em parte, possam não pertencer à administração do Estado, nem os seus funcionários serem, necessariamente, funcionários públicos, de forma a permitir-se autonomia na gestão de recursos humanos, financeiros e patrimoniais. O documento do Ministro prevê ainda que a transição para este novo regime, devidamente regulado, possa conduzir aos mecanismos essenciais que devem prevalecer na gestão das instituições de ensino superior que, no nosso entender, são: verdadeira autonomia, flexibilidade na escolha de modelos de organização, desenvolvimento estratégico, gestão eficaz e responsabilização.

Deve tornar-se claro o enquadramento jurídico deste modelo para não se criarem dúvidas quanto à sua viabilidade como alternativa. O modelo de fundação para a rede pública levanta algumas dúvidas porque não existem fundações sem património e a referência a *curadores*, na realidade portuguesa, parece recorrer a uma figura importada dos EUA, onde as universidades são frequentemente fundações; para a rede privada, o modelo já seria apropriado por exigir património, sustentabilidade financeira e fidelidade aos fins institucionais. Como já foi referido acima, não encontramos consenso relativamente a este tipo de modelo institucional.

## **As instituições de ensino superior como entidades públicas empresariais**

Este modelo, que tem sido discutido em algumas sessões públicas por analogia com o modelo de gestão aplicado em alguns hospitais, poderá também ser uma alternativa para a gestão de algumas instituições de ensino superior, mas não encontramos consenso que possa levar-nos a considerá-lo, já porque, como no modelo fundacional, tenderá a desresponsabilizar o Estado relativamente ao ensino superior

### 3. Financiamento e eficiência

#### 3.1. Base de financiamento

A fórmula de financiamento que tem vigorado predominantemente premeia o insucesso escolar. O financiamento pelo número de estudantes, sem outras regras, leva ao oportunismo e ao abaixamento qualitativo do sistema. Só a competição em ambiente regulado, com garantias de qualidade, provoca melhoria qualitativa. Com a entrada em vigor do Processo de Bolonha também os novos rácios teriam de contemplar as novas modalidades pedagógicas. Não admira, portanto, que tenha permanecido ao longo dos anos uma atitude de irresponsabilidade por parte das várias faculdades e departamentos, e que nem pequenos ajustes no orçamento, que tomam em conta o conceito de estudante inelegível, constituíram qualquer incentivo à melhoria de qualidade. Aqui o efeito perverso pode ser o de graduar alunos mal formados.

Este sistema de financiamento também lançou a abertura não controlada das instituições de ensino superior à entrada de alunos mal preparados, incapazes de prosseguir no ensino superior. Outro efeito foi a abertura indiscriminada de novos cursos muitas vezes por instituições mal preparadas para dar as formações que ofereciam. Tudo isto aconteceu com os Governos como observadores imperturbáveis! Portanto, além dum financiamento base, uma parte do orçamento deve ser financiamento programático, com base em planos estratégicos e em indicadores de desempenho, mas o

financiamento programático não deve nunca constituir a *maioria* do financiamento público, em virtude de exemplos deste tipo não terem produzido os resultados desejados nas universidades estrangeiras onde foram experimentados.

### 3.2. Considerações sobre o modelo de financiamento e eficiência

Há um grande déficit de financiamento das instituições de ensino superior, porque não é apenas o financiamento em termos de percentagem do PIB que é baixo em Portugal. Mais importante do que este déficit é o custo médio por estudante que em Portugal é da ordem de € 4356, enquanto que a média europeia é de € 8049. É aqui que reside o nosso principal déficit em termos absolutos, porque a fracção do PIB é um indicador relativo ao PIB baixo de Portugal. Poderá parecer irrealista quereremos investir na Educação tanto quanto investem os países desenvolvidos, mas se não aumentarmos o nosso investimento como vamos desenvolver o País? A Educação é crucial para o nosso desenvolvimento. Dificilmente as nossas instituições poderão competir com as suas congéneres, enquanto os níveis de financiamento em Portugal não forem aumentados para um valor próximo do que recebem essas instituições.

Por outro lado, para melhorar a qualidade e a competitividade das instituições é necessário *a)* racionalizar a oferta de cursos; *b)* adequar os programas de ensino às necessidades da sociedade; *c)* melhorar a qualidade do ensino; *d)* reduzir o insucesso escolar, entre outras medidas. Mas para que muitas destas medidas sejam implementadas pelas instituições será necessária a intervenção eficaz da agência reguladora independente (conselho superior de orientação estratégica? Agência de Avaliação e Acreditação para a Qualidade do Ensino Superior?). O financiamento desta função não pode ser transferido para as instituições de ensino superior, como parece estar implícito no projecto de criação da Agência de Avaliação e Acreditação para a Garantia da Qualidade do Ensino Superior, recentemente apresentado ao CNE.

### 3.3. Propinas

Presentemente, o valor da propina na maioria das instituições é já muito pesado para a maior parte das famílias portuguesas. Deve ser instituída uma acção social equitativa, ou outro mecanismo justo que o Governo encontre para reforçar a capacidade financeira das instituições e permitir a todos os jovens frequentarem, com responsabilidade, o ensino superior.

Existe uma grande desigualdade nas oportunidades financeiras que permitem o acesso dos Portugueses ao ensino superior. É essencial que o custo real de cada estudante frequentar o ensino seja do conhecimento da generalidade dos cidadãos. Esse conhecimento melhor transmitirá ao estudante, aos pais e à sociedade a importância das instituições, da sua qualidade e do esforço do Governo com a preparação das próximas gerações. Esta transparência também criará uma melhor aceitação dum partilha socialmente justa do custo do ensino superior.

Deve também ser garantido o financiamento selectivo de cursos dos 2.º e 3.º ciclos, de forma a reforçar o ensino de pós-graduação e a criação de escolas de estudos graduados nas instituições portuguesas, para atrair estudantes de outros países e garantir que os estudantes portugueses não se escoam para instituições de outros países.

### 3.4. Outras formas de financiamento

#### **Mecenato**

Não há uma tradição de mecenato em Portugal e não é previsível que esta cultura se generalize na nossa sociedade num futuro próximo sem a criação de incentivos fortes, nomeadamente a nível de dedução nos impostos. O Governo português deve ponderar este aspecto e encontrar fórmulas que atraiam o interesse de grandes empresas, tais como empresas farmacêuticas e outras empresas internacionais, que se surpreendem de o Governo português não ter uma posição mais agressiva nesta matéria. Há défice de

iniciativa nesta área por parte do Governo, por parte das instituições do ensino superior e por parte das próprias empresas. Trata-se principalmente de falta de uma cultura nesta área.

### *Overheads*

É também matéria de preocupação que cada uma das instituições de ensino superior, particularmente aquelas em que está mais desenvolvida a cultura da investigação científica, não tenham ainda negociado com as agências portuguesas financiadoras da investigação um sistema de *overheads*, credível e funcionalmente prático, que garanta que as agências financiadoras automática e directamente transfiram para as instituições de ensino superior uma verba extra, para além dos valores concedidos competitivamente aos investigadores para realizar os seus projectos. Este seria um processo de o financiamento à ciência reforçar também as instituições.

As receitas próprias em *overheads* são um «prémio» directo à capacidade das instituições de angariação de fundos para a investigação, mas não se podem substituir às funções do financiamento programático e de base. Os *overheads* também não são os gastos gerais atribuídos aos projectos, e que devem ser gastos em despesas relacionadas com a execução dos projectos.

As instituições de ensino superior para serem fortes, competitivas no ensino de pós-graduação e na investigação terão de ter um tratamento que já está consagrado nas instituições congéneres estrangeiras com as quais vão ter de competir por estudantes, por fundos internacionais e por uma posição de prestígio no *ranking* internacional.

## 4. Acesso e equidade

No âmbito do acesso e equidade no ensino superior, há três questões fundamentais que devem ser acauteladas se desejarmos massificar o ensino e manter a qualidade. A massificação só por si não resolve o défice educacional.

Assim, será necessário: *a)* simplificar o catálogo das formações, sem prejudicar a diversificação real de oferta; *b)* responsabilizar as instituições pelas exigências de acesso, mas implementar mecanismos que penalizem fortemente as políticas institucionais que se preocupem meramente com o aumento do número de alunos, embora se deva assegurar a existência de instituições diversificadas de ensino superior que garantam o acesso de todos; e *c)* fomentar uma cultura de acesso para maiores de 23 anos, mas simultaneamente criar condições prévias de formação para estes cidadãos de modo que, quando se candidatam ao ensino superior, possuam já níveis de conhecimentos e de competências compatíveis com as exigências dos cursos superiores.

Ou seja, Portugal precisa de uma grande diversidade de instituições para atender um público massificado. Haverá que distinguir claramente entre instituições que se dedicam prioritariamente ao ensino (educação ao longo da vida) e o fazem com qualidade, e instituições que simplesmente não cumprem estes objectivos. Nesse sentido, é importante avaliar como decorreu o primeiro ano do regime de acesso para maiores de 23 anos.

## 5. Qualidade do ensino superior em ciência e tecnologia

### 5.1. Criação da Agência Nacional de Avaliação e Acreditação

Quanto à Agência de Avaliação e Acreditação para a Garantia da Qualidade do Ensino Superior, a ser criada pelo Governo enquanto organismo responsável pelos procedimentos de garantia da qualidade, o CNE teve já oportunidade de recentemente emitir parecer sobre o projecto de diploma do Governo.

Reitera-se aqui que um ensino superior desregulado e sem mecanismos de garantia de qualidade fica caríssimo ao País: o financiamento de instituições e formações sem qualidade é um desperdício e estão por avaliar os efeitos nefastos da entrada no mercado de trabalho de diplomados por cursos sem qualidade.

## 5.2. Representação institucional dos laboratórios associados e de outras unidades de investigação

A partir da década de 90, a investigação científica foi muito reforçada nas instituições de ensino superior, particularmente nas universidades, embora isso não tenha acontecido uniformemente em todas as universidades, nem em todas as áreas. A investigação científica desenvolveu-se em unidades de investigação, em muitos casos autónomas, independente dos conselhos científicos dos departamentos e das faculdades. Assim, a ciência cresceu nas universidades, em muitos casos à margem da estrutura organizativa das universidades, por iniciativa de grupos de docentes e investigadores que passaram a ter grande autonomia na definição da política científica dos grupos que chefiavam. Esta autonomia acentuou-se ainda mais, a partir de 2000, com a criação dos laboratórios associados que hoje representam a maior força científica nas principais áreas das Ciências Físicas, Engenharias, Ciências Biológicas, Ciências Biomédicas, na Biotecnologia, nas Ciências do Mar e Ambiente, e exercem também já grande influência nas Ciências Sociais.

Assim, a grande capacidade científica e de formação pós-graduada das universidades é gerida, em grande parte, independentemente das faculdades e dos seus conselhos científicos. Por outro lado, as unidades de investigação, salvo raras exceções, não estão representadas nos órgãos das instituições de ensino superior. É esta realidade institucional que tem que ser normalizada no novo quadro institucional. É sempre preferível acomodar nas novas leis situações de facto, que neste caso já existem, do que criar leis para situações hipotéticas. Neste sentido, o legislador tem a tarefa simplificada, particularmente no que respeita a universidades com aspirações a serem competitivas internacionalmente, com base na qualidade da sua investigação científica.

Também aqui, as alterações a introduzir devem permitir grande grau de flexibilidade para acomodar as diferentes modalidades e graus de desenvolvimento científico das instituições. Algumas universidades terão já atingido um desenvolvimento estratégico em áreas científicas específicas e aspirarão

a um reconhecimento desse valor institucional para promover a sua capacidade competitiva nessas áreas. Claramente, nenhuma universidade portuguesa atingiu (ou atingirá) desenvolvimento científico competitivo em todas as áreas do conhecimento. Será mesmo através da diversificação das competências das instituições do ensino superior que Portugal poderá competir no mercado internacional para captação de estudantes dos 2.º e 3.º ciclos.

Portanto, os laboratórios associados e outras unidades de investigação que atinjam a qualidade de excelência que lhes permita serem competitivos, serão particulares agentes de mudança e de dinamização e, para isso, deverão estar representados e serem influentes institucionalmente. Será importante tornar clara a relação entre laboratórios associados e universidades, o relativo grau de independência e prestação de contas e a relação com os novos órgãos dos governos institucionais.

#### **As escolas de estudos graduados (pós-graduação)**

A gestão da investigação científica e da pós-graduação nas instituições de ensino superior requer uma organização própria, que em muitas das instituições existentes não se coaduna com a visão institucional vigente, mais vocacionada para o 1.º ciclo. Portanto, novas estruturas dedicadas à pós-graduação devem ser criadas dentro das universidades. No entanto, em alguns (poucos) casos, as instituições existentes já contemplam na sua organização estruturas dedicadas à investigação científica, com representação no senado ou nos conselhos científicos, que podem evoluir para modelos modernos de gerir a pós-graduação, sem a criação de novas estruturas. Mais uma vez, esta questão encontrará soluções diversificadas nas diferentes instituições.

Parece consensual que sejam abertas oportunidades institucionais para serem criadas nas universidades, que se desejem afirmar pela pujança da sua investigação científica, novas unidades orgânicas que podem ser designadas *escolas de estudos graduados*, equivalentes em estatuto às faculdades. É essencial que este modelo de unidade orgânica seja criado principalmente



em áreas interdisciplinares que, pela sua natureza, ultrapassaram os limites da definição das áreas científicas mais clássicas dos departamentos e faculdades tradicionais característicos das universidades portuguesas.

Podem ser concebidos vários modelos organizativos para as *escolas de estudos graduados* e cada instituição deverá ter a liberdade de criar o seu modelo, salvaguardando que as unidades de investigação estão representadas nos órgãos institucionais, de modo a serem agentes de mudança e de dinamização da instituição. Exemplo de um modelo minimalista é a criação em cada universidade de uma escola de estudos graduados, com um conselho científico, um órgão executivo e com representação no senado da universidade. Noutro modelo podemos considerar a criação de uma *escola de estudos graduados* por cada grande área científica, com grande interdisciplinaridade.

Os laboratórios associados e as outras unidades de investigação mantêm a sua autonomia funcional, sujeitos às normas instituídas para a escola, mas devem associar-se na organização de grandes institutos temáticos, como por exemplo (para dar exemplos da área das ciências da vida e da saúde): biomedicina, biotecnologia, nanotecnologia, etc. Estas seriam instituições com grande dinamismo, com grande flexibilidade para se adaptarem aos desafios modernos, baseadas nas unidades de investigação existentes, ou que venham a ser criadas, que seriam garante de sucesso dos projectos mais ambiciosos ditados pela estratégia de desenvolvimento das instituições de ensino superior.

Assim, será um grande avanço na evolução da universidade moderna, a criação de *escolas de estudos graduados* que formalmente coexistam com as faculdades tradicionais, cada qual com a sua missão que seria explicitada nos estatutos de cada universidade. Claramente, as escolas de estudos graduados estarão vocacionadas para coordenar a estratégia da investigação e do ensino, principalmente do 3.º ciclo e da formação pós-doutoral. O 2.º ciclo ocupará uma posição intermédia, admitindo-se que em alguns casos, de carácter mais profissionalizante, os alunos completem os 1.º ciclos e permaneçam na esfera das faculdades tradicionais, e outros de características

mais científicas, façam a ligação aos 3.º ciclos, funcionando nas escolas de estudos graduados. Isto constitui um desafio de grande dimensão para as instituições de ensino superior no âmbito do Processo de Bolonha, que ainda não está a ser seriamente enfrentado.

A criação das escolas de estudos graduados nas universidades que o conseguirem, vai trazer maior vigor, visão e internacionalização às universidades. Este vigor reflectir-se-á também na transformação do ensino do 1.º ciclo, pois que parte da metodologia e da filosofia do ensino de pós-graduação, já instituídas nos centros de investigação, deverá vir a ser implementada no ensino do 1.º ciclo. Mais alunos do 1.º ciclo deverão ser integrados nos trabalhos e na vivência dos institutos de investigação, como parte da sua formação académica. Nesta fase do seu desenvolvimento, os alunos ainda andam à procura do que querem fazer com as suas vidas. Pretende-se também que o ensino do 1.º ciclo seja ministrado pelos melhores professores.

Admitimos que nem todas as universidades e, certamente também não será o caso geral dos institutos politécnicos, atinjam o desenvolvimento acima referido, mas mesmo as instituições menos ambiciosas devem aspirar a ter competências científicas em pelo menos algumas áreas, e que estas áreas contribuam para uma cultura de excelência no ensino. Claramente, Portugal não tem dimensão para muitas universidades de investigação.

Deve ser equacionada a criação de escolas de estudos graduados interuniversitárias, de carácter colaborativo, congregando esforços de diversas universidades nacionais e estrangeiras, de resto em consonância com a realidade institucional dos laboratórios associados e com as colaborações recentemente protocoladas com universidades estrangeiras de referência. Isto põe, evidentemente, um desafio à criatividade institucional, mas pode ser a única possibilidade de criar massa crítica a partir de capacidades dispersas e que têm de permanecer dispersas, porque estão associadas a recursos humanos afectos à diversidade espacial e institucional das formações de 1.º ciclo.

### 5.3. Estatutos da Carreira Docente e de Investigação

O documento entregue ao CNE pelo Ministro anuncia nova legislação e, em particular, novos estatutos da carreira docente e de investigação, com vista a reduzir a endogamia nas instituições, a potenciar a atracção para Portugal de recursos humanos mais qualificados, estimular a mobilidade de docentes e investigadores e o rejuvenescimento institucional. Estas são questões de princípio, mas desejamos chamar a atenção para que serão também as condições institucionais, particularmente o financiamento e a consistência das políticas científicas, que determinarão o sucesso da legislação. Felizmente, em muitos casos há já meios humanos em Portugal e no estrangeiro, disponíveis para regressar a Portugal, mas terá de haver uma política consistente de suporte ao desenvolvimento das instituições de ensino superior.

Chama-se a atenção para o facto de ser urgente acabar com a contratação obrigatória, como professores auxiliares, dos assistentes quando se doutoram. A contratação deve basear-se na competência sem qualquer privilégio pelo mero facto de ter ocupado um cargo anteriormente. Deve também distinguir-se entre promoções e novas contratações dos docentes e investigadores.

Oportunamente analisaremos as propostas de legislação agora anunciadas, quando elas estiverem disponíveis, mas desde já consideramos fundamental que sejam acautelados os seguintes dois pontos: *a)* intercomunicação das carreiras; e *b)* recrutamento de pessoal científico e docente.

#### **Intercomunicação das carreiras docente e de investigação**

O ensino do 1.º ciclo deve ser feito por professores experientes. Os estudantes do 1.º ciclo deverão ter oportunidade de ser ensinados por professores com uma larga experiência para poderem comunicar aos alunos também a sua vivência académica. Em muitos casos, estes alunos estão ainda numa fase de indefinição dos seus percursos e precisam de ser influenciados positivamente. Já nos 2.º e 3.º ciclos, o ensino deverá ser dado necessariamente

por investigadores, que comunicam o seu saber, fazendo e comungando de perto com os estudantes as suas tarefas de investigação. Nesta função não se distinguem os docentes dos investigadores.

Parece, assim, que a universidade precisa de bons cientistas, com disponibilidade para produzir e transmitir conhecimento, e que as diferenças entre o docente e o investigador não devem ser muito marcadas. Mesmo nos institutos de investigação, uma das funções importantes é transmitir conhecimento a um contingente de jovens cada vez maior. Portanto, a diferença entre as duas carreiras não deve ser muito marcada. Certamente, deve haver sobreposição de funções, tanto docentes como de investigação, previstas para as duas carreiras. Admitimos o cenário de haver uma única carreira de docente/investigador no ensino superior. Deve ser facilitada a diversidade de missões e de avaliações de desempenho dos docentes/investigadores, segundo as estratégias das escolas e das unidades orgânicas e os ciclos de vida dos docentes (equilíbrio ensino-investigação).

Os doutorandos e os pós-doutorados devem ter oportunidade de adquirir uma formação para a docência ao longo da sua preparação, pelo que a legislação deve prever a participação dos doutorandos, mesmo que sejam bolsiros, em actividades de docência.

### **A missão e os docentes dos institutos politécnicos**

Este tema está a ser intensamente discutido, particularmente no âmbito dos institutos politécnicos, e será necessário mais algum tempo para se criar um consenso sobre a missão e os pontos fortes do ensino politécnico. Como já foi referido, as missões das universidades e dos institutos politécnicos não devem ser confundidas. As universidades e os institutos politécnicos têm igual dignidade, mas têm identidades diferentes. Esta questão está repleta de ambiguidades e preconceitos, e é necessário acentuar a necessidade de um ensino terciário diversificado, mas clarificar o que se entende por ensino politécnico e por ensino universitário, definindo as necessidades futuras. O ensino politécnico deve ter como objectivo primário a formação de profissionais especializados, intimamente ligados à prática (excluem-se

aqui a Medicina, Direito e Engenharia), enquanto que o ensino universitário deve ter como objectivo primário, numa das suas vertentes, formar académicos com uma formação científica sólida intimamente ligados à investigação e, noutra vertente, formar cidadãos versáteis preparados para os desafios duma sociedade moderna.

Mas esta dicotomia é uma simplificação, pois que estamos a assistir em vários países ao alargamento do leque de formações possíveis com combinações inovadoras entre as formas clássicas do ensino terciário. Assim, as instituições devem organizar leques de formações que vão desde médicos até enfermeiros e técnicos de saúde, e de engenheiros com formação teórica sólida, mas também especialistas em computação e programação. Assim, pode haver colaboração entre institutos politécnicos e universidades, o que se deve evitar é que escolas de ensino politécnico se transformem em escolas universitárias por medidas administrativas (e vice-versa), o que levaria à perda de qualidade dos dois tipos de instituições na realização das suas missões primárias.

No entanto, pode haver colaboração efectiva entre universidades e institutos politécnicos, mas essa colaboração deve ser a nível das escolas, ou faculdades, dos dois tipos de instituições. Poderão ser criadas comissões nos vários sectores, como saúde, educação, economia, informática, etc., para avaliar as potencialidades de colaboração entre as respectivas escolas, ou faculdades. Nada impede que se criem pólos geográficos de interligação entre o ensino universitário e o ensino politécnico.

Pode ser possível criar mestrados comuns em que colaboram docentes das escolas politécnicas e das universidades. Mas esta colaboração deve ser feita por sectores, com um prazo longo de planeamento para a sua execução, e deve ser acompanhada por avaliações exigentes. Não deve haver precipitações para criar cursos de mestrado que não tenham objectivos profissionais bem definidos.

A diferenciação entre institutos politécnicos e universidades tem consequências na definição das competências do pessoal docente e das infra-estruturas. O ensino politécnico necessita de docentes bem integrados na prática

das actividades profissionais, enquanto que o ensino universitário precisa de docentes/investigadores. Isto dita também a distribuição de tempo que uns e outros dedicam à docência e a outras actividades, bem como os requisitos de futuras avaliações de desempenho e regras de progressão.

## 6. Abertura das instituições à sociedade e à economia

As instituições de ensino superior ainda se encontram pouco ligadas às necessidades da sociedade, e não preparam os cidadãos para as exigências da sociedade moderna. Analisemos esta questão primeiro a nível do 1.º ciclo. O Processo de Bolonha veio criar oportunidades extraordinárias para o ensino superior se adaptar às exigências da sociedade, mas está a ser difícil mudar a cultura estabelecida.

É o 1.º ciclo que primeiro terá de responder à massificação cada vez maior do ensino superior, e não poderá este ciclo conter já especializações que só o serão virtualmente. Este ciclo de ensino superior tem objectivos diferentes nos institutos politécnicos e nas universidades. Nos institutos politécnicos, a definição da missão deste ciclo será mais objectiva e mais fácil de definir. Mas nas universidades e num ensino universitário massificado, um dos grandes objectivos do 1.º ciclo é preparar cidadãos para fazer face aos múltiplos desafios que vão encontrar na sociedade.

Mas o 1.º ciclo também tem de preparar os estudantes que vão dar continuidade aos seus estudos nos 2.º e 3.º ciclos, já mais especializados. Portanto, o 1.º ciclo deve ter currículos muito flexíveis, ao contrário do que parece estar a acontecer devido à limitação de tempo (três anos) e à predominância do pensamento tradicional dos nossos docentes. Nos próximos anos devemos produzir um grande número de cidadãos com uma *cultura liberal*, isto é, cidadãos que tiveram uma vivência universitária que lhes deu agilidade mental, conhecimento, sentido ético e de responsabilidade, autoconfiança, mas acima de tudo uma visão informada do mundo em que vão participar. Para muitos, o 1.º ciclo deve oferecer ferramentas de estudo e algum aprofundamento de uma área por opção do aluno. Deve ser promovida uma discussão ampla sobre os objectivos do 1.º ciclo, de modo a facilitar que estes

estudantes possam ao fim de três anos encontrar acolhimento na dinâmica da sociedade e possam eles também ser motores de mudança.

Estamos atentos ao grande progresso que as instituições fizeram nos últimos anos no que respeita a divulgação científica e cultural, particularmente com a intervenção do Ciência Viva, que é uma associação principalmente de laboratórios associados que assumiu a responsabilidade de criar uma agência não governamental, embora dependente de fundos públicos, com a finalidade de criar uma ligação dos institutos universitários às escolas e à sociedade. Aqui tem havido grande progresso, com uma participação muito grande das unidades de investigação, que assim têm também dado grande visibilidade às instituições de ensino superior e à importância da investigação científica.

A problemática de inserir os cidadãos com doutoramento no desenvolvimento da economia do País é complexa, e não temos mecanismos para aferir as estratégias anunciadas. Só agora começamos a ter um número razoável de cidadãos com esta formação, que ainda não chega para satisfazer todas as necessidades das instituições de ensino superior, se se implementar a obrigatoriedade de todos os docentes e investigadores destas instituições possuírem o grau de doutor. Começamos agora a beneficiar das iniciativas destes doutores na criação de novas empresas especializadas, especialmente na área da informática e da biotecnologia, onde já há exemplos de sucesso. Começamos também a ter competências para estabelecer novas parcerias com instituições de prestígio, como o MIT, Carnegie Mellon e outras instituições que permitirão aos nossos melhores cérebros ter acesso a tecnologias e estratégias empresariais de ponta. Esta universalização dos nossos jovens coloca-os em posição de conceber e participar futuramente na nova vida empresarial que terá de evoluir em Portugal no futuro próximo.

Sem podermos analisar as medidas que o Governo está a tomar neste âmbito, por não as conhecermos, reconhecemos que a modernização das nossas instituições passa por incrementar a sua internacionalização e por apostas arriscadas cujo aproveitamento não será total.

### **Algumas considerações sobre a evolução da integração dos doutorados na economia**

O problema dos doutoramentos é muito complexo em Portugal e, eventualmente, irá traduzir-se numa situação grave num futuro próximo. O sector público emprega actualmente cerca de 45% de todos os licenciados e cerca de 95% de todos os doutorados. Com o congelamento do sector público, o sector privado a curto/médio prazo não criará emprego qualificado em número que permita compensar a perda de emprego público. No entanto, se houver congelamento nos sectores estratégicos do ensino superior e da investigação, muitas das metas acima definidas não serão alcançáveis a médio prazo.

Estamos, de certo modo, numa fase de desenvolvimento em que as universidades produzem em avanço às necessidades do mercado. É interessante comparar com o que aconteceu nos países africanos, embora numa escala diferente, no período pós-independência. Na sequência da independência destes países, criou-se um clima de euforia em torno das universidades nacionais, consideradas como motor do futuro desenvolvimento económico. Porém, passados os primeiros anos durante os quais os novos licenciados foram usados na modernização dos quadros do Estado, surgiu uma crise de emprego porque os quadros públicos estavam saturados e o sector privado não tinha um nível de desenvolvimento capaz de absorver licenciados. Ou seja, o Estado assumiu-se como o sector moderno da Nação, concentrando os recursos humanos mais qualificados, ao passo que o sector privado, menos moderno, continuava a apostar na mão-de-obra barata e pouco ou nada qualificada. Nas palavras de Neave e Van Vught:

«A relação entre o governo e o ensino superior, particularmente em África, reflecte de forma considerável a ausência de um sector moderno da economia... Não é possível ligar um sistema universitário ao “mercado privado” quando as infra-estruturas para o desenvolvimento desse sector não estão criadas. Isto não quer dizer que a universidade não possa desempenhar o papel de instituição de “serviço”, para criar esse sector de mercado a longo prazo. Isso significa, porém, que a universidade desempenha essa função em antecipação à futura economia baseada no mercado.



(...) Mas, pela mesma razão que é um factor de modernização numa economia ainda largamente tradicional, o ensino superior revela algumas das suas maiores contradições ao actuar como um instrumento de política antecipadora. Quer se chame “desajustamento” ou “falta de sensibilidade às necessidades nacionais”, os produtos da universidade não correspondem ao que se consideram as “necessidades do mercado”. Está, porém, sintonizada com um sector “moderno” da actividade nacional, ou seja, com o serviço governamental.

O grau de desemprego de graduados resultante é, ao mesmo tempo, o reflexo da forma como os que provêm de uma sociedade tradicional imaginam a modernidade e a falta de capacidade do sector moderno privado em os absorver. *O ensino superior ultrapassou as necessidades do serviço do governo, enquanto que o sector privado não tem capacidade suficiente para absorver estes excedentes de graduados.»*

Salvaguardadas as devidas proporções, podemos dizer que é esta a situação que se vive em Portugal em relação à pós-graduação. As universidades estão a produzir doutorados claramente em avanço às necessidades de um sector privado pouco moderno, tradicionalmente apostado em sectores de mão-de-obra intensiva e baixa qualificação, o que força o Estado ou a empregar directamente esses doutorados, ou a subsidiar a sua permanência no sector privado, na expectativa que isso possa acelerar a mudança deste sector. E, mesmo ao nível da licenciatura, é possível ver que a grande concentração de mão-de-obra qualificada se dá no sector público, não no sector privado. Assim, iremos ter um período difícil, em particular fora da região de Lisboa (aqui a concentração de organismos e serviços do Estado dará provavelmente alguma protecção), onde o emprego qualificado começa a ser uma raridade.

6 de Junho de 2007

O Presidente, *Júlio Pedrosa*

Parecer sobre o Projecto de Decreto-Lei  
relativo à criação da Agência de Avaliação e Acreditação  
para a Garantia da Qualidade do Ensino Superior

**Parecer n.º 3/2007**  
**do Conselho Nacional de Educação**

*(publicado no Diário da República n.º 133, 2.ª Série, de 12 de Julho de 2007)*



Parecer sobre o Projecto de Decreto-Lei  
relativo à criação da Agência de Avaliação e Acreditação  
para a Garantia da Qualidade do Ensino Superior

**Parecer n.º 3/2007**

Preâmbulo

No uso das competências que por lei lhe são conferidas, e nos termos regimentais, após apreciação do projecto de parecer elaborado pelos conselheiros relatores Domingos Xavier Viegas e Alberto Castro Amaral, o Conselho Nacional de Educação, em sua reunião plenária de 6 de Junho de 2007, deliberou aprovar o referido projecto, emitindo, assim, o seu segundo parecer no decurso do ano de 2007.

Introdução

A garantia da qualidade em todo o sistema de ensino superior é fundamental para a sua afirmação no contexto nacional e internacional. O processo de avaliação da qualidade do ensino superior já se encontra estabelecido em Portugal, desde há vários anos, e tem contribuído fortemente para a melhoria geral do sistema. Sob a coordenação do CNAVES e com a colaboração de diversas instituições e personalidades ligadas ao sistema de Ensino Superior em Portugal, a actividade desenvolvida permitiu criar nas instituições um empenho pela qualidade, com processos de auto-avaliação e de diálogo entre as escolas e as entidades de avaliação, com repercussão positiva na generalidade das instituições.

A avaliação do sistema de investigação científica, com uma forte componente externa, com resultados traduzidos em classificações reconhecíveis e com repercussões directas nos níveis de financiamento, constituiu igualmente uma experiência muito positiva, que contribuiu fortemente para estimular e incentivar a comunidade científica e para aumentar a sua credibilidade, quer no País, quer a nível internacional.

A acreditação das qualificações profissionais dos licenciados portugueses, desenvolvida pelo conjunto das ordens profissionais, com os seus parâmetros próprios, complementou os dois procedimentos anteriores e introduziu um elemento adicional de competitividade no processo de melhoria da qualidade. A experiência decorrente da sua aplicação ao longo de anos, em especial nalgumas carreiras profissionais, permitiu igualmente consolidar uma cultura de avaliação, que se saúda e valoriza.

No âmbito das mudanças recentes no ensino superior português e tendo em vista a sua integração no contexto internacional, em particular no espaço europeu, dando sequência a recomendações contidas em estudos solicitados, o Governo propõe, através do presente projecto de decreto-lei, a criação de uma agência de avaliação e de acreditação, com a missão de definir, coordenar e executar a avaliação e acreditação das formações do ensino superior, com vista a assegurar a sua qualidade.

Ao pronunciar-se sobre o projecto de decreto-lei, que se encontra em discussão pública, o CNE, através da sua 3.<sup>a</sup> comissão especializada permanente, começa por saudar a oportunidade desta medida, pela importância de que se reveste a agência que se pretende criar e pela urgência de se implementarem a generalidade das medidas preconizadas.

No espírito de colaboração construtiva que anima este Conselho iremos apreciar o projecto de decreto-lei, salientando os seus aspectos positivos, mas também os que suscitam alguma reserva ou que sejam susceptíveis de melhoria.

#### Apreciação na generalidade

1. O regime jurídico proposto para a Agência de Avaliação e de Acreditação para o Ensino Superior (AAA), de uma entidade com carácter fundacional, de direito privado, suscita algumas reservas. Sendo uma instituição financiada com dinheiros públicos e com algumas atribuições estatais, não nos parece adequado que esta Agência assumia, no contexto

actual da legislação vigente, o estatuto de uma fundação, menos ainda de direito privado.

2. Um dos objectivos traduzidos no decreto-lei é o de garantir a independência e absoluta exterioridade da nova Agência, quer em relação aos estabelecimentos de ensino superior, quer face ao Governo. Não parece que a solução proposta garanta esta independência em relação ao Governo, uma vez que segundo os estatutos da Agência será o Governo a nomear os membros do conselho geral (artigo 8.º) como representantes do Estado e, por sua vez, será o conselho geral a designar os membros dos conselhos de administração e de revisão (artigo 9.º). Uma das questões que se coloca, naturalmente, é a de saber qual será a eventual relação entre a nomeação para estes cargos e os ciclos políticos eleitorais. Tratando-se, como se depreende, de cargos de confiança política do Governo, poderá colocar-se a possibilidade de substituição dos seus titulares, em caso de mudança de Governo, nomeadamente por eleições antecipadas, tanto mais que a duração do mandato dos membros do conselho geral não se encontra definida, ao contrário do que sucede com o mandato de outros órgãos da Agência.
  
3. Seria, certamente, possível adoptar soluções menos governamentalizadas. Outros países seguem uma prática diferente, por exemplo com intervenção da Assembleia da República, ou do Presidente da República ou mesmo do Tribunal de Contas. No caso dos Estados Unidos, a acreditação é feita por entidades de natureza privada, acreditadas publicamente, as quais foram criadas para assegurar o objectivo explícito de garantir padrões mínimos de qualidade evitando, simultaneamente, qualquer interferência do Estado. Em Portugal, por exemplo, a escolha do Presidente do Conselho Nacional de Educação passa pela Assembleia da República. No relatório da ENQA recomenda-se que o Governo nomeie para *chairman* um membro respeitado da sociedade portuguesa, sem vínculo quer a instituições de ensino superior, quer ao governo, mas que «the government further should appoint ordinary board members based on the nominations from the constituent member groups in the advisory council», o que aponta para uma solução muito

menos governamentalizada e com maior intervenção dos *stakeholders* do ensino superior.

4. Se o Governo mantiver a proposta de nomear os membros do conselho geral, então recomenda-se que seja aberta a participação de outras entidades nesse processo. Uma modalidade possível seria a de alargar o número de membros do conselho geral de três para seis. Três destes membros poderiam ser designados pelo Governo e os restantes três seriam propostos pelas entidades representativas (CRUP, CISP e APESP) e nomeados pelo Governo. O presidente do conselho geral seria eleito ou nomeado de entre os membros designados pelo Governo.
5. Por outro lado, embora se limite o mandato dos membros do conselho de administração a três anos, com uma única renovação, não se estabelece nenhuma limitação aos mandatos dos membros dos conselhos geral e de revisão, o que não parece ser a solução mais indicada. Conviria definir que a substituição dos membros dos órgãos de gestão da Agência se fará por fases, de forma a evitar a perda de referências, por substituição simultânea de todos os seus membros.
6. A composição do conselho consultivo reduz em excesso a representação dos estabelecimentos de ensino superior, uma vez que a sua participação se limita a três elementos (universidades públicas, politécnicos públicos e estabelecimentos privados). Porém, admite-se um representante por cada uma das ordens profissionais existentes e representantes dos ministérios interessados. Esta opção dará origem a um conselho consultivo com uma capacidade técnica muito reduzida.
7. No artigo 18.º, em que se define a composição do conselho de revisão, deixa-se em aberto, no limite, a possibilidade de este órgão poder ser constituído apenas por cidadãos estrangeiros. Recomenda-se que seja fixado o número de cinco elementos para este conselho. O CNE aproveita este ponto para reafirmar o seu apoio à intenção do Governo em internacionalizar o sistema de avaliação e de acreditação. Fá-lo, no entanto, não deixando de afirmar dois outros princípios que deveriam

ser aplicados neste e noutros âmbitos: o da *reciprocidade* e o da *contextualização*. Defende-se, assim, que o nosso país deve seguir neste campo as regras que forem adoptadas noutros países, nomeadamente quando reconheçam a participação de cidadãos nacionais em órgãos similares; por outro lado, defende-se a participação obrigatória de cidadãos nacionais nos diferentes órgãos e comissões da Agência, em conjunto com cidadãos estrangeiros, para assegurar que o contexto nacional é tido em conta na sua actuação.

8. Não se sabe qual é a articulação entre a Agência de Avaliação e de Acreditação e o Conselho Superior de Regulação e Orientação do Ensino Superior, que está anunciado nas linhas de orientação da reforma do Ensino Superior, apresentadas recentemente pelo MCTES, mas que não se encontra ainda definido. Embora se admita o princípio de independência da Agência de Avaliação e de Acreditação relativamente ao referido Conselho, presume-se que, pelo menos, este deverá ter em conta os resultados das avaliações ou acreditações produzidas pela Agência na regulação que lhe competirá fazer do sistema de ensino superior.
9. Sendo a Agência de Avaliação e de Acreditação uma nova entidade, que vai desempenhar funções desenvolvidas no passado recente por outros organismos, nomeadamente o CNAVES, convinha saber como irá ser aproveitada a estrutura e a experiência deste organismo que introduziu a prática de avaliação do ensino superior em Portugal e conduziu, ao longo de mais de uma década, um processo de mútua aprendizagem que, no nosso entender, não se pode nem deve desperdiçar.
10. Não é clara qual é a relação da Agência de Avaliação e de Acreditação com outros organismos congéneres de outros países. Fica igualmente em aberto a questão de saber se as instituições nacionais poderão ou não recorrer livremente a agências de outros países, ou se estão vinculadas à Agência Nacional.
11. Sendo a investigação científica (IC) parte integrante da missão do Ensino Superior, não fica clara a articulação entre a avaliação do



Ensino Superior e a do sistema de investigação científica. Continuarão a ser independentes, como até aqui, ou será que esta Agência tem, no limite, poder para abarcar as duas sub-avaliações? Neste contexto ainda, não se compreende quais poderão ser as «outras avaliações de natureza científica» que se mencionam no n.º 3 do artigo 3.º do projecto de decreto-lei e no n.º 2 do artigo 4.º dos estatutos. Serão, porventura, as avaliações do sistema de investigação científica mencionadas acima?

12. Depreende-se que a Agência de Avaliação e de Acreditação irá produzir a acreditação profissional das formações ministradas pelo Ensino Superior, tarefa que até ao presente e, de acordo com a legislação vigente, competia às ordens profissionais. Embora se reconheça haver algumas vantagens na conjugação das tarefas de avaliação e de acreditação por uma mesma entidade, não pode deixar de se reflectir que tal procedimento descontinua a prática actual. Torna-se, pois, urgente clarificar esta situação, através de legislação própria e através da definição do papel das ordens no processo, nomeadamente em articulação com a Agência. Neste contexto, recomenda-se que não se deixe de aproveitar o rico património de doutrina e de experiência adquiridos nesta matéria nas principais instituições nacionais envolvidas, ao longo dos últimos anos.
  
13. Um aspecto que merece fortes reparos é o da responsabilidade pelo financiamento do sistema de avaliação/acreditação que o Governo pretende transferir integralmente para os estabelecimentos de ensino superior, assumindo, apenas, uma contribuição financeira de três milhões de euros até final de 2008, a título de subsídio de instalação (artigo 4.º, n.º 3), e uma dotação patrimonial de um milhão de euros (artigo 5.º, n.º 1). Como ao Estado não compete assegurar quaisquer outras dotações à Agência (artigo 4.º, n.º 4), a sua sobrevivência terá de ser assegurada pelos avaliados/acreditados (artigo 7.º, n.º 4 e Artigo 22.º, n.º 1 dos estatutos anexos), estando desde já previsto um sistema de cobrança coerciva das dívidas (artigo 7.º, n.º 7).

14. Nestas condições, a fixação dos custos das avaliações/acreditações assume uma grande centralidade. No preâmbulo do projecto de decreto-lei (p. 5, segundo parágrafo) diz-se: «Os serviços prestados pela Agência são pagos pelos respectivos destinatários, mas o montante referente é limitado, quer pelo montante do próprio custo da prestação, quer pelas práticas nessa matéria registadas ao nível do sistema europeu de garantia de qualidade do ensino superior». No artigo 7.º, n.º 4 do projecto de decreto-lei, determina-se: «O montante devido à Agência por cada acreditação deve reflectir directamente os custos acarretados pelo respectivo procedimento». Finalmente, o artigo 22.º, n.º 3 dos estatutos anexos, estabelece que «O montante das receitas devidas pela avaliação e acreditação está indexado aos custos efectivos com este procedimento e não deve exceder o resultante das boas práticas europeias nesta matéria, sendo revisto anualmente.»
15. O projecto de decreto-lei é totalmente omissivo quanto ao órgão com competência para fixar os custos das avaliações, podendo presumir-se que essa será uma competência do conselho de administração (artigo 11.º, n.º 3, alínea *d*), cujos membros são nomeados pelo conselho geral, por sua vez nomeado pelo Governo, de acordo com o presente projecto do Governo. Desta forma, os estabelecimentos de ensino superior e os seus ciclos de estudos vão ser confrontados com a obrigação de se submeterem a avaliações/acreditações, pagando um preço que é fixado sem qualquer intervenção da sua parte. Por um lado, é muito duvidoso que as «boas práticas europeias» sejam um bom regulador dos preços; por outro lado, como a Agência é um fornecedor monopolista cujos «clientes» não podem recusar os seus serviços, não se vê como as regras de mercado possam ser úteis.
16. Embora se diga que os montantes devidos pela acreditação devam reflectir *directamente* os custos do procedimento, uma vez que o Governo não assume qualquer compromisso de financiamento para além do referido no n.º 13 deste Parecer, é de presumir que o termo «directamente» será usado de forma alargada. Assim, para além dos custos *directos* resultantes da actividade das equipas de avaliação,

o montante terá que incluir o suficiente para assegurar, também, os salários dos membros executivos do conselho de administração e do pessoal técnico e administrativo da Agência (incluindo os do gabinete de estudos e análise e o serviço financeiro), o pagamento de senhas de presença aos outros membros dos órgãos de gestão, os custos de formação dos peritos, os custos de internacionalização da Agência, etc. Recorda-se que a ENQA, no seu relatório, prevê que a Agência deverá ser dotada com um quadro de pessoal com pelo menos 25 profissionais qualificados. Segundo a ENQA «the new agency must be financed at a level that, among other issues, ensure adequate professional staff, appointment and training of (international) experts and active participation in global and European cooperation.»

17. Deve, assim, reconhecer-se que o projecto de decreto-lei se desvia substancialmente das recomendações da ENQA em matéria de financiamento. A ENQA recomenda que se recorra a um modelo de co-financiamento: «The ENQA panel recommends that a principle for co-financing is followed using a size parameter. The degree of variation according to the size-parameter between the highest and lowest possible contribution from the higher education institutions could then be settled between a 25 and 50 percent contribution.»
18. Curiosamente, a ENQA só recomenda que as instituições paguem a totalidade dos custos no caso da acreditação de novos cursos, assumindo que isso será uma forma de desencorajar a proliferação de propostas: «Accreditation of new programmes could be based on a full fee from the institutions. It is the assumption of the panel that a model of institutional self-financing will regulate the number of new programmes submitted for approval via a process of pre-accreditation and thus avoid a continuation of the recent years explosive growth in the number of new study programmes.»
19. Considera-se que o projecto de decreto-lei pode vir a penalizar excessivamente os estabelecimentos de ensino superior que ficam desprotegidos em relação às decisões que a Agência vier a tomar em matéria

de preços a pagar, não parecendo que o disposto no articulado da proposta (v. n.º 14 deste parecer) seja suficiente para regular esta matéria. Nas condições propostas no projecto de decreto-lei, ou a Agência vê coarctada a sua plena actividade pela falta de recursos financeiros, ou os estabelecimentos de ensino superior serão confrontadas com custos sistematicamente crescentes dos serviços a pagar à Agência. Assim, falta claramente um mecanismo regulador de preços, de forma a proteger de algum modo os interesses dos estabelecimentos de ensino superior que, com a nova legislação, se convertem de responsáveis pelo sistema de avaliação em meros clientes de um fornecedor monopolista.

20. Finalmente, o projecto de decreto-lei é omissivo quanto à prestação de contas pela própria Agência, esta sim uma exigência da União Europeia para a sua própria acreditação e integração no registo europeu de agências de acreditação.

#### Apreciação na especialidade

21. Algumas das atribuições da nova Agência merecem um comentário crítico. Assim, no artigo 5.º, n.º 3, alínea *b*) diz-se: «O acompanhamento pela Agência das iniciativas de avaliação e de acreditação tomadas pelos estabelecimentos de ensino superior junto de outros organismos de garantia da qualidade». Isto parece ser uma intromissão desnecessária e abusiva na autonomia dos estabelecimentos de ensino superior. Qualquer estabelecimento de ensino superior deve poder tomar as iniciativas que bem entender em matéria de avaliação e acreditação, nomeadamente recorrendo a agências internacionais, sem interferência externa, incluindo a da Agência. Este acompanhamento deverá, quando muito, limitar-se às situações previstas na alínea *d*) do n.º 2 do artigo 11.º dos estatutos anexos (competências do conselho de administração) – ou seja, quando o estabelecimento de ensino superior pretender ver reconhecidos, para efeitos nacionais, os resultados de avaliações/acreditações que tenha solicitado.

22. Também se discorda da redacção apresentada no artigo 6.º, alínea *b*) dos estatutos anexos: «O acompanhamento da actividade de auto-avaliação dos estabelecimentos de ensino superior.» Esta frase não está tecnicamente correcta pois a agência não deve acompanhar ou interferir com os exercícios de auto-avaliação dos estabelecimentos de ensino superior, quer ao nível do estabelecimento, quer ao nível dos seus cursos. Essa é tarefa para as comissões de avaliação/acreditação que analisarão os relatórios de auto-avaliação.
23. Provavelmente, o que se pretendia era referir os sistemas próprios de garantia da qualidade a que se alude no preâmbulo (p. 2): «*iv*) e com exigência de concretização, por universidades e institutos politécnicos, de sistemas próprios de garantia da qualidade, passíveis de certificação.» (A propósito, sugere-se substituir «universidades e institutos politécnicos» por «todos os estabelecimentos de ensino superior», para abranger casos de escolas não integradas).
24. O que a Agência deve fazer é auditar (ou certificar) estes sistemas próprios de garantia da qualidade, verificando se são eficazes e se correspondem às necessidades, em vez de proceder a um mero acompanhamento. E isso pode ser algo que integra os exercícios de avaliação/acreditação institucional (v. o caso das auditorias da EUA). Segundo David Dill: «audit is an externally driven peer review of internal quality-assurance, assessment, and improvement systems. Unlike assessment, an audit does not evaluate quality: it focuses on the processes that are believed to produce quality and methods by which academics assure themselves that quality has been attained. And, unlike accreditation, it does not determine whether an institution or a programme meets threshold quality criteria and, therefore, certifies to the public the existence of minimum educational standards. Audits do not address academic standards, or determine the quality of teaching and learning outcomes, but evaluate how an institution satisfies itself that its chosen standards are being achieved. Audit reports, similar to financial audits, are always made public.» A ENQA, no seu relatório, recomenda igualmente que «academic audit be defined by the new

agency as a method for evaluating the strengths and weaknesses of the quality assurance frameworks and mechanisms adopted by a higher education institution for its own use in order to continuously monitor and improve its activities and results».

25. Também não é clara a redacção da alínea g) do artigo 6.º dos estatutos anexos. Refere-se a transpor para Portugal as práticas internacionais? Ou ao acompanhamento das iniciativas dos estabelecimentos de ensino superior junto de entidades avaliadoras/acreditadoras internacionais? Ou à utilização pela Agência de instituições internacionais para avaliações em Portugal?

6 de Junho de 2007

O Presidente, *Júlio Pedrosa*



Parecer sobre o Anteprojecto de Decreto-Lei  
sobre o «Regime Jurídico da Habilitação Profissional  
para a Docência»

**Parecer n.º 4/2007**  
**do Conselho Nacional de Educação**

*(publicado no Diário da República n.º 138, 2.ª Série, de 19 de Julho de 2007)*





Parecer sobre o Anteprojecto de Decreto-Lei  
sobre o «Regime Jurídico da Habilitação Profissional  
para a Docência»

**Parecer n.º 4/2007**

Preâmbulo

Em reunião conjunta das 1.<sup>a</sup>, 2.<sup>a</sup> e 3.<sup>a</sup> comissões especializadas permanentes, realizada a 13 de Dezembro de 2006, foi aprovada a apreciação ao anteprojecto de decreto-lei sobre o regime jurídico da habilitação profissional para a docência, enviada, em devido tempo, aos órgãos competentes do Ministério da Educação.

Na 91.<sup>a</sup> sessão plenária, realizada em 6 de Junho de 2007, e no uso das competências que por lei lhe são conferidas, o Conselho Nacional de Educação deliberou ratificar a referida apreciação elaborada pelos conselheiros relatores António Francisco Cachapuz e Paula Teixeira.

Tendo em conta que entretanto se verificou a publicação do diploma que regula a matéria em apreço, são igualmente publicadas em adenda as considerações aprovadas em plenário na sequência deste processo.

1. Introdução

O anteprojecto de decreto-lei sobre o regime jurídico da habilitação profissional para a docência, apresentado pelo Ministério da Educação em Novembro de 2006, diz respeito ao regime jurídico da habilitação profissional para a docência na educação pré-escolar e nos ensinos básico e secundário.

Trata-se da proposta de um importante diploma, já que nele se prevê que a sua matéria se aplica «a todos os estabelecimentos de ensino superior, públicos, particulares ou cooperativos que visem ministrar formação conducente

à aquisição de habilitação profissional para a docência» (artigo 2.º) e que «a habilitação profissional para a docência num determinado domínio é condição indispensável para o desempenho docente nas áreas curriculares ou disciplinares por ele abrangidos» (artigo 3.º).

O Conselho Nacional de Educação (CNE) congratula-se por esta iniciativa do Ministério da Educação, não devendo, pelo alcance do diploma em questão, ficar alheio à sua discussão.

## 2. Enquadramento

O desenvolvimento do designado «processo de Bolonha» e as alterações entretanto registadas no quadro da legislação do Ensino Superior vieram obrigar a mudanças profundas no enquadramento jurídico da formação inicial de educadores e professores. As bases desse enquadramento estão agora definidas na Lei n.º 49/2005, de 30 de Agosto, que alterou a Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei n.º 46/1986, de 14 de Outubro), em particular os seus artigos 33.º e 34.º.

Na sequência de tais alterações e visando regulamentá-las, foi posteriormente publicado o Decreto-Lei n.º 74/2006, de 24 de Março, do Ministério da Ciência, Tecnologia e do Ensino Superior, onde se procede à caracterização de cada um dos três ciclos de estudos no âmbito do processo de Bolonha, nomeadamente a definição dos objectivos de cada um dos ciclos, na perspectiva das competências a adquirir e a organização dos cursos com base no sistema europeu de transferência e acumulação de créditos (capítulos II a IV do referido decreto-lei). Não menos importante é o que aí se afirma quanto à transição de um sistema baseado na ideia de transmissão de conhecimento para um sistema baseado no desenvolvimento de competências.

No nosso entender, é patente em tais documentos a importância que o legislador atribui não só ao papel dos educadores e professores no quadro da educação em Portugal, mas também à necessidade de uma formação com elevados padrões de qualidade.

Tais argumentos vão ao encontro do papel internacionalmente reconhecido aos professores, genericamente considerados como agentes da mudança e peças chave dos sistemas educativos, cuja formação, por isso mesmo, deve ser encarada como um dos melhores investimentos. Recorde-se o que a propósito dizia o relatório da UNESCO (Relatório Delors) quando afirmava, já em 1996, que «não há reforma com sucesso sem a contribuição e participação activa dos professores» (p. 25). Também aí se recomendava que os poderes instituídos devessem prestar atenção prioritária ao estatuto social, cultural e material dos professores.

Em termos históricos, com o processo de Bolonha assiste-se em Portugal ao início de um novo ciclo na formação inicial de professores. Fecha-se assim um outro ciclo iniciado nas chamadas universidades novas, com a abertura, há cerca de 35 anos, dos ramos educacionais nas faculdades de ciências e licenciaturas em ensino, e, no caso da formação dos educadores de infância e professores do actual 1.º ciclo do ensino básico, com a abertura, em meados dos anos 80, de bacharelatos em ensino, também eles em substituição da formação até então feita nas escolas de magistério primário.

Sendo certo que a formação de educadores e professores se não esgota (longe disso) na formação inicial, é pertinente não desvalorizar esta em favor da formação contínua, mas sim concebê-la como um todo coerente e inscrevê-la numa lógica de formação permanente. O que implica um planeamento estratégico a longo termo e harmonioso destes dois subsistemas de formação, ou seja, em que os objectivos e o planeamento dos dois subsistemas estejam articulados. Tal planeamento deve permitir o acesso a percursos de formação inicial flexíveis, de forma a facilitar reconversões e requalificações académicas e/ou profissionais. É esse o espírito de Bolonha. Embora em Portugal e no que respeita à formação de professores tal trabalho esteja por fazer, é importante que ele se equacione desde já de forma a enquadrar num todo coerente o esforço de mudança do legislador.

Importa referir, porque pertinente para a análise que se segue, que, no quadro do processo de Bolonha, uma das grandes mudanças na filosofia da formação inicial de educadores e professores é a mudança de percursos de

formação de banda estreita para formações de banda larga. Na verdade, no primeiro caso, a entrada dos estudantes desde o 1.º ciclo de estudos em cursos profissionalizantes torna pouco flexível a reorientação para outras alternativas de formação académica ou profissional no termo do 1.º ciclo de estudos. O argumento tem naturalmente a ver com a questão da empregabilidade. Não é uma questão de somenos já que, cabe aqui recordar, constitui o terceiro grande objectivo da Declaração de Bolonha, a par com a mobilidade de estudantes e diplomados e com a competitividade acrescida no interior e fora do espaço europeu.

### 3. Apreciação do documento

A análise que a seguir se apresenta sobre o anteprojecto, quer na generalidade quer na especialidade, foi norteada por cinco critérios essenciais, a saber, em que medida as matérias apresentadas são susceptíveis de assegurar: (i) a *qualidade da formação* dos educadores e professores; (ii) a *flexibilidade* dos percursos de formação de acordo com a filosofia de Bolonha; (iii) a *viabilidade* das propostas feitas tendo em conta diferentes realidades e contextos de formação das instituições de formação (as propostas apresentadas destinam-se, em simultâneo ou em separado, a universidades e a escolas superiores de educação); (iv) a *articulação* com o disposto nos diplomas legais que enquadram o anteprojecto; (v) a *experiência* e a *investigação* desenvolvidas no âmbito da formação de professores.

#### 3.1. Apreciação do documento na generalidade

O texto introduz importantes alterações no actual quadro de formação dos educadores e professores, com destaque para os requisitos de acesso aos cursos para a docência, tipologia dos cursos, perfis e componentes de formação. Assim:

3.1.1. É de saudar a exigência do grau de mestre como condição necessária para o exercício profissional em todos os níveis de formação (artigo 4.º),

legitimando assim a necessidade de saberes de nível superior para a aquisição da habilitação profissional.

3.1.2. O modelo de formação é pouco flexível no que respeita à matriz curricular, já que o peso das diferentes componentes de formação assenta em intervalos demasiados estreitos (artigos 18.º e 19.º). Tal situação dificulta a tradução para os planos de estudo das diferentes instituições de formação e, em consequência, pode restringir percursos de formação mais flexíveis de acordo com a filosofia de Bolonha.

3.1.3. É muito discutível, em nosso entender, a diferenciação entre a lógica da formação dos educadores e professores dos 1.º e 2.º ciclos do ensino básico e a lógica da formação dos professores do 3.º ciclo do ensino básico e do ensino secundário. Enquanto que, no primeiro caso, o primeiro ciclo de estudos já tem carácter profissionalizante (artigo 18.º), no segundo caso, só o 2.º ciclo o adquire. Não se previu a possibilidade de, para além da opção de continuação de estudos de índole profissionalizante a nível de segundo ciclo, tais licenciados poderem desempenhar outras funções (por exemplo, em ATL, museus, bibliotecas, ONG, autarquias, turismo, editoras...). A designação de licenciatura em Educação Básica é, aliás, adequada, precisamente por indiciar que se trataria de uma formação sem carácter profissionalizante.

A manter-se a lógica prevista no anteprojecto, então seria desejável assumi-la plenamente e permitir às instituições de formação inicial decidirem que, sem prejuízo de uma licenciatura única em Educação Básica, esta pudesse ser organizada com um tronco comum e diferentes ramos profissionalizantes, de forma a dar respostas flexíveis a diferentes percursos de formação previstos no anexo (referências 1 a 4).

3.1.4. A imposição de diferenças no número máximo de créditos, em função de diferentes domínios de habilitação para a docência, introduz uma diferenciação de difícil sustentação na prática e na investigação sobre formação de professores. Com efeito, o anteprojecto propõe que a formação dos educadores e professores dos 1.º e 2.º ciclos do ensino básico se faça em ciclos de estudo conducentes ao grau de mestre, com 60 a 90 créditos, sendo este último número apenas aplicável ao 2.º ciclo do ensino básico

(n.ºs 1 e 2 do artigo 19.º, e anexo, referências 1 a 4), enquanto na formação de professores para o 3.º ciclo do ensino básico e ensino secundário estão previstos ciclos de estudo conducentes ao grau de mestre com 90 a 120 créditos (n.º 3 do artigo 19.º). Tal diferenciação pode arrastar consequências para a qualidade da formação. No nosso entender, também os primeiros deveriam ser abrangidos pelo disposto no n.º 1 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 74/2006 e não pelo seu n.º 2, como agora se propõe, uma vez que essa situação já era reconhecida como uma medida de excepção neste diploma.

3.1.5. Seria desejável esclarecer qual a articulação entre os percursos de formação previstos para a aquisição de *habilitação* profissional e o disposto no n.º 1 do artigo 34.º da Lei de Bases do Sistema Educativo, uma vez que o que nesta se estipula é que, «os educadores e os professores dos ensinos básico e secundário adquirem *qualificação* profissional» (o itálico é nosso).

#### 4. Apreciação na especialidade

4.1. No caso da formação de professores do 2.º ciclo do ensino básico (anexo, referência 4), o anteprojecto contraria a Lei de Bases do Sistema Educativo (artigo 8.º, n.º 1, alínea *b*), dado que nela se consagra que, no 2.º ciclo do ensino básico, o ensino se desenvolve «predominantemente em regime de professor por área». No entanto, o anteprojecto propõe *um mesmo professor* para um alargado espectro de áreas (Língua Portuguesa, Matemática, História, Ciências da Natureza e Geografia de Portugal). No nosso entender, a formação de tais professores deve conferir-lhes habilitação para a docência de uma área do 2.º ciclo do ensino básico (tal como previsto na Lei de Bases do Sistema Educativo) e, simultaneamente, para serem professores coadjuvantes dessa mesma área no 1.º ciclo do ensino básico.

4.2. É um aspecto positivo a maior responsabilização das instituições de formação inicial na coordenação e gestão do processo de formação, em particular no âmbito da prática de ensino supervisionada. Tais orientações

podem permitir desfazer alguma ambiguidade actualmente existente sobre o estatuto do aluno/futuro professor, que agora passa a ser claramente um estudante. No entanto, a responsabilidade da selecção dos orientadores cooperantes e da avaliação dos estudantes na prática de ensino supervisionada (artigos 22.º e 24.º) deve ser partilhada com as escolas cooperantes. Uma vez que os protocolos de cooperação com as escolas cooperantes para a consecução de tais actividades envolvem o estabelecimento de parcerias com os estabelecimentos de educação pré-escolar e de ensino básico e secundário (artigo 21.º), espera-se reciprocidade em tais parcerias, em particular que possam ser estabelecidas de molde a ajudar as escolas a promover os seus próprios projectos de mudança e inovação.

4.3. A valorização da componente da especialidade da futura docência é claramente insuficiente no caso do 2.º ciclo da formação de professores para o 2.º ciclo do ensino básico em que, recorde-se, estão previstas várias áreas científicas (anexo, referência 4). É paradigmático o caso da formação em História e Geografia (em que nem sequer estão previstos créditos mínimos no 2.º ciclo).

Esta é uma situação que teria toda a vantagem em ser lida à luz do que se propõe no n.º 3.1.4. acima referido, ou seja, o 2.º ciclo de estudos ter até 120 créditos.

4.4. Devem ser alocados créditos próprios às componentes de formação cultural, social, ética e em metodologias de investigação educacional, previstas nos artigos 18.º e 19.º.

4.5. É positiva a valorização da componente de prática de ensino supervisionada como espaço de formação, permitindo reforçar de um modo integrado saberes necessários à futura docência, como são os didácticos e os relativos à formação educacional geral. Contudo, parece muito problemático que tal possa vir a fazer-se com a qualidade necessária nos casos em que se acumulam *dois* níveis de ensino (anexo, referências 2, 3 e 4), tendo em conta o número diminuto de créditos proposto.



4.6. Deve ser esclarecida qual a razão de o diploma não abranger todos os domínios de habilitações para a docência (ver anexo), nomeadamente professores de Informática e outras áreas de índole tecnológica e artística.

4.7. Não está claro se os professores de alguns dos domínios a que se reportam as referências 5 a 16 do anexo também têm habilitação para o 3.º ciclo do ensino básico, por exemplo referências 13 e 15, respectivamente, professores de Educação Musical e professores de Educação Visual e Tecnológica.

4.8. Deve ser fundamentado o critério que presidiu à organização das formações bidisciplinares (anexo, referências 5, 6, 7, 8, 11 e 12), bem como os pesos relativos, atribuídos a essas formações.

4.9. Deve ser fundamentada a razão de um mesmo professor não poder leccionar Português e Inglês (anexo, referência 6) e ainda a razão do privilégio dado à língua inglesa, onde as propostas de combinatórias atribuem sempre 100 créditos em Inglês e 60 créditos na outra língua estrangeira.

4.10. O relatório previsto no artigo 20.º deve ser um relatório mais abrangente, envolvendo a *fundamentação e análise crítica à prática de iniciação à profissão*, e não somente um «relatório da unidade curricular relativa à prática de ensino» como aí se propõe.

4.11. É positivo que, no acesso ao grau de mestre, seja exigido o domínio oral e escrito da língua portuguesa (n.º 1, artigo 13.º) e nos termos em que está definido.

4.12. É de saudar a acreditação proposta para os ciclos de estudo previstos no anteprojecto (artigo 26.º), através de uma agência de acreditação.

4.13. Estranha-se que o decreto-lei a aprovar entre em vigor no dia seguinte à data da sua publicação e que, nas normas transitórias, se não tenha em atenção a situação de alunos que este ano já frequentam percursos de for-

mação profissionalizantes, nomeadamente a prática supervisionada, e que, a meio do ano, vêm as regras alteradas.

4.14. Nas disposições transitórias (artigo 29.º) deveria ser acautelado o caso de educadores e professores que já se encontram no sistema e cujas habilitações não são coincidentes com os novos domínios de habilitações propostos no anteprojecto.

4.15. Nos anexos só se encontram referidos 16 domínios de habilitações para a docência e não 17 (como referido no corpo do texto). No artigo 33.º falta esclarecer quais os diplomas que são revogados.

## 5. Conclusão

Tal como referido em anterior Parecer do CNE (Parecer n.º 3/2002, «A Declaração de Bolonha e o Sistema de Graus do Ensino Superior»), as reformulações em curso no quadro do processo de Bolonha são uma oportunidade para mudanças de sentido estratégico sobre o ensino superior em Portugal.

Apesar de, como acima referido, vários aspectos do anteprojecto serem considerados como positivos no plano dos princípios, a sua tradução operacional pode levantar sérios problemas no que respeita à qualidade das formações, em particular no caso da formação de educadores de infância e professores dos 1.º e 2.º ciclos do ensino básico.

Tal como foi sucessivamente assinalado, deve ser dada às instituições de formação inicial uma maior margem de decisão na definição da creditação a nível do 2.º ciclo de Bolonha.

O CNE chama a atenção para a necessidade de se introduzirem alterações, de forma a articular o anteprojecto com os textos legais que o enquadram.

Finalmente, tendo em conta os múltiplos aspectos do anteprojecto a necessitarem de revisão e aprofundamento, recomenda-se um tempo acrescido de discussão, tendo em vista a sua melhoria.

#### ADENDA

Considerando as observações constantes da apreciação aprovada relativas ao anteprojecto de regime jurídico da habilitação profissional para a docência;

Considerando que entretanto se verificou a publicação do decreto-lei n.º 43/2007, de 22 de Fevereiro, que aprovou aquele Regime;

Considerando as decisões recentes da comissão coordenadora do CNE que, na sequência dos resultados do Debate Nacional sobre Educação, inscreveu a temática da formação de professores no seu programa de trabalhos para 2008;

O Conselho Nacional de Educação, na sua reunião plenária de 6 de Junho, entendeu dever acrescentar as seguintes observações sobre a matéria:

1. Mantêm-se os princípios orientadores que constavam do anteprojecto de decreto-lei, aspectos sobre os quais a apreciação elaborada pelo CNE já se pronunciou.
2. Não se apresentam alterações no sentido de assegurar a qualidade das formações previstas, em particular no caso de formações bidisciplinares (3.º ciclo do ensino básico e ensino secundário).
3. São de sublinhar mudanças parciais que vão no sentido proposto pelo CNE, nomeadamente no aumento de créditos de formação (até 120) no caso da formação (2.º ciclo de Bolonha) de professores do 2.º ciclo do Ensino Básico (anexo, referência 4).

6 de Junho de 2007

O Presidente, *Júlio Pedrosa*

***Declaração de voto*** – Embora tendo aprovado o parecer em causa considero que o mesmo deveria expressar de forma mais veemente o facto de 50 créditos serem insuficientes para a aquisição do conhecimento científico necessário para didactizar e ensinar com qualidade os alunos dos ensinos básico e secundário, mormente no que está previsto para as disciplinas de Geografia e História, tanto mais que estas ciências, embora complementares, se constituem actualmente como um *corpus* científico e metodológico muito específico. Com esta medida é de prever um abaixamento da qualidade científica e didáctica do ensino em Portugal e em especial nestas duas disciplinas. – *Emília Sande Lemos*.



Parecer sobre a Proposta de Lei n.º 126/X  
«Avaliação da Qualidade do Ensino Superior»

**Parecer n.º 5/2007**  
**do Conselho Nacional de Educação**

*(publicado no Diário da República n.º 155, 2.ª Série, de 13 de Agosto de 2007)*



Parecer sobre a Proposta de Lei n.º 126/X  
«Avaliação da Qualidade do Ensino Superior»

**Parecer n.º 5/2007**

Preâmbulo

No uso das competências que por lei lhe são conferidas, e nos termos regimentais, após apreciação do projecto de parecer elaborado pelo conselheiro relator Domingos Xavier Viegas, o Conselho Nacional de Educação, em reunião plenária de 11 de Julho de 2007, deliberou aprovar o referido projecto, emitindo assim o seu sexto parecer no decurso do ano de 2007.

Parecer

1. Esta proposta de lei trata de uma matéria da maior importância para o desenvolvimento do ensino superior português, para fomentar o seu reconhecimento e credibilidade, quer a nível nacional quer internacional, assim como para melhorar a sua competitividade, consistência e estrutura. Por este motivo saúda-se a oportunidade da presente proposta de lei e o facto de se conter dentro dos limites de determinação de regras gerais, sem entrar em detalhes mais próprios de um regulamento. A sua concisão leva, no entanto, a que em diversos aspectos se torne pouco clara e porventura confusa, como se exporá em seguida.
2. Na exposição de motivos parece ser redutor estar a invocar o Programa do XVII Governo Constitucional como sendo a fonte da motivação para se promover a melhoria do ensino superior, nomeadamente através da avaliação da sua qualidade. Este desiderato tem certamente raízes muito mais vastas e anteriores, tendo sido identificado por muitas pessoas e decisores, de diversas entidades e quadrantes políticos, mesmo de governos anteriores, bem como pelas várias ordens e associações profissionais e, sobretudo, pelas próprias instituições de ensino superior



português, como sendo um dos objectivos primordiais de qualquer política de melhoria do ensino superior.

3. Estranha-se que na Exposição de Motivos quase não se faça referência ao trabalho feito em Portugal, em anos anteriores, sobre a avaliação da qualidade do ensino e da investigação sediados no ensino superior, nomeadamente por meio do CNAVES e dos painéis internacionais de avaliação dos Centros de Investigação que, para todos os efeitos, já introduziram uma cultura de avaliação no sistema de ensino superior português.
4. Considera-se desadequada a referência a «peritos estrangeiros», em mais do que um ponto do documento. Sem prejuízo da necessária internacionalização do processo, que se defende, sobretudo tendo em conta a relativamente pequena dimensão do sistema nacional e a necessidade de estimular o seu reconhecimento e competitividade face a sistemas de outros países, entende-se que deve ser salvaguardado neste âmbito o princípio da reciprocidade. Sugere-se, em alternativa, a designação de «peritos internacionais», para dar mais claramente a entender que se deve tratar de personalidades relacionadas com entidades preferentemente não nacionais. No limite, até poderão intervir peritos portugueses ao serviço de entidades desligadas do sistema nacional e não necessariamente personalidades estrangeiras.
5. Estranha-se ainda que na audição, desencadeada pelo Ministério da Ciência e Tecnologia e Ensino Superior, para apreciação da presente proposta de lei, que é mencionada no final da exposição de motivos, não esteja referido explicitamente o CNE. Neste contexto, afigura-se-nos oportuno recomendar, uma vez mais, a efectiva análise por parte do legislador dos pareceres produzidos por este órgão, caso contrário a posição do termo «ouvido» não teria na prática senão o sentido de uma figura de retórica.
6. No n.º 2 do artigo 3.º menciona-se que será tida em especial consideração a diferença de objectivos entre o ensino universitário e o ensino

politécnico, o que se saúda, enquanto medida que pode ser positiva para incentivar níveis de excelência nos dois sub-sistemas através do reconhecimento das respectivas especificidades.

7. No n.º 3 do mesmo artigo refere-se que a avaliação deverá ter como referencial as boas práticas internacionais na matéria. Entende-se que isto se aplica não apenas ao processo de avaliação em si como também aos objectos de avaliação. A definição dos termos de referência de cada formação, em face dos quais esta será avaliada, reveste-se da maior importância, mas não fica claro no documento o modo como estes termos serão estabelecidos. Será a sua definição feita pelos painéis de avaliação, pela Agência de Qualidade, ou por alguma outra entidade? Qual será a participação das entidades representativas do sistema de ensino superior e de outras entidades mencionadas no artigo 13.º nesse processo?
8. A proposta de lei menciona os conceitos de «avaliação» (artigos 3.º, 4.º e 5.º), «acreditação» (artigo 6.º) e «auditoria» (artigo 19.º, n.º 1), sem em qualquer lugar definir cada um destes conceitos ou lhes atribuir qualquer consequência distinta. Entende-se que existe complementaridade entre as funções contidas em cada um destes conceitos, mas o modo aparentemente livre como estes termos se misturam no diploma pode ser originador de confusão e de alguma dificuldade na implementação das medidas que nele se preconizam.
9. Entende-se que o processo de avaliação a implementar, de acordo com a presente situação do sistema de ensino superior português e os novos condicionalismos internacionais, possa conhecer diversas etapas de concretização. Possivelmente de uma fase inicial, a que se associa uma exigente avaliação externa e uma acreditação criteriosa, como fomento da regulamentação do sistema, deveria tender-se para uma outra de estabelecimento de auditorias para verificação da conformidade dos sistemas internos de qualidade. Os critérios de ordem económica e a experiência de outros países levam-nos também a reconhecer a necessidade de estabelecer um tal rumo. Como se disse atrás, no presente diploma,

ao serem confundidos os diversos processos, não transparece qualquer estratégia neste campo.

10. No artigo 4.º, no seu n.º 1, em que são listados os parâmetros de avaliação da qualidade, menciona-se na alínea *d*), «a actividade científica e tecnológica devidamente avaliada e reconhecida, a um nível adequado à missão da instituição». Depreende-se daqui que a actividade de investigação científica e tecnológica não será em si objecto do processo de avaliação considerado neste diploma e que haverá um processo distinto de avaliação daquela actividade, tal como sucede actualmente.
11. No artigo 4.º, n.º 2, alínea *d*), refere-se como critério de avaliação da qualidade «a abertura a novos públicos e a capacidade de promover a sua integração com sucesso». Embora não esteja explícito, queremos supor que nesta expressão «novos públicos» se conterà também a população adulta ou que já se encontra inserida no mercado de trabalho, numa perspectiva de valorização e de formação ao longo da vida. Questionamos se não se deveria de alguma forma explicar esta ideia na definição deste critério.
12. No artigo 4.º, n.º 2, alínea *f*), refere-se como critério de avaliação da qualidade «a inserção dos diplomados no mercado de trabalho». Na aplicação deste critério deverá ter-se certamente em conta a especificidade de cada processo educativo e formativo, na medida em que nem todas as formações conduzem a uma posição no mercado de trabalho que seja facilmente reconhecível num processo de avaliação da qualidade. Atendendo a que a disponibilidade de lugar no mercado de trabalho pode depender de factores exógenos, como sejam por exemplo a conjuntura económica ou o grau de desenvolvimento económico e cultural de uma dada região ou do País, que pouco têm a ver com o processo formativo, deveria antes analisar-se a capacidade de cada instituição incorporar na sua organização interna unidades de apoio aos seus diplomados para a inserção na vida activa, tendo em atenção as exigências de um mercado de trabalho em mutação. Do mesmo modo,

sendo o ensino superior um recurso nacional ao serviço do desenvolvimento científico, cultural e humanístico, é frequentemente impelido para o desenvolvimento estratégico de áreas do conhecimento cuja vocação é precisamente a criação de futuras oportunidades de empregabilidade. Aliás, só deste modo se compreende a existência de uma programação nacional da oferta formativa através de *numerus clausus*, que visa, ou deveria visar, alinhar as expectativas individuais de formação com as expectativas nacionais de qualificação superior. Deste modo, uma vez mais, a empregabilidade como valor absoluto é sempre uma medição enviesada do desempenho das instituições. Atente-se no exemplo da formação no âmbito de Línguas e Literaturas Clássicas onde o actual défice de empregabilidade tem duas condicionantes principais: a determinação da oferta formativa – pelo Estado português – e o recrutamento de docentes de ensino básico e secundário – pelo mesmo Estado.

13. No mesmo artigo 4.º, n.º 2, alínea *h*), em que se menciona que deve ser avaliado «o contacto dos estudantes com actividades de investigação desde os primeiros anos», deveria incluir-se o «contacto dos estudantes com actividades de investigação e com contextos de prática profissional desde os primeiros anos», para ter em conta o carácter mais profissionalizante que algumas formações do ensino superior desejavelmente deverão ter.
14. Ainda no n.º 2 do artigo 4.º, alínea *o*) refere-se como critério de avaliação «a captação de receitas próprias através da actividade desenvolvida». Sendo esta actividade gerada, de uma forma especial, no âmbito da investigação científica, ou da eventual prestação de serviços dela decorrente, deveria estar incluída, igualmente, no processo de avaliação a actividade desenvolvida pelos centros de investigação e institutos ligados ao estabelecimento de ensino superior em causa. Terá de se atender à situação especial dos estabelecimentos com cursos que não são em geral geradores de receitas externas importantes – como sucede de uma forma geral com os cursos de humanidades – para não serem prejudicados na aplicação do presente critério. Do mesmo modo,

idêntico raciocínio de ponderação se deve estender a outras fontes de receitas próprias, tais como a prestações de serviços à comunidade pelas instituições. Na eventual aplicação deste critério dever-se-á ter em conta naturalmente as especificidades das diversas formações e das respectivas instituições, a fim de que não sejam penalizadas quando a sua actividade não seja normalmente geradora de receitas.

15. O artigo 6.º trata da acreditação dos estabelecimentos de ensino superior, seus ciclos de estudos, graus e diplomas, defendendo que será realizada com base na avaliação da qualidade, o que se apoia, mas não especifica se deverá existir ou não qualquer articulação com o sistema de acreditação de alguns cursos ou formações superiores, pelas respectivas ordens profissionais, como sucede actualmente. Sem prejuízo da autonomia das Ordens, deveria ser promovida uma maior integração e articulação entre os dois processos, dando sequência e estímulo ao esforço que se desenvolveu nesse sentido em Portugal, a fim de evitar duplicações e economizar recursos. Esta questão da acreditação académica e da acreditação pelas Ordens e associações profissionais exige, em nosso parecer, uma atenção urgente. A acreditação académica não é, nem é desejável que o seja, uma mera sobreposição semântica que possa substituir eficazmente, por omissão, o que se entende por acreditação profissional. Os mesmos desafios e exigências que se colocam à mobilidade de estudantes e docentes no ensino superior são também colocados ao nível da mobilidade de profissionais. Deste modo, se é crucial garantir um ensino superior português cuja atribuição de títulos académicos seja legível e comparável no espaço europeu, o mesmo sucede no âmbito da regulação dos profissionais, onde a legislação comunitária já exige esta mesma capacidade de aferição em relação aos títulos profissionais. Ao invés da difusa clarificação desta proposta legislativa, seria preferível estabelecer-se um paradigma de interface entre ambas as realidades onde, de forma sinérgica, as Ordens e associações profissionais partilhassem informação e necessidades com a Agência da Qualidade.
16. Na alínea c) do artigo 7.º menciona-se a independência orgânico-funcional do avaliador face ao avaliado, como já se referira aliás no

preâmbulo. Tendo em conta que um papel importante deste processo está cometido à Agência de Qualidade, a qual depende fortemente do Estado, não se reconhece de que modo será satisfeita uma recomendação da ENQA de que o processo de avaliação deverá ser também independente em relação ao próprio Estado. A alternativa seria, em nosso parecer e reforçando a posição já anteriormente assumida pelo CNE, tornar a Agência, de facto, independente do Governo.

17. Entre os princípios da avaliação da qualidade listados no artigo 7.º, deveria estar o da equidade, traduzido em que formações equivalentes – em grau e em especialização – são objecto dos mesmos termos de referência e critérios de avaliação, independentemente da natureza dos estabelecimentos de ensino superior que as ministrem.
18. Ainda no artigo 7.º deveria explicitar-se, como princípio da avaliação de qualidade, a existência de um sistema de auto-avaliação ou de garantia interna da qualidade, instituído em cada estabelecimento de ensino superior, como decorre aliás dos objectivos da avaliação da qualidade, enunciados no artigo 5.º, nomeadamente na sua alínea c), e dos artigos 17.º e 18.º.
19. Chama-se a atenção para o facto de no artigo 12.º, em que se explicitam as formas de participação dos estudantes no processo de avaliação, não parece existir conformidade estrita com o recomendado pelas normas europeias para acreditação das agências de avaliação, que no seu n.º 3.7. propõem que estes estejam representados no grupo de peritos intervenientes na avaliação externa. Reconhece-se naturalmente a dificuldade prática de concretizar esta medida e questiona-se mesmo a sua adequabilidade. Tratando-se de uma opção assumida, como se presume, coloca-se a questão da conformidade dos processos de avaliação nacionais, preconizados pelo presente diploma, com a normativa europeia.
20. Ainda com referência ao artigo 12.º, que trata da participação dos estudantes no processo de avaliação, sugere-se que se incluam também os

antigos alunos ou as suas associações, quando existirem. O mesmo se aplica ao n.º 2 do artigo 17.º.

21. No artigo 13.º refere-se a obrigatoriedade de participação de diversas entidades externas no processo de avaliação, mas nada se diz acerca do respectivo modo de participação, ao contrário do que sucedeu no caso dos estudantes, em que houve o cuidado de especificar no artigo 12.º o modo como tal participação será efectuada. Presume-se que no caso das entidades mencionadas neste artigo elas sejam envolvidas, pelo menos nas seguintes actividades:
  - a) Definição dos termos de referência;
  - b) Processo de avaliação externa;
  - c) Participação em órgãos da Agência;
  - d) Processo de acreditação, pelo menos no caso das ordens profissionais e similares.
  
22. A atribuição de uma classificação global, preconizada no artigo 15.º, que conduziria, de acordo com o artigo 22.º à definição de um *ranking* ou escalonamento das instituições ou dos cursos de ensino superior, parece-nos ser de evitar. De acordo com o nosso parecer, o Governo e as entidades reguladoras do ensino superior deveriam limitar-se a produzir um conjunto de indicadores objectivos e verificáveis, referentes aos diversos parâmetros de avaliação reconhecidos, que permitam a qualquer pessoa ou entidade construir o seu *ranking*, sem a possibilidade de lhe atribuir um carácter oficial e, menos ainda, com a chancela de uma entidade estatal. Neste contexto, chama-se a atenção para o facto de que a variedade de qualidades e de parâmetros de aferição, aliada à diversidade das formações ministradas por cada estabelecimento de ensino superior, deverá tornar extremamente difícil e arriscada a tentativa de estabelecimento de uma ordenação aglutinadora daqueles factores, que passaria sempre por uma ponderação de factores que seria seguramente difícil de consensualizar, uma vez que não deixaria de se estar a tentar comparar o que não é, em termos absolutos,

comparável. Não obstante a nossa rejeição da aplicação do conceito de *ranking*, não excluimos a possibilidade de se estabelecer um *rating* das instituições e das respectivas formações, que se traduziria numa inclusão das mesmas em níveis globais de qualidade.

23. As audições públicas, cuja inclusão no processo de avaliação externa se preconiza no n.º 6 do artigo 19.º, sendo aparentemente apelativas pelo grau de abertura que poderiam conferir ao processo, podem ser contraproducentes, como algumas experiências passadas demonstram. Recomenda-se por isso que este n.º 6 seja retirado do referido artigo.

#### Questões de pormenor

24. Sugere-se que no Preâmbulo, o parágrafo que se inicia por «Subjaz (...)» seja redigido de uma forma mais clara.
25. Na alínea *f*) do n.º 1 do artigo 4.º deveria provavelmente ler-se «grau de internacionalização», em vez de «cooperação internacional».
26. O teor do n.º 2 do artigo 9.º não é claro, porquanto não se entende o que possam ser as «avaliações transversais de parâmetros relevantes do desempenho de conjuntos de estabelecimentos de ensino superior ou de ciclos de estudos», que nele se preconiza.
27. O artigo 10.º é, em nosso parecer, dispensável, até porque não integra bem o conceito de auditoria que transparece na proposta de diploma.
28. No artigo 14.º n.º 1 sugere-se que se diga «peritos de instituições estrangeiras ou nacionais», em vez de «peritos de instituições estrangeiras ou internacionais».

11 de Julho de 2007

O Presidente, *Júlio Pedrosa*





Parecer sobre «Regime Jurídico das Instituições  
de Ensino Superior»

**Parecer n.º 6/2007**  
**do Conselho Nacional de Educação**

*(publicado no Diário da República n.º 188, 2.ª Série, de 28 de Setembro de 2007)*



## Parecer sobre «Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior»

### **Parecer n.º 6/2007**

#### Preâmbulo

No uso das competências que por lei lhe são conferidas, e nos termos regimentais, após apreciação do projecto de parecer elaborado pelos conselheiros relatores Rui Alarcão e Adriano Moreira, Luís Vicente Ferreira e Ivo Costa Santos, o Conselho Nacional de Educação, em sua reunião plenária de 11 de Julho de 2007, deliberou aprovar o referido projecto, emitindo, assim, o seu quinto parecer no decurso do ano de 2007.

#### Parecer

##### 1. Sentido e limites do parecer

O Conselho Nacional de Educação (CNE), pela sua ligação institucional à Assembleia da República, sente-se particularmente empenhado na colaboração que deve prestar a este órgão de soberania, na data em que assume a responsabilidade de reformular o *regime jurídico das instituições de ensino superior* (RJIES), tendo por base a proposta governamental e o projecto apresentado por deputados do Grupo Parlamentar do PSD.

Solicitado a emitir parecer em muito escasso tempo, reconhece o CNE não estar em condições de elaborar o parecer *desejável*, apresentando apenas o parecer *possível*, que julga, mesmo assim, constituir um documento útil para o debate e ulterior decisão da Assembleia da República.

Acrescente-se que, acerca de matérias idênticas ou afins, teve o CNE oportunidade de se pronunciar, em diversas ocasiões, com outra amplitude e profundidade, como – para só referir os textos mais recentes – Pareceres

n.ºs 4/2002, 7/2003, 5/2003, 9/2003, 6/2004, 11/2004, 12/2004 e 3/2007. Por isso se remete para esses documentos.

A análise do CNE, neste contexto, reporta-se apenas a alguns aspectos de maior relevância e significado nos diplomas em questão, que contendem com os seus *rasgos essenciais* e, deste modo, são de primeira importância para um juízo *global* acerca de tais projectos legislativos, especialmente, como bem se compreende, sobre a proposta do Governo.

## 2. A proposta governamental, o projecto do PSD e o aprofundamento do debate

É patente que a proposta e o projecto aludidos revelam *diferenças de grande monta*, o que logo transparece na extensão de um e outro texto – a proposta contém 184 artigos, o projecto apenas 40. Muito mais curto e menos formatado, de matriz mais liberal e menos dirigista, prestando mais culto a princípios de diversificação de regimes e, conseqüentemente, levando mais longe o princípio da autonomia, porventura longe demais, mormente quanto aos órgãos de governo e gestão das universidades, o projecto distancia-se, assinalavelmente, da proposta governamental. Esta, pelo contrário, afigura-se exageradamente regulamentadora, embora de boa feitura técnica, e consagra uma excessiva intervenção ou dirigismo do Estado, cerceadora da autonomia estatutária e organizatória, bem como administrativa e financeira. Estão, assim, em causa ideias ou modelos diferentes de Universidade, sendo que a Universidade não deverá ser nunca unidimensional.

Ora estas contraposições enriquecem obviamente o debate sobre o regime jurídico dos estabelecimentos de ensino superior, debate essencial para o futuro dessas instituições, considerando o CNE que a cuidada comparação entre uma e outra das propostas deve ser incentivada e permitirá alargar as áreas de *consenso* nesta matéria – recorde-se o grande consenso nacional traduzido na unanimidade de 1988 sobre a Lei da Autonomia Universitária – aumentando, deste modo, consideravelmente, a *aceitabilidade* da legislação que virá a surgir.

A este propósito, permitimo-nos transcrever aqui, de um parecer do CNE sobre uma proposta de lei de 2003, relativa à autonomia das Universidades e dos Institutos Politécnicos públicos, as seguintes passagens, que julgamos inteiramente pertinentes e actuais.

«[...] houve um défice quanto à amplitude das consultas e dos debates e ao amadurecimento das soluções, apesar das valiosas intervenções e publicações que ocorreram antes dessa data. Isso em boa parte explica as críticas, institucionais e pessoais, entretanto surgidas e que apontam para a necessidade de introduzir profundas alterações na proposta, sem embargo dos méritos que inegavelmente tem.

É de esperar, por isso, que, na Assembleia da República, e mesmo fora dela, se continue o tratamento que uma temática tão relevante e sensível inquestionavelmente requer. O tempo que nisso se gastar ganhar-se-á na aceitabilidade do diploma, com evidente vantagem no plano da sua eficácia e das condições de governabilidade, convindo não esquecer que a pretensa eficácia nem sempre coincide com uma autêntica eficiência.»

### 3. Relance histórico

Lembramos também que o regime actual, que tem décadas de vigência, presidiu à afirmação de várias novas universidades e politécnicos públicos de indiscutível alta qualidade, e ao rejuvenescimento e modernização das mais antigas universidades portuguesas.

A usura do tempo, a qual as próprias instituições anotaram e tornaram público, propondo reformulações aconselhadas pela experiência e não assumidas pelas instâncias reguladoras, não impediu o saldo positivo do serviço prestado à comunidade, mas não pôde evitar-se que factores exógenos relacionados com a globalização em geral e o processo europeu em particular, e a falta de regulação, afectassem a racionalidade da rede nacional, que inclui, para além da rede pública, abrangente do ensino militar e de segurança, também a rede privada e o específico ensino concordatário.

A proposta governamental que serve de base à intervenção da Assembleia da República ocupa-se principalmente da rede pública, mas será indispensável referenciar, em vários aspectos, a rede nacional, que corresponde ao património nacional integrado.

Entre as propostas enumeradas ao longo do tempo de vigência do regime actual conta-se a de unificar e simplificar a numerosa legislação que se foi acumulando, no pendor da pouco ordenada proliferação legislativa que embarça o acervo normativo em mais de um domínio; clarificar as identidades separadas, com igual dignidade, do sistema binário – universidades e politécnicos; dar estabilidade jurídica ao regime especial desta área do ensino; exigir rigor ao conceito estratégico de todas as instituições, designadamente, na rede privada, avaliando a estabilidade financeira, a capacidade das estruturas, a suficiência do corpo docente, a relação da intervenção com as perspectivas da comunidade; viabilizar a integração de instituições, numa perspectiva de economia de escala, ou de integração funcional de saberes, designadamente entre ensino universitário e politécnico.

Estes factos encontram reflexo no texto governamental e correspondem a uma melhoria do sistema, ainda que devendo ser objecto de aperfeiçoamentos na formulação.

Todavia, naquilo que toca à percepção da natureza das instituições do ensino superior, do seu governo e da sua prestação de contas à sociedade, parece necessário proceder a uma meditação mais profunda, e por isso exigindo tempo, a que o calendário proposto não responde.

#### 4. A natureza da universidade

A primeira questão, cuja resposta tem consequências em todo o desenvolvimento normativo que seja adoptado, diz respeito à natureza da Universidade, matriz da natureza das instituições plurais que foram enriquecendo a rede da investigação e do ensino.

A diferença básica está em considerar a universidade como uma *instituição*, ou como um *serviço*: no primeiro caso, que corresponde a uma visão essencial na história do mundo ocidental, trata-se de uma realidade sociológica, afirmada na longa História portuguesa, que manteve a identidade, a autoridade, e a independência, ao mesmo tempo que renovou o ensino, as teorias e as doutrinas; no segundo caso, ou por atitude originária do poder estabelecido, ou por desvios dos tipos de regência política, de facto tende-se para o modelo da escola de quadros, subordinada aos ideologismos ou aos iluminismos ocasionalmente dominantes.

A concepção da Constituição Portuguesa, ao mesmo tempo herdeira de uma das tradições universitárias mais antigas do ocidente e correctora de desvios anteriores que eliminou, é profundamente humanista, e por isso *institucionalista*: a Universidade é uma Instituição, não é um serviço subordinado à hierarquia política e administrativa, e por isso especialmente confiada à intervenção da Assembleia da República, com a firmada tradição da convergência das representações parlamentares, nesta matéria.

## 5. Regulação. Rede nacional e rede europeia

As intervenções reguladoras do poder legislativo português, na perspectiva institucionalista, foram uma garantia contra a simplicidade do modelo pombalino que resolve os problemas pela extinção, e contra o modelo destrutivista que promove os incentivos à dissolução da universidade institucional.

A autenticidade do modelo constitucional português impõe atenção à realidade institucionalista, que não é conservadorismo, ou defesa de ilegítimos interesses estabelecidos, antes é a firme defesa dos patrimónios adquiridos, da sua vivificação e da racionalidade da mudança contra os iluminismos.

A conjuntura, analisada em múltiplas intervenções dos responsáveis pela rede nacional do ensino, exige há muito uma intervenção reguladora que atenda pelo menos ao seguinte: colocar um ponto final no abstencionismo



governamental, que durante anos se recusou a atender às sugestões das autoridades académicas; ter presente o património de inovação que foi acrescentado à rede nacional, não obstante o passivo da abstenção do poder regulador; equacionar a complexidade crescente da circunstância internacional que envolve essa rede nacional, quer na vertente globalizante, quer na vertente mais próxima da europeização do sistema.

Nesta última vertente, o fenómeno que mais exige atenção é o da relação do sistema global português com a *rede europeia*. Esta tem sido orientada pela referência, nem sempre assumida, à Declaração de Lisboa (2000) e à Declaração de Bolonha (1999), a primeira programando uma competitividade europeia superior à dos EUA em dez anos, a segunda procurando estabelecer uma plataforma científica, técnica e de ensino, que sirva de suporte à primeira.

## 6. Autonomia e independência das instituições de ensino superior

A *rede* é um fenómeno que, não apenas neste domínio do ensino, afecta a capacidade efectiva de intervenção dos governos, porque nenhum deles pode condicionar a totalidade da rede que ganha autonomia e independência, e fica referida a um espaço concorrencial que vai do Atlântico aos Urais, e não é portanto confinado ao território de cada país membro da União Europeia.

É por isso que os valores da autonomia e da independência da universidade se afirmam, valores que não podem ser afectados, sem custos, em qualquer das suas facetas: o provável custo será que a rede tenda para assumir uma hierarquização das instituições – que o fenómeno dos *rankings* apenas paliadamente reflecte – e que as sedes de excelência tenderão para ficar longe dos Estados membros mais afectados pela sua exiguidade crescente. Para estes Estados é evidente que o desafio se dirige à soberania cooperativa na União, sendo com um critério de despesas de soberania que os Estados devem responder, e não com um critério de gestão de pequenas e médias empresas. Mesmo nos países com maiores capacidades e peso dentro da

União, a tendência é para reforço da massa crítica das instituições, não para abrir portas à desconstrução das entidades existentes.

É neste ponto da *autonomia* e da *independência* das universidades, e instituições filiadas no modelo, que a intervenção legislativa solicitada pelo Governo à Assembleia da República exige maior ponderação.

Em primeiro lugar, será indicado não esquecer que a *autonomia*, garantia constitucional, tem relação com a origem da instituição – Estado, igrejas, privados, e uma variável sensível que é o financiamento. A primeira observação a reter, quanto a esta variável, é que na *rede pública* se trata de o Estado distribuir, com equidade e rigor, os recursos que são dos destinatários, e não dádivas soberanas a consagrar com lápides.

As circunstâncias são radicalmente diferentes quanto às outras origens das instituições, e por isso também a autonomia tem condicionamentos diferentes: no ensino concordatário a autoridade encontra-se no chanceler (cardeal), no ensino privado encontra-se no conselho de administração do modelo jurídico que tiverem adoptado. É por isso que se a questão da autonomia é de definição plural para os vários subsistemas, a questão da independência é transversal e as regras da arte devem ser directivas no sentido de uma vigência abrangente de todos os subsistemas, um ponto que a proposta em discussão não toca.

Essa independência ganha-se pelo exercício que assegura uma legitimidade de serviço, um pilar contra os desvios das sedes que exercem o poder político: por isto tudo entendemos que a relação entre a autonomia e a independência não foi considerada na formulação da proposta em discussão, que por essa razão tem disposições que afectam severamente esses valores.

Em segundo lugar, deve salientar-se que a autonomia consagrada constitucionalmente para a rede pública é um preceito directivo que a experiência vai desenvolvendo, muito no pendor essencial do constitucionalismo britânico, de modo que a consolidação progressiva vai preenchendo a natureza de garantia constitucional.

## 7. Órgãos de governo e de gestão das Universidades. Escolha do reitor

Um dos elementos fundamentais dessa autonomia, sobrevivente às contingências constitucionais do passado, é a natureza institucional da universidade e, portanto, o direito de organizar a sua autoridade própria, certamente com respeito pela regulação jurídica, mas sem que a sede e a raiz dessa autoridade sejam subtraídas à sua natureza. O modelo proposto à Assembleia da República, com um evidente pendor para considerar a universidade como um serviço, agride irremediavelmente esse valor institucional, recorrendo à criação de um *conselho geral*, de composição limitada e desajustada à dimensão das instituições, com algumas competências e objectivos assaz discutíveis, com autoridade para intervir sem responsabilidade visível pelas intervenções, e podendo ser fonte de numerosos e graves conflitos, além de, em último termo, sacrificar visivelmente a organização interna democrática universitária em proveito de uma empresarialização da universidade. Além disso, vai ser difícil acomodar a diversidade das instituições, sem pluralismo de modelos.

O método da *escolha do reitor* é visivelmente inspirado nos concursos para a função pública.

Atentando no número de instituições de ensino superior existentes, e no número de recrutáveis para a proposta representação da sociedade civil, o modelo foi baseado numa visão extremamente optimista de talentos disponíveis na sociedade portuguesa, sobretudo na área empresarial, que é visada pelas Declarações de Lisboa e de Bolonha. A menos – o que dificilmente admitimos – que haja a intenção de instrumentalizar as universidades para a consecução de objectivos de dominação económica.

O que parece absolutamente inaceitável é descaracterizar o estatuto do reitor, porque o reitor, vista a natureza institucional da universidade e a concretização já alcançada pela autonomia constitucionalmente consagrada, deixa de ser a autoridade suprema, sendo realmente substituído por uma entidade secundarizada com o mesmo nome, escolhida num concurso relati-

vamente ao qual é de recear que não haja muitos professores interessados, sobretudo de entre os melhores.

Na actual legislação, pela letra dos textos, pelo seu espírito, pela tradução histórico-cultural de séculos, pela prática progressivamente conformadora da autonomia, a figura do reitor emerge como a de um político – não um político *tout court*, mas um político universitário – e não como um técnico ou um alto funcionário administrativo que chefia um serviço, mas não encabeça uma instituição. Deve ser isso ou, pelo menos, não devem criar-se entraves a que seja isso. Ele é o símbolo da universidade, enquanto instituição autónoma, e os seus poderes devem ter em mira esta configuração, só assim se conferindo ao reitor a autoridade de que carece, dentro e fora da universidade, designadamente enquanto exerce o poder académico perante o poder político. Este deve respeitá-lo nesse desenho institucional. Um poder político forte não deve recear, antes respeitar e promover, lideranças fortes na universidade. A proposta de lei do Governo, sejam quais forem as suas reais intenções, objectiva uma orientação diferente, e até oposta, que compromete, para recorrer a uma clássica dicotomia, a *potestas* do reitor, mas que sobretudo ataca irremediavelmente a sua *auctoritas*. A isso deve dizer-se, claramente, não.

Em conformidade, entendemos que o reitor deve ser eleito por um *colégio eleitoral alargado*, que exprime o sentir da comunidade académica, à semelhança do que actualmente acontece, designadamente poderá a sua eleição ser feita pelo *senado*, embora reformulando a composição deste, mas não se considera, nem oportuno, nem justificado, retirar significado ao senado, eliminando-o ou remetendo-o para meras funções consultivas.

Temos por adquirido o consenso de que a *prestação de contas* inclui a relação com a sociedade civil, que também deve estar presente no aconselhamento da programação estratégica da universidade. Para tal efeito, o conselho geral proposto, com uma composição ponderada, poderá ser útil na apreciação do projectado, e no parecer sobre o desempenho, não sendo de excluir que tenha participação no senado: mas, aproveitando a parte útil da proposta, não deveria a presidência pertencer ao reitor, e não a outra

entidade com ele possivelmente conflituante? Se a presidência do conselho geral se manter como está na proposta, não deverá ampliar-se a sua composição e rever-se a sua competência?

#### 8. Estudantes. Funcionários

Um dos aspectos mais criticáveis da proposta governamental diz respeito à drástica redução da participação dos *estudantes* nos órgãos de governo e de gestão das universidades.

Como se escreve no citado parecer do CNE, em 2003, não podem aceitar-se «os possíveis deméritos da participação dos estudantes, já que os anos vividos incluem, pelo contrário, ilustrações claras do seu empenho, da sua justeza e da sua oportunidade».

É, pois, necessário consagrar uma significativa participação dos estudantes nesses órgãos, não cabendo agora quantificá-la, devendo, aliás, em boa parte, estar dependente dos estatutos dos diversos estabelecimentos de ensino superior.

Coisa semelhante se diga, com as necessárias adaptações, dos *funcionários*, os quais não devem ser afastados da participação democrática nos aludidos órgãos. É esta, por conseguinte, uma das matérias que deve instantemente rever-se na proposta governamental.

#### 9. Fundações

Pretende-se submeter ao direito privado fundações de origem pública, as quais simultaneamente dependerão do financiamento do Estado e do recurso ao mercado, sem terem portanto nem fundos nem rentabilidade assegurada, com efeitos evidentes na desorçamentação da despesa, e com autoridade confiada a chamados curadores que, com os curadores das fundações, apenas coincidem na designação. O modelo americano das universidades é frequentemente fundacional mas isso pela origem em igrejas e

mecenatos, com uma tradição e uma cultura que não temos nem é fácil de implantar e que requer uma adequada regulamentação, que não existe, sendo que o modelo proposto, aliás em termos e em condições criticáveis, é mais próximo das universidades entendidas como serviços dependentes da hierarquia administrativa do que das verdadeiras fundações. De resto, o que poderia ganhar-se em autonomia financeira, perder-se-ia na esfera da autonomia político-administrativa e organizatória.

Por outro lado, o financiamento plurianual é um instrumento de primeira importância no que toca a uma gestão estratégica e responsável, e não pode aceitar-se que a sua eventualidade fique dependente de uma opção pelo modelo fundacional, nos termos e nas condições da proposta governamental.

#### 10. Desconstrução ou fragmentação das Universidades

Uma tendência reforçada com a semente de desconstrução das universidades e unidades orgânicas, que se traduz na liberdade de qualquer delas decidir separar-se e adoptar o equívoco modelo de fundação, será tudo ao contrário da tendência europeia para fusões, associações, federações, em busca de massa crítica que a globalização vai aconselhando. Tal proposta não é aceitável, designadamente porque a racionalização da rede nacional é evidente que encontra uma das suas maiores exigências e dificuldades na proliferação sem directivas a que omissão do poder regulador conduziu o país.

#### 11. Outros aspectos da reforma

Estes são, em nosso modo de ver, alguns dos principais aspectos do RJIES que suscitam críticas ou reservas. O que não quer dizer que não haja outros e bem importantes, como, num diploma que se pretende englobante, a acentuação do afastamento entre ensino e investigação, a subestimação das questões de financiamento, o alheamento do estatuto da carreira docente, o regime transitório, que é impensável ficar como é proposto, etc.

## 12. Universidades e politécnicos

Todas as questões relativas à natureza institucional e órgãos de governo e gestão das escolas do ensino superior se aplicam igualmente aos politécnicos, sem esquecer a sua identidade específica e igual dignidade no quadro dos subsistemas. Mas pede maior e melhor atenção a eventual integração de universidades e politécnicos nos casos em que os saberes, como acontece no ensino militar, nas áreas científicas da saúde e da educação, são complementares e articulados nos mesmos actos de intervenção. Este facto aponta para a necessidade de encarar com maleabilidade a questão do 3.º ciclo, a respeito da qual já foi adiantada a sugestão de criar colégios doutorais, onde, em articulação, universidades e politécnicos organizam o ensino conducente à obtenção dos graus, que aliás são atractivamente oferecidos por universidades estrangeiras.

## 13. Ensino superior privado

A exigência inadiável da racionalização da rede nacional deve ter presente que a rede privada, além de corresponder ao exercício de um direito constitucionalmente consagrado, supriu em vários domínios e ocasiões a insuficiência do desenvolvimento da rede pública, pelo que deve ser abordada com justiça e equidade. O que nem sempre tem sucedido.

## 14. Conclusão

A proposta do RJIES, documento que se reconhece da maior importância para a modernização do sistema do ensino superior, consagra diversas soluções merecedoras de sérias *reservas* ou mesmo severas *críticas*, sem embargo das razões que as justificam, da determinação política que revelam e dos *méritos* que inegavelmente têm. Avultam, entre aquelas soluções, um excesso de regulamentação e uma excessiva intervenção do estado, que coarcta a autonomia e independência das Instituições, tanto no plano organizatório como na esfera político-administrativa, podendo mesmo questionar-se a constitucionalidade de alguns preceitos do diploma. Como quer

que seja, o RJIES parece configurar os estabelecimentos de ensino superior mais como um «serviço» do que como uma «instituição», e abre a porta à desconstrução ou fragmentação desses estabelecimentos, assim afectando a coesão universitária. O que tudo recomenda, como tem sido amplamente advertido, uma profunda e não apressada reflexão sobre o texto da proposta governamental e a sua cuidada correlação com o projecto do PSD, e não só, em ordem a assegurar um consenso alargado e com isso a aceitabilidade do diploma, garantia da sua eficiente aplicação, em prol da melhoria do ensino superior em Portugal.

11 de Julho de 2007

O Presidente, *Júlio Pedrosa*

***Declaração de voto*** – Sem deixar de reconhecer o elevado nível de reflexão que lhe subjaz e a elegância e subtileza da linguagem que marcam o projecto de parecer e sem prejuízo do enorme respeito e consideração que me merecem as pessoas dos Srs. Relatores, não pude deixar de votar contra a aprovação do Parecer sobre o regime jurídico das instituições de ensino superior, pelos seguintes motivos:

1. De há muito que não só considero necessária uma reforma profunda do actual quadro normativo do ensino superior, como penso que essa reforma terá de partir do reconhecimento da insustentabilidade do actual modelo de governo e gestão das instituições de ensino superior públicas e da sua relação com a tutela, sob pena de, também neste domínio, o país continuar a agravar o seu atraso em relação aos seus principais parceiros europeus.
2. Sendo conhecidas as dificuldades que se colocam à obtenção de um consenso de sentido positivo sobre qualquer mudança significativa na actual situação do ensino universitário não pode deixar de aplaudir-se a coragem política da iniciativa do Governo, independentemente da discussão crítica que possam merecer alguns aspectos da proposta de lei, muito em especial no que se refere ao ensino privado.



3. Aliás, a principal crítica que se me oferece fazer à proposta de lei é que a mesma, na sua actual versão, é demasiado tímida em relação às expectativas que o próprio Governo foi criando quanto ao alcance das mudanças que se propunha promover neste domínio. Com efeito, em meu entender, as alterações propostas, sendo positivas, não vão além da abertura de uma janela de oportunidade à mudança, continuando esta dependente da existência ou não de forças favoráveis nesse sentido em cada instituição.
4. Ao mesmo tempo que se invoca a falta de regulação do sistema para explicar os desmandos manifestos que ele apresenta, invoca-se a autonomia universitária para recusar qualquer tentativa de regulação. Se há matéria que tem dado origem aos maiores equívocos (não digo que seja o caso do projecto de parecer em apreço) é, sem dúvida, a da autonomia universitária. Menciona-se frequentemente a sede constitucional do princípio da autonomia universitária, esquecendo-se de que o n.º 2 do artigo 76.º da Constituição não se refere propriamente a um conceito global de autonomia, mas sim a diferentes autonomias (estatutária, científica, pedagógica, administrativa e financeira), remetendo para a lei ordinária a definição do âmbito das mesmas. Não está seguramente em causa, nem esteve nunca, no Portugal democrático, a tradicional autonomia científica e pedagógica. Nem sequer estão em causa, a meu ver, verdadeiras restrições às demais autonomias. O que a proposta do Governo faz é clarificar e consolidar as autonomias já existentes, estabelecendo entretanto (como também consta do projecto de lei do PSD) um dever de prestação de contas, que é o mínimo que pode exigir-se a instituições dependentes do financiamento público.
5. Não comungo, pois, da ideia de que a proposta de lei introduz significativas restrições à autonomia das instituições, como não acompanho a afirmação de que minoriza o estatuto do reitor e do senado, impondo um modelo organizacional único. Em relação ao reitor, a nova lei, a manter-se tal como está a proposta do Governo, vem reforçar e consolidar o seu papel como órgão superior de governo e de condução política da universidade, cuja missão e autoridade surgem agora mais claras que na lei anterior. É verdade que se altera o seu modo de designação,

o que em meu entender se justifica, se se quiser acabar com a confusão conceptual que actualmente se verifica, sendo o reitor visto mais como um provedor corporativo do que como principal responsável pela orientação estratégica e pelo rumo da instituição.

6. No que se refere ao conselho geral, de acordo com a proposta do Governo, o mesmo deverá ser constituído por um número de membros variável, consoante a dimensão da instituição, entre um mínimo de 10 e um máximo de 25 membros, designados, numa maioria superior a dois terços, de entre os professores, investigadores e estudantes da própria instituição, reservando-se 30% dos lugares no Conselho a personalidades de reconhecido mérito não pertencentes ou que não se encontrem ao serviço da instituição, mas ainda assim cooptados pelos membros eleitos internamente. Onde está o atropelo à autonomia da instituição, quando o próprio conselho geral, o único órgão em que a proposta de lei inova, fica na completa dependência da deliberação da instituição? Quer em relação ao senado, quer em relação a outros eventuais órgãos que cada instituição entenda dever criar, a proposta de lei consagra, a meu ver bem, o princípio da diversidade organizacional, o que abre caminho para que possam ser adoptadas diferentes arquitecturas organizativas, o que também poderá contribuir para a melhoria de funcionamento das instituições.
7. A leitura globalmente positiva que faço da iniciativa legislativa do Governo não significa que não veja aspectos francamente criticáveis nalgumas das suas incidências, designadamente, no que se refere ao modo como trata a integração do ensino privado no sistema de ensino superior, perpassa pelo texto a ideia preconcebida da supletividade, que não só foi expressamente afastada da Constituição, como é completamente inaceitável nos dias de hoje. Também se não compreende porque, ao contrário do que acontece presentemente, se reserva às instituições sem fins lucrativos (como se estes constituam uma mácula) a atribuição das prerrogativas das pessoas colectivas de utilidade pública ou se pretenda estabelecer na lei a exigência de que o regime de contratação do pessoal docente das instituições privadas deverá ser objecto de uma convenção colectiva de trabalho.

8. Apesar das referidas discordâncias, como de outras de natureza mais pontual que não cabe aqui mencionar, o que é para mim mais relevante é o sentido globalmente positivo (ainda que tímido no seu verdadeiro alcance) da proposta do Governo e é isso que me leva a votar contra a aprovação do sentido geral do parecer, ora aprovado por este Conselho.  
– *Jacinto Jorge Carvalhal*.

***Declaração de voto*** – Tendo votado favoravelmente o sentido e o texto do parecer sobre o regime jurídico das instituições de ensino superior apresentado hoje em sessão plenária do Conselho Nacional de Educação (CNE), e dado que, atendendo às ilustres intervenções havidas e ao adiantado da hora, optei por não usar da palavra no referido plenário, gostaria ainda assim de solicitar seja apenso ao relato da sessão a declaração de voto que aqui formulo.

A proposta de Lei denominada «Regime jurídico das instituições de ensino superior» (IES) apresentada pelo Governo para aprovação em sede da Assembleia da República (AR) enferma, em minha modesta opinião, de dois tipos de males: um referente ao método, outro referente ao conteúdo, sendo que as questões de conteúdo parecem explicar as questões de método.

Com efeito, a forma do processo pelo qual esta proposta de lei irá a votação na AR já na próxima semana, não pode deixar de levar a concluir que, com todo o respeito, quer Governo, quer AR – ou pelo menos a sua maioria – não se encontram interessados em conhecer o parecer, pelo menos na sua substância, quer do CNE, quer de muitos outros interessados da nossa sociedade, parecendo inflexíveis em cristalizar o conteúdo da proposta de diploma em torno de uma fixação surda às vozes da sociedade e, principalmente, daqueles que serão os seus principais destinatários.

O CNE, sem prejuízo do parecer já aprovado, sendo um órgão de autoridade – ainda que não de poder, conforme concluído aquando da discussão da sua missão – de facto deve manifestar viva e inequivocamente a sua discordância, não apenas sobre o conteúdo, mas também sobre o método, dado que, como já referido, este último deriva do primeiro.

De facto, um documento de fundamental importância como este, ainda que não reunindo unanimidade, pelo menos implicaria um consenso alargado na sociedade, fundado num amplo e maturado debate, ainda que não eternizado mas limitado no tempo, exactamente o oposto do que agora acontece, pois se consenso existe é em torno da rejeição das orientações do texto legislativo proposto.

Sobre os motivos da rejeição, na sua essência, à proposta de lei, já hoje ilustres conselheiros se pronunciaram em sede do CNE, no entanto, permita-se-me ainda aduzir aqui um curto pensamento. Devendo ser objectivo desta proposta promover a diversidade e a autonomia das IES, afigura-se, pelo contrário, restringi-las, porque, se assim não fosse, daria a prerrogativa a cada IES de escolher o seu modelo de funcionamento, através de uma assembleia académica alargada, preservando assim princípios democráticos de consagração constitucional e comumente aceites. No entanto, paradoxalmente, esta proposta de lei é restritiva no modelo a adoptar pelas IES, precisamente nos aspectos que reúnem em torno de si uma maior rejeição.  
— *Mário Rui Mota.*





**Conselho Nacional de Educação**

Rua Florbela Espanca

1700-195 Lisboa  
Portugal

**[www.cnedu.pt](http://www.cnedu.pt)**

[cne.doc@cne.min-edu.pt](mailto:cne.doc@cne.min-edu.pt)

tel.: + 351 21 793 52 45

fax: + 351 21 797 90 93