

**Relatório da Comissão
Independente de Avaliação do
Regime Jurídico das Instituições
do Ensino Superior**

Alberto Amaral
3 de janeiro de 2024
Assembleia da República

Houve um significativo progresso após o 25 de abril, com aumento da taxa bruta de participação dos jovens de 6-7% em 1974 para mais de 50% atualmente, e um expressivo crescimento da atividade científica – aumento do número de doutoramentos e de publicações científicas indexadas.

A evolução demográfica negativa, consequência de manutenção consistente de baixas taxas de natalidade, aponta para uma diminuição substancial do número de jovens em idade de ingressar no Ensino Superior.

A falta de equidade no acesso dos jovens provenientes de famílias de meios socioeconómicos desfavorecidos a cursos e instituições considerados como de elite.

O corpo docente cuja qualificação tem melhorado apresenta um elevado grau de envelhecimento, apontando para a necessidade de um número significativo de substituições a curto/médio prazo.

O corpo docente mostra um exagerado nível de endogamia, o que questiona a forma como se processam os concursos para admissão e promoção.

O aumento da precariedade do emprego entre os docentes do Ensino Superior devido ao recurso crescente à figura de “docente convidado”.

As dificuldades significativas da situação dos investigadores, na sua maioria contratados a termo, muito em particular os integrados em IPSFL.

Falta uma entidade reguladora (aliás recomendada pela OCDE em 2007, para definição de uma estratégia nacional para o Ensino Superior) capaz de promover o ajustamento da oferta educativa à dimensão adequada ao País, evitando a sua excessiva multiplicação.

A análise do processo de revisão mostra que este ficará incompleto sem que seja igualmente revista legislação complementar, de que se destacam os estatutos de carreira de docentes e investigadores e a legislação sobre graus e diplomas.

Maioria significativa a favor da manutenção do sistema binário, onde se inclui o CCISP. Quer CRUP, quer o CNE ou a A3ES sugerem um sistema mais flexível, permitindo às instituições, para além da sua vocação principal própria, desenvolver atividades do outro subsistema. Há sugestões para conseguir essa flexibilidade adotando o modelo da Universidade de Aveiro.

Existe grande concordância na eliminação das disposições legais que limitam a autonomia dos politécnicos em relação à das universidades e que, para fazer face às consequências de uma evolução demográfica negativa, sejam facilitadas as possibilidades de associação entre instituições, mesmo entre universidades e politécnicos, embora com cautela para evitar criar problemas em regiões de mais baixa densidade populacional.

De um modo geral, há concordância sobre a adequação do nível de autonomia consagrado no RJIES. Todavia, esta autonomia parece ser muitas vezes cerceada por outros dispositivos legais para além do RJIES.

São extremamente penalizadoras as normas e limites ao uso de verbas, nomeadamente no caso da investigação, o que explica o recurso persistente à criação de Instituições Privadas sem Fins Lucrativos.

A esmagadora maioria das respostas é muito crítica do não cumprimento estrito da legislação sobre saldos de gerência, considerando lamentável que o Estado não se comporte como uma pessoa de bem nesta matéria.

O modelo de governo das IES instituído pelo RJIES é objeto de forte crítica.

As opiniões colhidas junto das Universidades, do CRUP, das Universidades fundacionais e dos seus curadores consideram a experiência positiva e querem o seu aperfeiçoamento.

Porém, existe um grande número de respostas (associações de estudantes, organizações sindicais e uma percentagem claramente maioritária de docentes e investigadores e pessoal TAG de Universidades e Politécnicos) com uma visão negativa do RJIES.

Perda de democraticidade, a desmotivação dos membros da Academia, a falta de identificação com a atividade da instituição, a concentração de poder, o aumento do clientelismo, do compadrio, da corrupção de valores e do ressentimento, o divórcio entre a comunidade académica e os dirigentes.

Isto indicia que, provavelmente, o RJIES foi longe demais na eliminação da colegialidade muito para além do que era proposto no inquérito de 2003.

Há um número significativo de propostas favoráveis à recuperação do Senado com poderes deliberativos na regulamentação científica e pedagógica e na aprovação de cursos e unidades de investigação.

Há uma opinião, em geral negativa, dos Conselhos Gerais.

Mesmo vendo como positivo o papel dos CG, o CRUP, o ISCTE e o CNE recomendam a alteração da sua composição (mas sem alterar muito a dimensão) para assegurar uma melhor representatividade.

Nas reuniões com membros dos CG e em documentos por eles produzidos refere-se que muitos dos membros externos não têm conhecimentos nem interesse em discutir problemas de natureza mais académica ou da vida privada da instituição, o que pode explicar algum absentismo.

Os CG não devem ser responsáveis pela eleição do Reitor/Presidente. Uma esmagadora maioria de respostas entende que os CG não representam a instituição.

O CG não deve intervir na vida privada da instituição, limitando a sua atividade à aprovação dos planos estratégico e de atividades, orçamento e contas, decisões sobre património, etc., exclusão da alínea i) do n.º 2 do artigo 82.º.

Existe uma enorme maioria (80%) a favor da eleição do Reitor/Presidente por uma assembleia/colégio alargado, sendo eleito entre membros da instituição.

Em relação à gestão das Escolas/Faculdades/Departamentos existe uma divisão entre os favoráveis a um Diretor uninominal e os que apoiam a existência de um Conselho Diretivo. Há uma grande maioria a favor da eleição como fonte de legitimidade, em vez da nomeação pelo Reitor/Presidente, e a favor dos órgãos de decisão coletiva (Conselhos Científicos e Pedagógicos).

Diversas propostas sugerem que o RJIES não deve ser tão prescritivo quanto à organização interna das instituições, permitindo maior flexibilidade.

Enquadramento dos deveres e direitos dos estudantes do Ensino Superior num Estatuto do Estudante do Ensino Superior.

Para além do trabalhador-estudante, o estatuto deve considerar outras situações, e.g., os estudantes com necessidades específicas, dirigentes associativos, estudantes em órgãos de gestão e estudantes em mobilidade.

Há grande unanimidade de opiniões sobre os Serviços de Ação Social, sugerindo-se que sejam consideradas outras questões como o alojamento e a aquisição de equipamentos digitais e material escolar.

Existe uma maioria significativa de respostas favoráveis à criação de consórcios para conseguir maior eficiência na utilização de recursos, mas com a ressalva de essa criação ser facultativa (autonomia institucional) e evitando desproteger as regiões de menor densidade populacional.

Em relação ao provedor do estudante, salienta-se a necessidade de regulamentar um conjunto de regras sobre a forma como é eleito e nomeado, a participação dos estudantes nessa eleição, a garantia de independência e as condições de exercício, o apoio administrativo e jurídico, e o anonimato na receção e tratamento das queixas dos estudantes.

No caso dos graus e diplomas, será de diferenciar, mais claramente, a distinção entre cursos universitários e politécnicos, não com base na duração, mas pela maior ênfase profissionalizante, aplicada, dos cursos politécnicos.

Quanto à criação de Universidades Politécnicas há uma grande variedade de opiniões, desde os que consideram que não devem existir, até aos que consideram que todos os atuais IP devem passar a UP.

Quanto às exigências para se criar uma Universidade Politécnica algumas instituições consideram que devem ser iguais aos das outras Universidades, e o CCISP propõe que seja fixado um número mínimo de CTeSP e, pelo menos, um doutoramento.

Criar flexibilidade permitindo um período de transição (já existe para a criação dos outros tipos de IES – artigo 46.º do RJIES).

A oferta de CTeSP deve manter-se exclusivamente nos Politécnicos, bem como nas Universidades Politécnicas, quando estas existirem.

Em todas as atividades letivas deve haver ligação com o sistema científico que deverá acentuar-se nos cursos de pós-graduação.

Os mestrados de carácter mais profissionalizante devem ser promovidos em ambos os subsistemas, sendo os dos Politécnicos predominantemente profissionalizantes, e os das Universidades concentradas no aprofundamento das formações de base, e nos mestrados interdisciplinares e de investigação.

A maioria das respostas (> 80%) é favorável ao ensino à distância baseado na colaboração interinstitucional e, face à evolução demográfica negativa, sugere-se procurar aumentar a procura de alunos adultos pelo ES.

Grande consenso sobre a importância da ligação entre as Instituições de Ensino Superior e a investigação científica (e.g., Universidades, CNE, CCISP, A3ES, CIPES, associações de estudantes).

Necessidade de incorporar a investigação no RJIES: existência e organização de recursos humanos dedicados (carreira de investigação ou carreira flexível de investigação/docência) e financiamento pelo OE consignado à investigação.

Redução da burocracia, em particular na aquisição de bens e serviços, que é considerada um grave entrave à investigação.

Para tornar estas dificuldades proliferaram as IPSFL, o que criou um problema de falta de estabilidade de emprego dos seus investigadores. Para além da precariedade laboral, não lhes é aplicado o RJIES, sendo impedidos de votar e/ou ser eleitos na IES a que a IPSFL está afiliada.

O Programa de Regularização Extraordinário dos Vínculos Precários na Administração Pública (PREVPAP) excluiu a maioria dos investigadores.

Soluções possíveis: a integração no RJIES de dotações de recursos humanos para investigação e o aumento da permeabilidade entre as carreiras docente e de investigação.

As opiniões sobre o regime fundacional estão bastante divididas. As instituições que optaram pelo regime fundacional e os seus curadores são favoráveis à manutenção e aprofundamento desse regime.

São contra o regime fundacional as organizações sindicais e a AAC. Existem propostas para alargar a outras instituições o regime de autonomia reforçada implementada na Universidade de Lisboa quando da sua fusão.

O Ensino Superior Privado não mereceu grande atenção. A maioria pronuncia-se a favor da manutenção do atual quadro normativo e de um aumento da autonomia estatutária, embora num quadro de referência legalmente estabelecido.

Criticada a continuada ausência de legislação sobre o estatuto do docente/investigador do Ensino Superior Privado e a não concretização do previsto no artigo 28.º do RJIES sobre financiamento do setor privado.

O conceito de especialista foi debatido, havendo uma maioria de opiniões a favor da sua contratação por convite e não por tempo indeterminado para a carreira.

Para o CCISP a existência de especialistas de carreira em exclusividade desvirtua o propósito para que foram criados.

A forma perversa como a figura de docente convidado tem sido utilizada e a dificuldade de os Politécnicos cumprirem a percentagem de 35% de especialistas.

Maioria de opiniões a favor do aumento da exigência dos limites fixados para os corpos docentes de universidades e politécnicos e de limitar a percentagem de assistentes convidados e de estabelecer critérios para a sua contratação.

Outras preocupações: A forma como decorrem os concursos académicos, muitas vezes feitos à medida do candidato preferido, o que tende a aumentar o já excessivo nível de endogamia, sendo que os concursos internos de promoção também têm contribuído para essa situação.

Obrigado

Alberto Amaral