

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA Gabinete do Presidente
N.º de Entrada 2113/07
Classificação 181/07
Data 05/06/07



CONSELHO
COORDENADOR
DOS
INSTITUTOS
SUPERIORES
POLITÉCNICOS

Entregue ao PAA por
Dr. Luciano Rodrigues de
Almeida, coordenador
do Inst. Sup. Politécnico,
em 5.6.07.
À Com. Educativa.

5.6.07

**Contributos do CCISP relativamente ao projecto de Proposta de
"Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior - alguns
aspectos fundamentais**

1. Nota prévia:

O CCISP manifesta fortes reservas à filosofia subjacente ao modelo de gestão das instituições de ensino superior, entendendo que não se está perante um processo de revisão ou reforma da legislação do ensino superior, mas perante um processo de ruptura.

Considera, porém, que não será aqui a sede própria para esta análise. Opta, por isso, por fazer referência àquelas que considera serem as questões essenciais, fundadas em preocupações de viabilidade e de dignificação social do subsistema de ensino superior politécnico, acreditando que nele se pretende apostar, prevenindo situações que não poderão deixar de estigmatizar os estudantes deste subsistema acentuando a desvalorização da representação social do ensino politécnico junto da sociedade portuguesa.

Regista-se, no entanto, como positivo que se clarifique que face à diferente natureza de formação (universitária e politécnica) no que concerne ao corpo docente deve igualmente consagrar-se, de forma inequívoca, a diversidade de perfis como indispensável à qualidade do ensino ministrado. Saúda-se, assim, que a par da exigência de docentes com o grau de doutor se exijam docentes com ligação às actividades profissionais relacionadas com as áreas de ensino que ministram.

2. O problema da representação social do ensino superior politécnico (artigos 6º e 7º):

O conceito de ensino superior universitário e de ensino superior politécnico já está claramente definido nos nºs 3 e 4 do artigo 11º da Lei

À DAC p/a 8ª-Comiss.
07.06.06
Luis

de Bases do Sistema Educativo, com as alterações que lhe foram introduzidas pela Lei nº 49/2005, de 30 de Agosto.

A distinção que ora se faz nos artigos 6º e 7º da Proposta de Lei acentua a desvalorização da representação social do ensino superior politécnico, não obstante o reiterado discurso que afirma a igual dignidade dos subsistemas na sua diversidade.

Na verdade, de acordo com o artigo 6º do Projecto as universidades serão "instituições de alto nível na criação, transmissão e difusão da cultura, do saber e da ciência e tecnologia, através da articulação do estudo, do ensino e da investigação, do desenvolvimento experimental e da sua difusão".

Os institutos politécnicos serão "instituições orientadas para a transmissão e difusão da cultura e do saber de natureza profissional, através da articulação do estudo, do ensino e da investigação orientada e do desenvolvimento experimental".

A simples comparação dos preceitos permite concluir: (a) quando se afirma que as universidades são instituições de alto nível e se omite em relação aos institutos politécnicos só pode estar a afirmar que os institutos politécnicos não são instituições de alto nível; (b) as universidades estão orientadas para a transmissão e difusão da cultura, do saber e da ciência e da tecnologia, os institutos politécnicos estão orientados para a transmissão da cultura e do saber de natureza profissional; para a diferença se entender deverá o legislador incluir na lei o conceito de cultura de natureza profissional, deverá o legislador definir o conceito de saber de natureza profissional (não se acredita quanto a este último que signifique a redução da dimensão do saber subjacente ao ensino politécnico – o saber e o saber fazer (conhecimentos e competências para os aplicar) se pretendam reduzidos ao saber fazer.

Propõe-se, por isso, a eliminação pura e simples destes dois artigos, ou, em alternativa a utilização da redacção dos nºs 3 e 4º da Lei nº 49/2005.

2.1. Cooperação entre instituições e consórcios de instituições de ensino superior públicas (artigos 15º e 16º):

O CCISP considera importante que a lei concretize quais os requisitos necessários para o registo dos graus conjuntos (todas as instituições devem requerer o registo, todas devem preencher todos os requisitos, ou, o conjunto das instituições deve preencher todos os requisitos fixando-se requisitos mínimos para cada uma)?

Nas parcerias com estabelecimentos de ensino estrangeiros (nº 2 do artigo 15º) qual é o processo legal a observar atendendo à possível existência de diferentes regimes de criação e registo?

Propõe-se que o nº 2 do artigo 16º passe a ter a seguinte redacção:

"2 – As instituições de ensino público podem igualmente acordar entre si formas de articulação das suas actividades a nível regional, as quais podem também ser determinadas pelo ministro da tutela, ouvidas aquelas, se tal articulação houver sido objecto de recomendação do Conselho Coordenador do Ensino Superior e as instituições a não hajam promovido por sua iniciativa nos noventa dias subseqüentes."

2.2. Corpo docente do ensino superior politécnico (artigo 46º):

Regista-se que os requisitos de qualificação do corpo docente que a Proposta de Lei considera adequados para cada subsistema de ensino são mais exigentes para o ensino superior politécnico do que para o universitário (no ensino universitário: 50% + 1 e um doutor por cada 30 alunos; no ensino politécnico: 15% de doutores + 50% de especialistas, metade dos quais deve desenvolver uma actividade profissional fora da instituição de ensino superior na área em que o ministra). Regista-se. Entendemos que o nível de exigência não seja inferior (o legislador é que define o corpo docente adequado a ministrar ensino em cada subsistema) não se entende é que seja superior.

Propõe-se, a seguinte redacção para os números 4, alínea b) e 6:

"

4 -

b) Dispor no conjunto dos docentes da instituição, no mínimo, no seu conjunto, de 50% de doutores ou de detentores do título de especialista a tempo integral;

6 - Após 31 de Dezembro de 2011 o número dos detentores do título de especialista na instituição não pode ser inferior a 35% dos docentes dos quais, pelo menos, dois terços deve desenvolver uma actividade profissional fora da instituição de ensino superior em que ministra ensino, na área em que o ministra."

A existência de um período transitório é indispensável para que se possa dar cumprimento à exigência de pessoal docente, na proporção que se pretende exigir, no exercício de actividades profissionais.

2.3. Estabilidade docente das universidades e institutos politécnicos (artigo 47º):

Diz-se neste artigo que "uma proporção não inferior um terço dos professores será seleccionado exclusivamente por razões de mérito, nos termos dos estatutos."

A que estatutos se refere a norma: os da instituição de ensino superior?
Quem define os critérios de selecção, quais são e qual o processo de selecção?

2.4. Acumulações e incompatibilidade dos docentes (artigo 48º):

No número 3 diz-se que "a acumulação carece de comunicação aos órgãos competentes das instituições respectivas". É certo que se acrescenta "para além dos demais condicionalismos legalmente previstos", valeria a pena porém evitar zonas nebulosas e substituir a expressão carece de comunicação por carece de autorização.

Entende-se, também, que deveria acrescentar-se um número 5 com a seguinte redacção:



" 5. Os docentes detentores do título de especialista, previstos no nº 6 do artigo 46º, que devem desenvolver uma actividade profissional fora da instituição de ensino superior em que ministra ensino, na área em que o ministra, não carecem de autorização para a acumulação das respectivas funções."

2.5. Medidas de racionalização do ensino superior público (artigo 51º, nº 3):

Entende-se que as decisões de encerramento ou de cessação da ministração de ciclos de estudos devem incluir medidas adequadas a proteger os interesses não só dos estudantes mas, também, dos docentes e demais funcionários.

2.6. Extinção ... de instituições de ensino superior públicas (artigo 52º):

Ao estabelecer-se que a extinção de instituições de ensino superior públicas se faz por decreto-lei não se tem presente que a Lei dos Institutos Públicos prevê que estes sejam extintos por diplomas do mesmo grau hierárquico. Havendo Universidades criadas por Lei (U. Algarve e UTAD) parece que deveria acautelar-se esta situação.

2.7. Órgãos do governo dos institutos politécnicos (artigo 76º):

A redacção deste artigo é no mínimo estranha. A propósito dos órgãos acrescenta-se um número 3 de caracterização da organização institucional, que nada acrescenta, confunde e suscita uma dúvida: porque não há número 3 no artigo 75º, ou as universidades estão dispensadas de qualquer caracterização especial na sua organização? Esta disposição é perfeitamente inútil e se alguma referencia se desejasse fazer o local adequado era quando se tratasse da composição dos órgãos. Não deixa de ser, porém, curioso que se afirme esta especial característica de inserção na comunidade territorial respectiva e na natureza vocacional da sua formação e depois no nº 3 do artigo 84º se

venha considerar ilegível para o cargo de presidente professores ou investigadores do ensino universitário, quando os do politécnico não ilegíveis para aquele, em razão do subsistema em que são professores ou investigadores e não ser consagrada qual relação entre a limitação da inserção territorial e a origem dos membros externos dos órgãos.

2.8. Conselho Técnico-científico (artigo 78º):

Dá-se-lhe uma designação diferente de Conselho Científico, que se reserva para as Universidades, mas não se lhe atribuem diferentes funções.

A diferente designação deve ser eliminada, independentemente da composição que o órgão venha a ter, excepto se legalmente se lhe atribuírem de modo relevante funções de natureza diversa das atribuídas ao Conselho Científico.

2.9. Composição do conselho geral (artigo 79º):

No que concerne à duração dos mandatos que o número 7 estabelece seja de dois anos parece-nos ser excessivamente curta tendo em conta, nomeadamente, as competências que lhe estão atribuídas no artigo 80º, vide as de aprovar os planos estratégicos de médio prazo (plano que visa necessariamente um período superior a dois).

Uma duração desta natureza coloca as instituições perante eleições sucessivas em prazos curtos para o órgão colegial máximo das instituições. Seria desejável que o mandato dos membros do Conselho Geral fosse mais alargado, de três ou quatro anos, ainda que possa prever a renovação bianual de uma parte deles.

O reitor ou presidente devem integrar a composição do órgão, com direito a voto, não sendo ilegível para a presidência do órgão. O Conselho Geral deve ter composição ímpar.

Deve afastar-se uma ideia de menorização do reitor ou presidente que parece estar presente neste capítulo do documento.



Não se entende a referência feita pessoal "técnico e auxiliar", sendo desejável a sua substituição por uma expressão consagrada nos estabelecimentos de ensino, ou seja "pessoal não docente".

2.10. Competência do Conselho Geral (artigo 80º):

O sistema de competências do Conselho Geral deve ser revisto. Na verdade, a manter-se nos termos previstos e tendo em conta as competências atribuídas ao administrador o reitor ou presidente ficarão "entalados" entre o Presidente do Conselho Geral e o Administrador sem condições efectivas para o exercício das suas funções. A repartição de competências nos termos previstos enfraquece o reitor ou o presidente perante a instituição e os demais órgãos.

Apenas deverão manter-se como competências do conselho geral as previstas nas alíneas a) a f). As restantes devem ser repartidas entre o reitor ou presidente e o Conselho de Gestão.

2.11. Reuniões do Conselho Geral (artigo 82º):

Tendo em conta a actividade do Conselho Geral, para o seu exercício só é vantajoso que este possua a informação adequada da realidade das unidades orgânicas.

Entende-se por isso que os directores das unidades orgânicas devem participar nas reuniões do Conselho Geral, embora sem direito a voto.

Não diminui a capacidade de decisão do Conselho Geral mas permite-lhe decidir informado.

2.12. Designação (artigo 84º):

Os requisitos que devem reunir os ilegíveis ou designáveis para os cargos de reitor ou de presidente devem ser requisitos de mérito. A discriminação feita em relação aos professores e investigadores do ensino politécnico relativamente ao cargo de reitor em razão de pura origem de

subsistema, discriminação que não é feita aos professores e investigadores universitários para o cargo de presidente é mais uma manifestação da ideia de menorização do subsistema politécnico.

Se o critério é o da competência pois que seja o da competência. Se o critério do subsistema deve estar presente, pois que o esteja seja para o cargo de reitor ou de presidente.

Aliás, a deriva académica cuja censura parece presente em todo este projecto de diploma, se a alguém se deve, é a alguns presidentes, professores universitários, das Comissões Instaladoras dos institutos politécnicos; o fenómeno é bem conhecido e salvo alguns casos que servem de excepção a experiência mostrar que a solução não foi saudável.

Propõe-se que seja alterada a redacção do nº 3 do artigo 84º dela se suprimindo a expressão “*universitário ou*”.

2.13. Estrutura dos órgãos (artigo 95º):

No número 1 não se refere o que se considera por “unidade orgânica de ensino e de investigação de grande dimensão e complexidade”.

Tendo em conta a filosofia subjacente a todo o diploma, quando se fala em “*unidade orgânica de ensino e de investigação*” pretende-se falar, indistintamente, de unidades orgânicas das universidades ou de unidades orgânicas de universidades ou de institutos politécnicos?

Em segundo lugar, quais os requisitos que têm de preencher para serem consideradas unidades orgânicas de ensino e de investigação de grandes dimensões e complexidade?

Considera-se, para diminuir as susceptibilidades de conflitualidade, que este conceito deve ser precisado, seja em número de alunos mínimo necessário (*requisito dimensão*), seja em outros requisitos adicionais (*requisito complexidade*), sendo certo que a existência de um não pressupõe necessariamente a existência do outro. A dimensão pode ser determinada com base num número mínimo igual (nas propostas de lei

em discussão na anterior legislatura discutia-se se 7.500 ou 10.000) ou numa percentagem em relação à instituição em que a unidade orgânica está integrada (por exemplo, 60%).

2.14. Organização simplificada (artigo 97º):

Deve ser clarificado o que se entende por unidades orgânicas de menor dimensão. Reproduz-se neste aspecto o que atrás se disse aquando da análise do artigo 95º em relação a unidades orgânicas de grande dimensão.

2.15. Composição do conselho técnico-científico (artigo 98º):

A redacção do número 3 deve ser clarificada quanto (a) à composição e (b) ao eleitores do conselho. A redacção não é clara.

Propõe-se a seguinte redacção a manter-se a designação prevista no projecto:

“3. No ensino politécnico, o conselho técnico-científico é o órgão representativo dos docentes referidos na alínea b) do nº4 do artigo 46º, eleitos por estes de entre os seus membros, sendo metade mais um de entre os docentes titulares do grau de doutor, não podendo a representação dos docentes especialistas ser inferior a 40%.”

Propõe-se, no entanto, adicionalmente, como já se referiu a alteração da designação para Conselho Científico, pelos motivos já anteriormente ali aludidos.

2.16. Deveres de informação (artigo 110º):

O número 3 deste artigo é ofensivo para as instituições de ensino superior públicas que sempre prestaram as informações a que legalmente estão sujeitas e que são, e podem ser, objecto de todos os actos inspectivos que a tutela entenda por bem promover. Transmite para a opinião pública uma ideia de incumprimento actual que não é verdadeira no que concerne

às instituições de ensino superior público e que acresce a um regime sancionatório que acrescentando ao regime sancionatório aplicável aos dirigentes da administração pública.

A tutela poderá, se assim o entender, criar uma base de dados comum às instituições e recolher dela, on-line, a informação que julgar adequada no momento que considerar oportuno.

Propõe-se, em consequência, a eliminação do nº 3 deste artigo.

2.17. Controlo financeiro (artigo 112º):

Propõe-se o envio dos relatórios, igualmente, para o Ministério Público, como o CCISP há alguns anos vem defendendo.

Propõe-se, de igual modo, que decorrido o prazo de seis meses sobre o seu envio se considere que a actividade auditada está conforme com a lei, não podendo a partir daquela data servir de base a qualquer iniciativa sancionatória.

2.18. Serviços de Acção Social (artigo 115º conjugado com a alínea e) do nº 1 do artigo 161º):

É necessário clarificar qual o regime jurídico dos Serviços de Acção Social, mantêm-se como unidade orgânica ou são um serviço (nº 1 do artigo 115º)?

Diz-se que *gozam de autonomia administrativa e financeira* – nº2, alínea b) – e que *o número máximo de comissões de serviço consecutivas do seu dirigente máximo não pode exceder duas consecutivas*. Este dirigente máximo é o quê? Quem o nomeia, é equiparado a quê (veja-se o número 3 do artigo 116º, relativamente ao administrador da instituição de ensino superior).

Sugerem-se as seguintes alterações:

- 1 - ...
- 2 - ...
- 3 - A gestão corrente do serviço de acção social é exercida pelo administrador do serviço de acção social, livremente nomeado pelo reitor ou

presidente em regime de comissão de serviço, não podendo o número de comissões consecutivas exceder duas, podendo ser exonerado nos termos dos estatutos da instituição.

4 - O reitor ou presidente e o conselho de gestão podem delegar no administrador para acção social as competências que se mostrarem adequadas à eficaz gestão do serviço.

5 - O administrador do serviço de acção social é equiparado a subdirector geral para todos os efeitos legais.

6 - (redacção do actual nº 4)

2.19. Administrador e Secretário (artigo 116):

Dois reparos fundamentais (a) as competências e (b) a nomeação e exoneração.

Quanto às competências: a manterem-se as competências previstas no projecto não faz sentido manter a redacção do artigo 83º nº 1 quando diz que o reitor ou presidente é "o *órgão superior de governo*".

As competências previstas nas alíneas f) e h) do nº 2 (*autorizar os actos de administração do património e autorizar a realização e o pagamento de despesas*) como competências próprias não se entendem quando se diz que são exercidas sob direcção do reitor ou presidente.

Estas competências devem pertencer ao reitor ou presidente, com a faculdade de as delegar no administrador.

Quanto à exoneração, o reitor ou presidente deve poder exonerar o administrador a todo o tempo.

2.20. Instituições de natureza fundacional (artigo 119º):

Em relação ao nº 6 deve clarificar-se a redacção afastando expressamente da sua previsão a criação de nova instituição resultante de fusão transformação ou integração de instituições já existentes, se essa é de facto a intenção do legislador, porque neste processo as instituições antigas dão sempre lugar a uma nova instituição.

Entende-se que o diploma deve prever quais os órgãos das fundações, sua composição e forma de eleição ou designação, afastando assim os receios do perigo de governamentalização das instituições (com sérios riscos de partidarização nos distritos de média e pequena dimensão), que deste modo se deixa para momento posterior e sem qualquer enquadramento legal. A lei deve salvaguardar, também nestes casos, a transparência dos processos.

É indispensável que se regule em que momento é que as instituições podem requerer a abertura do processo negocial para a transformação em fundação. Na verdade, com o início de vigência do novo regime jurídico as instituições devem dar início ao processo de elaboração dos novos estatutos. Também será assim para as que desejem transformar-se em fundação? Ou seja, a intenção de transformação em fundação pode manifestar-se em alternativa ao início do processo de revisão estatutária ou tem que se proceder primeiro a este e só depois os novos órgãos iniciarem esse procedimento?

Se puder ser desde logo o que sucede se as “negociações” com a tutela não forem bem sucedidas? Pode dar-se início ao processo de revisão de estatutos contando-se o prazo desde esse momento?

Sugere-se: que as instituições que desejem adoptar o modelo fundacional possam em alternativa, manifestar ao MCTES nos trinta dias subsequentes à entrada em vigor da lei a intenção de adquirirem natureza fundacional, dando-se início ao processo de negociação. Se este não for bem sucedido, facto que o MCTES pode considerar verificado a todo o tempo, interrompe-se o processo negocial e inicia-se a contagem do prazo para a revisão dos Estatutos.

2.21. Novos estatutos (artigo 155º)

O prazo de seis meses a contar do dia imediato ao da publicação da lei (dia em que inicia a vigência) para elaborar o regulamento eleitoral da

Assembleia *ad-hoc* para proceder à sua eleição e para elaborar e aprovar os Estatutos é manifestamente reduzido, até porque estamos perante um regime completamente novo e perante a necessidade de construir modelos organizacionais coerentes e funcionais.

Este prazo não deve em caso algum ser inferior a 9 meses contados da data da entrada em vigor, por maioria de razão quando este início de vigência ocorrerá com alguma probabilidade em período de férias. Não é, um prazo razoável.

A consequência da inobservância do prazo prevista no nº 10º, nestas circunstâncias, é absolutamente desproporcional.

No que concerne à composição da Assembleia *ad-hoc* não é aceitável que dela se afastem representantes do pessoal não docente.

Não se entende aliás a exiguidade da composição da Assembleia, 8 professores, 2 alunos e 5 membros externos, quando no ensino superior público as instituições têm dimensões tão diversas. Se tal exiguidade resulta de se admitir a dificuldade do recurso a elementos externos – que é real – bastará atribuir a estes votos especiais (que cada um deles tenha um maior poder de voto que os internos) para se obter o mesmo resultado.

O responsável máximo actual das universidades e institutos politécnicos são o reitor ou presidente, deve caber-lhes a ele, com ou sem direito de voto, presidir à assembleia estatutária que deverão integrar por inerência.

2.22. Renovação dos mandatos (artigo 156º):

O CCISP espera que esta norma seja alterada respeitando-se os mandatos em curso. Não são mandatos resultantes de nomeação, são mandatos resultantes de processos eleitorais. Abrir-se-á um precedente perigoso que pode ser entendido como resultando de uma leitura não menos perigosa, a de que os eleitores escolheram mal – se engaram a escolher!



O CCISP, entende, porém, que deverá ser introduzida uma norma que suspenda todos os processos eleitorais em curso à data da entrada em vigor da Lei evitando assim situações ainda mais estranhas que seria a das instituições continuarem a proceder a eleições para mandatos que já se sabe não poderão ser cumpridos.

3. Nota final:

Este documento pretende ser, apenas, um primeiro contributo, sereno, para uma melhor solução legislativa.

CCISP, 16 de Maio de 07

O Presidente,