

Avaliação da Aplicação do RJIES (2007-2023)

Por despacho do MCTES foi constituída uma “comissão independente com o objetivo de proceder à avaliação da aplicação do RJIES”. As conclusões devem ser apresentadas sob a forma de relatório e resultar de “processo de debate e envolvimento público” e “devem considerar os estudos e análises já realizados por entidades públicas e privadas”.

O presente inquérito será uma das formas de promover o debate público e já tem em conta as alterações à Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei n.º 46/86, de 14 de outubro e suas alterações), e as alterações à Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro (RJIES), aprovadas pela Assembleia da República em 24 de fevereiro deste ano. Estas alterações permitem que os Institutos Politécnicos ofereçam o grau de doutor e usem internacionalmente a designação “Polytechnic Universities”. Determinam ainda que o Governo defina, até 31 de dezembro de 2024, em que condições podem ser criadas Universidades Politécnicas em Portugal.

Por favor visite a política de privacidade da DGES em : <https://www.dges.gov.pt/pt/pagina/politica-de-privacidade-da-dges>

Existem 49 perguntas neste questionário.

ESTRUTURA DO SISTEMA DE ENSINO SUPERIOR

Com a passagem dos sistemas de ensino superior de sistemas de elite para sistemas de massas, a diversificação assumiu uma importância crescente na gestão e condução dos sistemas e das instituições, sendo a diversificação considerada, na generalidade dos casos, como positiva. A forma de criar ou aumentar a diversidade tem sido tentada usando três modos distintos:

- Criação de sistemas binários, com universidades e politécnicos (ou equivalente), os segundos dirigidos a formações de menor duração e com maior carácter vocacional.
- Unificação de sistemas binários e tentativa de aumentar a diversificação por meio de mecanismos tipo mercado (competição), nomeadamente na distribuição de verbas de investigação.
- Criação de diversidade dentro das instituições já existentes (universidades), às quais passa a ser permitido a lecionação, em simultâneo, de cursos longos tradicionais e de cursos curtos mais vocacionais.

Todas estas soluções têm aspetos positivos, mas apresentam, igualmente, diversos problemas. Além disso, as previsões demográficas para Portugal apontam para uma diminuição muito significativa do número de jovens em idade de ingressar no ensino superior de que resultará, fatalmente, um aumento da competição por novos estudantes e um acréscimo das dificuldades de sobrevivência das instituições mais frágeis, e que já hoje enfrentam dificuldades significativas de recrutamento de estudantes.

1. Deve manter-se a atual estrutura com um subsistema de instituições universitárias e um subsistema de instituições politécnicas?
2. Na estrutura atual não há uma total simetria entre os dois subsistemas (universidades/institutos politécnicos; institutos universitários/institutos politécnicos; escolas superiores universitárias/politécnicas). Será importante ter esta simetria?

3. A evolução demográfica muito negativa poderá aconselhar uma reestruturação da rede de ensino que permita criar instituições mais fortes, mais aptas para responder às previsíveis necessidades futuras, melhorando, em suma, a qualidade do sistema e preparando-o para enfrentar os problemas que se avizinham.

Deverá o RJIES criar um quadro legal que permita às instituições escolher formas de associação de tipo regional, nomeadamente entre instituições universitárias e instituições politécnicas, por forma a responder aos problemas demográficos?

AUTONOMIA E GESTÃO DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR PÚBLICAS

O RJIES no seu artigo 11.º, n.º 1 estabelece que as instituições de ensino superior públicas gozam de autonomia estatutária, pedagógica, científica, cultural, administrativa, financeira, patrimonial e disciplinar face ao Estado, com a diferenciação adequada à sua natureza. E no n.º 2 do mesmo artigo afirma-se que a autonomia estatutária, científica, pedagógica, administrativa e financeira está reconhecida pelo n.º 2 do artigo 76º da Constituição, mas apenas para as universidades. O Capítulo III (Autonomia académica), artigos 70º a 75º, define diversas formas de autonomia (missão, académica, cultural, científica, pedagógica e disciplinar). O Capítulo V (Gestão patrimonial, administrativa e financeira), Secção I (Normas comuns), artigos 108º a 118º, regulamenta as autonomias de gestão, patrimonial, administrativa e financeira. A Secção II (Pessoal), artigos 119º a 123º regulamenta a contratação de meios humanos e a Secção III (Normas específicas quanto à autonomia de gestão das instituições de ensino universitário públicas), artigos 124º e 125º estabelece normas adicionais quanto à gestão patrimonial e de pessoal.

O Decreto-Lei n.º 252/97, de 26 de setembro, estabeleceu um regime reforçado de autonomia administrativa e financeira para as universidades públicas, permitindo ainda a integração no património destas instituições dos imóveis por estas adquiridos e construídos, bem como a transferência para o seu património dos imóveis do domínio privado do Estado que lhe tinham sido cedidos ou entregues e em utilização para as suas atribuições e competências. Este Decreto-Lei foi revogado pelo RJIES (alínea j) do n.º 1 do artigo 182.º), sendo as suas disposições (parcialmente) integradas na nova lei, agora sem a sua restrição às universidades públicas.

1. Os diferentes níveis de autonomia (pedagógica, científica, etc.) são adequados? Que entraves existem quanto ao exercício efetivo das diversas modalidades de autonomia? Será necessário introduzir alterações?
2. O artigo 114º determina que os saldos de gerência das dotações provenientes do Orçamento de Estado não são objeto de reposição nos cofres do Estado e a alínea j) do nº 1 do artigo 115º considera que esses saldos são uma receita das instituições de ensino superior públicas. Também o acréscimo de despesas das instituições resultantes de decisões do Estado (e.g., aumento de vencimento dos funcionários públicos) e não contempladas no orçamento inicial são objeto de compensação pelo Estado. No entanto, há exemplos de essa compensação não ser atribuída às instituições com saldos, o que é uma forma subtil de não cumprir o estabelecido no RJIES. Será possível evitar esta forma de contornar a lei?
3. O artigo 109º regulamenta a autonomia patrimonial e estabelece, no nº 8 que no caso das instituições não universitárias os imóveis não utilizados serão integrados no património do Estado (salvo se provenientes de receitas próprias ou doações). No artigo 124º estabelece-se que, no caso das instituições universitárias, os imóveis não utilizados serão igualmente integrados no património do Estado. Não se percebe esta distinção. Os nºs 7 e 9 do artigo 109º definem as condições de alienação do património o que deve ocorrer quando os imóveis já não são necessários, o que parece contradizer o disposto no artigo 124º. Será possível esclarecer?
4. O n.º 1 do artigo 121º estabelece limites máximos, fixados por despacho do ministro da tutela, à contratação de pessoal, ao passo que o n.º 1 do artigo 125º determina que esses limites não se aplicam às instituições universitárias públicas. Justificar-se-á esta discriminação entre instituições universitárias e politécnicas?

AUTONOMIA E GESTÃO DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR PRIVADAS

O RJIES no seu artigo 11.º, n.º 3 estabelece que face à entidade instituidora e face ao Estado as instituições de ensino superior privadas gozam de autonomia pedagógica, científica e cultural.

1. Os diferentes níveis de autonomia (pedagógica, científica, cultural) são adequados? Será necessário introduzir alterações?

ORGANIZAÇÃO E GOVERNO DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR PÚBLICAS

O RJIES alterou de forma profunda o governo das instituições de ensino superior. Tendo por base a implementação dos princípios da Nova Gestão Pública, o RJIES apostou numa forma de governo baseada em modelos de gestão privada considerados mais eficazes do que o tradicional modelo académico e seguiu uma tendência em curso em muitos países europeus. Assim, o poder executivo foi concentrado no topo da instituição, foram eliminados todos os órgãos de decisão coletiva (o Senado passou a ser facultativo e, quando exista, tem carácter meramente consultivo), o principal órgão de governo passou a ser o Conselho Geral, com dimensão limitada e participação e presidência de membros externos à academia, a quem compete a escolha do reitor. Este modelo diminuiu, de forma significativa, o capital social das instituições.

As considerações anteriores sugerem os seguintes temas para debate:

2. O RJIES define, de forma muito detalhada, a natureza e composição dos órgãos de governo das instituições. Deverá ser dada maior liberdade estatutária às instituições?
3. Que lições se podem tirar dos 15 anos de aplicação do RJIES, nomeadamente quanto ao funcionamento dos Conselhos Gerais e a concentração de poder nos órgãos executivos?
4. Tendo em conta a reflexão anterior, será de manter a situação atual?
5. Se a resposta à questão anterior for negativa quais as alterações sugeridas?
 - Deve manter-se a estrutura de governo, mas alterar-se a sua composição e dimensões por forma a assegurar uma maior participação dos diferentes corpos universitários?
 - Deve existir obrigatoriamente um Senado com poderes deliberativos? Em caso afirmativo, com que poderes?
6. Eleição do Reitor/Presidente
 - Quem pode assumir o cargo? Pessoas exteriores à instituição? Quais?

- Fará sentido no caso de candidatos estrangeiros, os quais dificilmente reunirão condições para serem eleitos, continuar a suportar as despesas de deslocação e estadia dos candidatos?

- Deve manter-se o presente sistema de eleição?

- Deve proceder-se a uma escolha por um search party? Com que composição?

- Quais os poderes a atribuir ao Reitor/Presidente?

7. Intervenção da sociedade. Qual a forma de participação do exterior no governo das Instituições de Ensino Superior?

8. Gestão das Escolas/Faculdades/Departamentos

- Deverá manter-se o sistema uninominal de gestão, com um Diretor?

- Deverá ser eleito? Ou ser nomeado pelo Reitor, depois de ouvida a Escola?

- Deve manter-se algum órgão de decisão coletiva? Quais?

- Rever o n.º 3 do artigo 80 que prevê no caso do ensino universitário, em instituições não organizadas por faculdades, institutos ou escolas (e.g. U. Aveiro), a possibilidade de haver um único conselho científico e um único conselho pedagógico. Será de alargar esta possibilidade ao ensino politécnico?

9. Composição dos órgãos institucionais

- Qual deve ser o peso relativo dos diferentes corpos (docentes, estudantes e funcionários)?

10. Serviços de ação social (Artigo 128º). Deve ser prevista a possibilidade de constituição de consórcios entre serviços para melhor aproveitamento dos recursos disponíveis?
11. Para além das condições de apoio aos trabalhadores-estudantes previstos no RJIES, devem ser enquadrados os direitos e deveres dos estudantes do ensino superior [incluindo estudantes-atletas, pais/mães, estudantes bombeiros, estudantes dirigentes associativos e em órgãos de gestão] criando um estatuto do estudante do ensino superior que tenha em atenção os percursos diferenciados e os novos públicos?
12. Provedor do estudante: Quem deve eleger o Provedor do Estudante? Devem ser uniformizadas condições e garantias de exercício do cargo? Como assegurar a sua independência?

ORGANIZAÇÃO E GOVERNO DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR PRIVADAS

1. O RJIES define, de forma algo detalhada, a natureza e composição dos órgãos de governo das instituições. Deverá ser dada maior liberdade estatutária às instituições?

REQUISITOS DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR

Condições gerais: o n.º 2 do artigo 41º ("Os requisitos das instalações são definidos por portaria do ministro da tutela") nunca foi cumprido, tendo sido na prática substituído pela verificação, caso-a-caso, por parte da Direção Geral do Ensino Superior, de que as instalações das instituições de ensino superior são adequadas à sua atividade.

Condições específicas: foram fixadas em 2007 e nunca foram atualizadas. Além disso a Assembleia da República abriu a possibilidade de criação de universidades politécnicas."

1. Deve o n.º 2 do artigo 42ª ser substituído por um novo número que corresponda à situação real, com a seguinte redação: "Compete ao Ministério da Ciência, da Tecnologia e do Ensino Superior, por intermédio da Direção Geral do Ensino Superior, verificar que as instalações das instituições de ensino superior são adequadas à sua atividade"?
2. Devem ser atualizadas as exigências em termos de cursos (licenciatura, mestrado e doutoramento) oferecidos? Se sim, quais os novos mínimos?
3. Quais os requisitos mínimos para a criação e funcionamento de um estabelecimento de ensino como universidade politécnica?

GRAUS E DIPLOMAS

Para assegurar a existência de um sistema binário é fundamental que as missões e objetivos dos subsistemas sejam bem definidos e separados (independentemente de cada subsistema ser tratado com a mesma dignidade), o que se deve refletir na oferta formativa. Nestas condições, serão pertinentes as seguintes questões:

1. Deverá haver diferenciação entre as licenciaturas de instituições universitárias e de instituições politécnicas? Quanto à sua duração? Ou apenas na maior ênfase vocacional e aplicada das licenciaturas de instituições politécnicas?
2. Deverá ser assegurada uma ligação entre o ensino superior e o sistema científico em todas as atividades letivas? Quais as diferenças entre subsistemas e graus?
3. Qual a pertinência de mestrados de carácter mais profissionalizante, nomeadamente os oferecidos por instituições politécnicas? Deverá esta via ser promovida? Em ambos os subsistemas? Em que condições?
4. Face à previsível evolução negativa da natalidade devem as instituições procurar atrair alunos adultos para o ensino superior? Que medidas devem ser implementadas para facilitar este processo?
5. Dever-se-á manter a restrição de a lecionação dos CTeSP ser exclusiva das instituições politécnicas ou deve ser alargada às instituições universitárias?
6. Na eventualidade da criação de Universidades Politécnicas a partir de Institutos Politécnicos devem manter a lecionação de CTeSP e outras formações curtas de carácter profissionalizante?
7. Deve ser prevista no RJIES a existência de um modelo de ensino a distância centrado na colaboração interinstitucional, que promova as sinergias entre instituições, evitando a dispersão e sobreposição de recursos?

PESSOAL DOCENTE

Embora não resulte diretamente do RJIES há, no entanto, algumas questões ligadas ao pessoal docente que convirá abordar. Assim, o n.º 1 do artigo 84º do ECDU fixa limites para a percentagem do conjunto dos professores catedráticos e dos professores associados de carreira de cada instituição de ensino superior, mas os valores reais estão ainda longe destes limites.

Também as contratações por convite, em princípio reservadas para casos excepcionais, têm sido usadas por muitas instituições para suprir necessidades correntes de serviço o que distorce as finalidades da legislação e cria formas pouco estáveis de contratação.

1. No caso do ensino politécnico existe o problema dos “especialistas”, título que comprova a qualidade e especial relevância do currículo profissional numa determinada área. Pretendia-se, neste caso, oferecer aos alunos a possibilidade de contactarem com profissionais experientes. Porém, ao serem contratados como docentes de carreira e dada a rápida obsolescência de conhecimentos, os especialistas rapidamente deixarão de o ser. Não seria este um caso evidente para contratação por convite?
2. Artigo 47.º RJIES (corpo docente das instituições de ensino universitário): deverão ser revistos os requisitos fixados no sentido de aumentar o grau de exigência?

3. Artigo 49.º RJIES (corpo docente das instituições de ensino politécnico): deverão ser revistos os requisitos fixados no sentido de aumentar o grau de exigência?
4. Deverão ser revistos os valores fixados no artigo 84.º do ECDU?
5. Deverá ser fixado um limite à percentagem de assistentes convidados? Deverão ser estabelecidos critérios para a sua contratação?
6. Deverão os especialistas ser contratados para a carreira docente do politécnico?

LIGAÇÃO ENTRE ENSINO SUPERIOR E INVESTIGAÇÃO CIÊNCIA

A educação, nomeadamente a nível do ensino superior, e a investigação são hoje reconhecidas como fatores de equidade social, mas, também, como vetores da eficácia micro e macroeconómica. É hoje aceite que existe um efeito significativo da melhoria da qualidade do ensino sobre o rendimento da educação em termos de salários expectáveis por ano adicional de estudo e que o esforço nacional no ensino e na investigação é essencial para assegurar o desenvolvimento económico e social.

1. Qual a ligação desejável entre as instituições de ensino superior e de investigação científica?
2. De que modo pode incentivar-se a colaboração entre entidades públicas, privadas e cooperativas no sentido de fomentar o desenvolvimento da ciência, da tecnologia e da cultura, tendo particularmente em vista os interesses da comunidade?
3. Que medidas devem ser tomadas para incentivar o ensino pós-graduado de qualidade?
4. Que medidas devem se tomadas para incentivar o estabelecimento de parcerias interinstitucionais que promovam qualidade e eficácia da formação pós-graduada?
5. Que grau de flexibilização (se algum?) deve ser introduzido nas contratações de pessoal vinculado a contratos de investigação?

INSTITUIÇÕES DE NATUREZA FUNDACIONAL

O RJIES prevê a possibilidade de as instituições de ensino superior se transformarem em fundações públicas com regime de direito privado. Esta possibilidade pretendia, a exemplo do que acontece na Suécia, Finlândia e alguns estados da República Federal da Alemanha, criar condições para uma gestão mais flexível e eficaz. Existem, atualmente, diversas instituições que optaram por este regime – inicialmente a Universidade de Aveiro, a Universidade do Porto e o ISCTE e, mais recentemente, a Universidade do Minho, a Universidade Nova de Lisboa e o Instituto Politécnico do Cávado e do Ave. Passados cerca de 15 anos sobre a publicação da Lei n.º 62/2007 convirá analisar os desenvolvimentos do sistema fundacional, os seus aspetos positivos e negativos. Nestas condições, serão pertinentes as seguintes questões:

1. Quais as principais vantagens e desvantagens do regime fundacional?
2. As vantagens devem ser alargadas? Em que sentido?
3. Deve manter-se a possibilidade de novas instituições de ensino superior optarem pelo regime fundacional?

4. As atuais instituições em regime fundacional devem manter essa situação?
5. Deve procurar-se uma solução alternativa que, sem recorrer ao regime fundacional, garanta às instituições que não optarem por este regime vantagens administrativas e financeiras equivalentes?
6. O Governo tem vindo a exigir, para autorizar a passagem ao regime fundacional, que as instituições candidatas cumpram diversas condições que não estão contempladas em nenhuma legislação. Haverá interesse em clarificar esta situação?
7. O RJIES (art.º 53.º) exige um diploma que regule o regime dos docentes e dos investigadores das IES privadas (para o qual já existe um projeto do MCTES). Em relação às carreiras próprias, criadas em regime privado pelas fundações que são públicas, deveria haver igualmente a definição de algumas regras, mais do que simplesmente terem de respeitar "genericamente, quando apropriado, o paralelismo no elenco de categorias e habilitações académicas", como se encontra no n.º 3 do art.º 134.º?