

Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior

A Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro, vem definir o Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (RJIES), estabelecendo, no ponto 1 do artigo 1.º, como seu objeto “a sua constituição, atribuições e organização, o funcionamento e competência dos seus órgãos e, ainda, a tutela e fiscalização pública do Estado sobre as mesmas, no quadro da sua autonomia”. A sua introdução em 2007 veio acompanhar a reforma do Ensino Superior Português levada a cabo pelo Ministro Mariano Gago no XVII Governo Constitucional, tendo tido como efeito fundamental a uniformização do funcionamento e governança das Instituições de Ensino Superior.

O RJIES surgiu e começou a ser aplicado num contexto de modernização do Ensino Superior a nível europeu, iniciado com a adoção do denominado Processo de Bolonha e do objetivo de criar um espaço europeu de Ensino Superior. Nesse âmbito, para assegurar a confiança na qualidade do ensino ministrado, entre os diferentes Estados-membros e IES, o RJIES, a par do RJAES (sobre a avaliação), atribuem as responsabilidades sobre a avaliação e acreditação dos ciclos de estudos a uma entidade independente – a Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES). A criação desta agência motivou, desde logo, uma apreciável iniciativa das próprias instituições, que ao promoverem uma autoavaliação e uma reorganização da sua oferta formativa, descontinuaram 883 ciclos de estudos, apenas entre 2009 e 2010.

Como elemento fundamental do RJIES surge a definição da natureza binária do Ensino Superior, já explanada na Lei de Bases do Sistema Educativo, mas redefinida no ponto 1 do artigo 3.º deste diploma legal: “o Ensino Superior organiza-se num sistema binário, devendo o ensino universitário orientar-se para a oferta de formações científicas sólidas, juntando esforços e competências de unidades de ensino e investigação, e o ensino politécnico concentrar-se especialmente em formações vocacionais e em formações técnicas avançadas, orientadas profissionalmente”. O documento assinala ainda que as Universidades, Institutos Universitários e demais instituições do subsistema universitário são, segundo o ponto 6 do artigo 6.º, “instituições de alto nível, orientadas para a criação, transmissão e difusão da cultura, do saber e da ciência e tecnologia, através da articulação do estudo, do ensino, da investigação e do desenvolvimento experimental”. Estas instituições podem, então, conferir todos os graus de ensino. Por outro lado, as Instituições de cariz politécnico definem-se, de acordo com o ponto 1 do artigo 7.º, como “instituições de alto nível orientadas para a criação, transmissão e difusão da cultura e do saber de natureza profissional, através da articulação do estudo, do ensino, da investigação orientada e do desenvolvimento experimental, podendo apenas conferir os graus de licenciado e mestre”. Esta definição define claramente diferenças no que à missão das instituições de cada subsistema diz respeito. No entanto, torna-se insuficiente no que diz respeito à oferta formativa prevista em cada um, dado que aquilo que se observa atualmente é uma oferta formativa difusa e pouco diferenciada entre subsistemas, subvertendo assim a distinção prevista na Lei e desviando-se as instituições dos perfis institucionais

que assumem. É facto que após a definição da natureza binária do Ensino Superior não existiram quaisquer limitações legais no que diz respeito aos ciclos de estudo que podem ser ministrados em cada um dos subsistemas, tornando-se competência de cada instituição defini-lo, pressionadas pela competitividade existente atualmente.

Ainda no que à binariedade do Ensino Superior diz respeito, é de realçar a impossibilidade conferida tacitamente, tanto pela LBSE como pelo RJIES, relativamente à atribuição de doutoramentos pelas instituições de cariz politécnico. Nos últimos anos, este tem sido um assunto alvo de extenso debate, quer pelas IES do subsistema politécnico, quer por estudantes e entidades avaliadoras do Ensino Superior português, entre outros. No seguimento da apresentação do relatório da OCDE de 2018, o Governo aprovou, em Conselho de Ministros, uma alteração legislativa que autorizava os politécnicos a terem cursos que conferem este grau. No entanto, esta alteração legislativa não é possuidora de força jurídica suficiente para dar seguimento a essa medida, sendo para isso necessária a revisão tanto do RJIES como da Lei de Bases do Sistema Educativo.

O Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior veio, essencialmente, definir o modelo organizacional das IES, muito concretamente no que aos seus órgãos de governo e modelo de gestão diz respeito. O RJIES prevê, deste modo, que as IES “adotam, nos termos da lei, o modelo de organização institucional e de gestão que considerem mais adequado à concretização da sua missão, bem como à especificidade do contexto em que se inserem”. No entanto, é definido pelo RJIES que os estabelecimentos de Ensino Superior são governados por 3 órgãos: o Conselho Geral, o Reitor/Presidente e o Conselho de Gestão. Além destes, os estatutos podem prever a existência de outros órgãos, de natureza consultiva. O Conselho Geral, com 15 a 35 elementos, é composto por representantes dos professores e investigadores, representantes dos estudantes, e ainda personalidades externas de reconhecido mérito, não pertencentes à instituição. Este órgão constitui-se como o órgão de governo máximo das instituições, competindo-lhe aprovar alterações e revisões estatutárias, eleger o reitor ou presidente, aprovar planos estratégicos de médio prazo (como planos de atividades e orçamentos anuais) e ainda planos para o quadriénio do mandato do reitor ou presidente. De realçar a composição setorial deste órgão, no qual os docentes e investigadores representam pelo menos metade da sua composição, enquanto que para os representantes dos estudantes está apenas definido um limite mínimo de 15% dos membros do Conselho Geral. A par disso, não está ainda prevista a representação de todos os grupos profissionais das instituições, como é o caso dos funcionários sem atividade científica ou docente.

Quanto ao modelo de gestão das Unidades Orgânicas (UO), o documento define a figura de um diretor ou presidente e prevê apenas a possibilidade de existência de um órgão colegial representativo, composto por 60% de docentes e investigadores, com a inclusão de estudantes e a possibilidade de incluir trabalhadores não docentes e

entidades externas, tendo a competência de eleger o diretor ou presidente, cuja duração do mandato não se encontra definida, não podendo apenas a sua função ser exercida pela mesma pessoa por mais de oito anos. A par disto, prevê-se ainda a existência de Conselhos Científicos, no caso do ensino universitário e de Conselhos Técnico-Científicos, no caso do ensino politécnico, ambos compostos por professores e investigadores de carreira eleitos e por representantes das unidades de investigação da Escola. Estes órgãos têm diversas competências no âmbito da gestão científica das instituições, realçando a deliberação sobre a distribuição do serviço docente, a criação de ciclos de estudos e aprovação dos planos de estudos dos ciclos de estudos ministrados. Existe ainda mais um órgão previsto no RJIES, o Conselho Pedagógico, único órgão paritário entre docentes e estudantes, sendo responsável por dar parecer relativo a todas as questões de índole pedagógica.

No âmbito do artigo 17.º do diploma em análise, para efeitos de coordenação da oferta formativa e dos recursos humanos e materiais, as instituições públicas de Ensino Superior podem estabelecer consórcios entre si, com instituições públicas ou privadas de investigação e desenvolvimento. No seguimento desta questão, apenas em 2015 surgiu uma proposta de Decreto-Lei por parte do Governo que vinha tutelar a criação de consórcios, documento esse que ficou aquém das expectativas das IES e outros agentes do Ensino Superior. Deste modo, o primeiro consórcio criado no âmbito desta permissão legal foi constituído nesse mesmo ano, entre as Universidades do Porto (UP), Minho (UM) e Trás-os-Montes e Alto Douro (UTAD) denominado UNorte.pt, com “o objetivo de reforçar a articulação conjunta em domínios de interesse mútuo, ao nível da oferta educativa, mobilidade de estudantes, atração de estudantes e investigadores estrangeiros, promoção internacional, na representação em redes transnacionais, dinamização do empreendedorismo académico e ação social escolar”. Desde 2015, outras iniciativas de menor dimensão foram sendo concretizadas. No entanto, realça-se que, sendo esta uma possibilidade com um enorme potencial no estabelecimento de uma rede de Ensino Superior, não foi ainda concretizada na sua plenitude, quer por inoperância do Governo quer por inexistência de vontade por parte das IES de outras regiões.

Com a publicação do RJIES em 2007 é também criada a figura de Provedor do Estudante, cuja ação se desenvolve em articulação com as Associações Académicas e de Estudantes e com os órgãos e serviços da instituição, designadamente com os conselhos pedagógicos, bem como com as suas unidades orgânicas. Deste modo, cada IES deve nomear o provedor do estudante, sendo essa competência do Conselho Geral, que deverá ainda monitorizar a sua atividade.

Por fim, importa realçar e refletir acerca de uma das principais inovações do RJIES, o Regime Fundacional. Nos termos do artigo 129.º do referido diploma legal, “mediante proposta fundamentada do reitor ou presidente, aprovada pelo conselho geral, por maioria absoluta dos seus membros, as instituições de Ensino Superior públicas podem requerer ao Governo a sua transformação em fundações públicas com

regime de direito privado”, suscetível ainda ao parecer positivo do Governo. A promessa de uma maior autonomia financeira e administrativa na gestão das instituições levou algumas IES a aderir ao Regime Fundacional nos últimos 12 anos, nomeadamente a Universidade do Porto, o ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa, a Universidade Nova de Lisboa, a Universidade de Aveiro, a Universidade do Minho e o Instituto Politécnico do Cávado e do Ave. As IES Fundação são administradas por um Conselho de Curadores constituído por cinco personalidades de “elevado mérito e experiência profissional reconhecidos como especialmente relevantes”, cabendo a este Conselho de Curadores nomear e exonerar o Conselho de Gestão e homologar quase todas as deliberações do Conselho Geral. No que diz respeito ao financiamento das instituições em regime de fundação, o mesmo prevê-se funcionar através de contratos plurianuais, de duração não inferior a três anos, de acordo com objetivos de desempenho, celebrados entre a instituição e o Estado. Também aos Serviços de Ação Social deve ser garantido um funcionamento e gestão similares às IES de direito público. A OCDE, no seu relatório “Review of the Tertiary Education, Research and Innovation System in Portugal” estimula este regime, uma vez que o modelo de fundação pública com regime de direito privado potencia a utilização de regras de funcionamento próprias para a gestão financeira e de recursos humanos, particularmente quanto à gestão autónoma do património e possibilidade de recurso a financiamento externo. Posto o evidente desinvestimento constatado na dotação orçamental, tornou-se a criação do Regime Fundacional atrativa para as Instituições que não validam a segurança necessária na entidade governativa e que detenham a capacidade de financiamento próprio exigida. Por outro lado, o mesmo relatório, quanto à aplicação do Regime Fundacional, vem afirmar que as IES Fundação não sofreram diferenças de maior e que a aplicação do Regime na sua totalidade é parca e mal conseguida, algo já afirmado também em relatórios do Conselho Coordenador do Ensino Superior (CCES). Como já referido, a implementação do Regime Fundacional implica a alteração da relação entre o Estado e a Instituição, através da contratualização por contratos-programa. Porém, o que se verificou foi um incumprimento no que diz respeito ao investimento por parte do Estado Português, nomeadamente no pagamento do financiamento contratualizado, assim como as consequências inerentes ao insucesso de um dos pilares do modelo fundacional. Adicionalmente, o Regime Fundacional também ficou aquém do expectável com os constrangimentos impostos às fundações relativamente à sua gestão financeira, condenando a suposta autonomia a uma mera prerrogativa de gestão de alienação patrimonial, onde, mesmo essa, foi sugerida pelo Governo na proposta de Lei do Orçamento do Estado de 2018 um alargamento da prerrogativa a todas as Instituições, retirando das últimas distinções entre as instituições fundacionais e as tradicionais.

Posto o anterior, o Movimento Associativo Nacional, reunido em sede de Encontro Nacional de Direções Associativas, a 7 e 8 de setembro de 2019 em Viseu, manifesta-se acerca da urgente revisão do Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior, prevista no próprio diploma legal após 5 anos da sua publicação e nunca concretizada, devendo esta ser uma prioridade para a próxima Legislatura. A participação de todos

os agentes políticos do Ensino Superior deverá ser tida em conta, nomeadamente a auscultação dos estudantes.

Realçam-se as principais reivindicações dos estudantes no âmbito desta revisão:

- 1) É necessária uma clarificação da natureza binária do sistema de Ensino Superior, prevista no artigo 3º do RJIES, acompanhada de uma reorganização da oferta formativa, tendo em conta uma perspetiva relacionada com as missões e visões das instituições, bem como com as necessidades regionais.
- 2) A revisão do RJIES deverá focar-se ainda na implementação de formações de doutoramento nos Institutos Superiores Politécnicos, dando efetividade à alteração legislativa verificada ao nível do Regime Jurídico de Graus e Diplomas em 2018. No entanto, realça-se ainda que a esta revisão deverá acompanhar-se a necessária revisão da Lei de Bases do Sistema Educativo. Deverá neste âmbito estar definida uma relação clara entre o programa de doutoramento proposto e o perfil da instituição e a sua competência científica, através da qualificação comprovada do corpo docente.
- 3) No que diz respeito aos Órgãos de Governo das IES, constata-se as seguintes revisões necessárias:
 - a) Deverá proceder-se à reformulação da constituição do Conselho Geral, nomeadamente no que diz respeito ao aumento da representação de estudantes para um mínimo de 25%, bem como garantir que nenhum dos grupos setoriais representa a maioria dos membros;
 - b) Importa garantir a representatividade de todas as tipologias de agentes ativos nas instituições, nomeadamente incluindo a obrigatoriedade de inclusão de funcionários sem atividade científica ou docente;
 - c) A existência de elementos externos cooptados deverá ser repensada, de modo a que este grupo seja sempre menos representativo do que os grupos setoriais com verdadeiro impacto nas instituições, sendo ainda essencial que o perfil destes elementos esteja bem definido;
 - d) Deverá ser garantida a existência de um número ímpar de elementos neste órgão;
 - e) No que diz respeito à sua eleição, a mesma deve ser desfasada de pelo menos dois anos da eleição do Reitor ou Presidente;
 - f) Aumentar a democraticidade na eleição do Reitor ou Presidente, através da criação de uma assembleia eleitoral específica, que se substitua ao Conselho Geral apenas nesta incumbência.
 - g) Devem voltar a estar previstos na Lei órgãos consultivos de maior dimensão e por isso maior representação dos agentes diretos das IES, nos quais os estudantes estejam representados.

- 4) Quanto aos Órgãos de Governo das Unidades Orgânicas, realçam-se as seguintes questões:
 - a) É de extrema importância a existência obrigatória de Órgãos Colegiais de Governo (conselhos de escola, de faculdade ou de instituto), compostos por um número ímpar de elementos, aumentando o seu valor máximo e garantindo uma maior representatividade dos diversos agentes das escolas, com competência de eleger o diretor/presidente da UO, bem como apreciar planos de atividades e orçamentos, propinas e tabelas de taxas e emolumentos. Deste modo, devem estes órgãos representar o corpo docente, discente e os trabalhadores não-docentes, podendo ter elementos externos numa percentagem nunca superior a 15% do órgão. Também neste órgão não deverá existir nenhum grupo representativo de mais de 50% dos membros. Deve ser estipulada a duração do mandato de 4 anos e quanto à sua eleição, a mesma deve ser desfasada de pelo menos dois anos da eleição do diretor/presidente;
 - b) No que diz respeito aos Conselhos Científico, Técnico-científico e Pedagógico estes deverão possuir carácter deliberativo, precedendo às alterações necessárias ao artigo 80.º do RJIES.
 - c) Consagrar a presença, por inerência, do Presidente da respetiva associação de estudantes ou seu representante nas diversas reuniões do Conselho Pedagógico, sem direito a voto.
- 5) Incluir, com ou sem direito a voto, um estudante no Conselho de Gestão das IES, bem como Conselho Executivo das unidades orgânicas, quando este exista.
- 6) Estabelecer um conjunto alargado de incompatibilidades, de modo a promover uma governação e gestão mais transparente, acautelando-se que todos os eleitores do reitor ou do presidente devem estar impedidos de ser por ele nomeados para funções durante esse mandato e que presidentes, vice-presidentes, diretores e subdiretores de unidades orgânicas, presidentes do Conselho de Representantes, vogais do Conselho Executivo de unidade orgânica e dos serviços autónomos, provedores, membros do Conselho de Gestão, administradores ou diretores de serviços autónomos acumulem esses cargos com o de titular do Conselho Geral.
- 7) A aplicação pouco efetiva de Consórcios entre IES também é um ponto que merece especial atenção. Numa lógica de otimização da Rede de Ensino Superior, defendo o Movimento Associativo que estes consórcios devem ser estimulados por parte da Tutela, devendo a mesma garantir as condições às instituições de Ensino Superior para que procedam à criação dos mesmos.
- 8) Promover a integração das atualmente designadas escolas não integradas, de acordo com a sua matriz formativa.

- 9) No que diz respeito ao Provedor do Estudante, é necessária a harmonização das suas funções entre IES, algo que neste momento não acontece dada a ambiguidade de funções que está patente no RJIES. A figura do Provedor do Estudante deve ser aprofundada e clarificada, no sentido de cumprir o seu verdadeiro propósito, ao contrário do que ocorre atualmente, consequência da larga interpretação que o artigo 25.º do RJIES permite. A nomeação do Provedor do Estudante deverá ser feita pelo Conselho Geral, mediante proposta das AAEE da respetiva instituição.
- 10) Em relação ao Regime Fundacional, torna-se cada vez mais premente a reflexão acerca da sua implementação e dos valores por trás do mesmo. Constatam-se os seguintes pontos:
- a) As competências do Conselho de Curadores devem ser revistas e clarificadas, garantindo que as competências do Conselho Geral não são centralizadas no Conselho de Curadores;
 - b) Deverá existir legislação específica que regule a participação das instituições privadas na dinâmica das IES nas quais investem financeiramente, evitando deste modo conflitos de interesses, nomeadamente no que diz respeito à oferta formativa e saídas profissionais;
 - c) No momento de adesão destas instituições são celebrados contratos-programa, de duração não inferior a 3 anos, que supõem o cumprimento de diversos objetivos e metas por parte das instituições e do Estado Português, prevendo investimentos em diversos eixos por parte de ambos os agentes. Importa reforçar a necessidade de execução destes contratos-programa por parte do Governo, motivo pelo qual a Universidade de Coimbra, por exemplo, acabou por não avançar com esta discussão no seio da instituição, situação esta esplanada nos relatórios das IES que aderiram ao Regime Fundacional e que viram os contratos-programa assinados não serem cumpridos;
 - d) Dada a complexidade reforçada por diferentes agentes políticos no que diz respeito à implementação do Regime Fundacional, importa refletir acerca do mesmo, nomeadamente através da implementação de um estudo transversal, a nível nacional, que procure abranger todas as áreas, tanto financeiras como sociais.
- 11) Uniformizar a nomenclatura utilizada para referir as instituições, nomeadamente a substituição de “institutos politécnicos” para a redação “Instituições de ensino superior Politécnico”

- 12) Ainda que previsto no RJAJ, deverá estar consagrado no RJIES a obrigação das IES garantirem às AAEE, instalações próprias nos estabelecimentos de ensino a que se encontram afetas, cedidas a título gratuito, com as devidas condições de utilização e infraestruturais. Devem ainda ser assegurados os direitos do dirigente associativo.
- 13) É essencial considerar o abandono escolar e o insucesso na divulgação de resultados e informações, como uma ferramenta de trabalho e combate a estes fenómenos. Neste sentido, estes fatores devem estar presentes nos relatórios anuais da IES

Viseu, 7 e 8 de setembro de 2019

Proponente: Federação Académica de Lisboa, Federação Académica do Porto, Federação Nacional de Associações de Estudantes do Ensino Superior Politécnico

Destinatários: Partidos Políticos

Com conhecimento a: CRUP, CCISP; CNE