

PARECER DO CRUP

REGIME JURÍDICO das INSTITUIÇÕES de ENSINO SUPERIOR

- Contributos para uma revisão –

Nota prévia

A avaliação da aplicação do Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (RJIES), balizada pelo disposto no próprio RJIES e pelo Despacho 764/2023, conheceu ao longo de 2023 uma significativa participação das universidades, seja nas conferências promovidas pela Comissão Independente, seja no quadro de reuniões especializadas com a Comissão, seja ainda na resposta ao inquérito que a Comissão disponibilizou publicamente.

Para lá destas intervenções, o CRUP considera que, numa matéria tão relevante para o desenvolvimento do ensino superior, lhe cabe a expressão de uma posição que traduza, desde já, o entendimento do Conselho sobre aspetos fundamentais a contemplar na revisão do RJIES que venha a decorrer da avaliação da sua aplicação.

Esta posição não deixa, também, de ser mais um contributo para a avaliação da aplicação do regime jurídico, pois que as posições apresentadas radicam precisamente na apreciação de uma vivência de mais de década e meia de concretização do RJIES.

A reflexão sobre a revisão do RJIES organiza-se, neste documento, em 4 grandes temas: **a organização binária do sistema**, **a autonomia das instituições**, **o modelo de governação** e **o cumprimento da missão de investigação**.

1. No RJIES, o sistema binário de organização do ensino superior, instituído em 1973 pela Reforma Veiga Simão, foi confirmado e reforçado. Ele estabelece-se pelas designações, pelo estatuto dos docentes, pelos requisitos para a criação das instituições e pela atribuição de competências em matéria de cursos conferentes de grau: às universidades cursos de licenciatura, mestrado e doutoramento; aos politécnicos, licenciaturas e mestrados. Na regulação do sistema, estabeleceram-se, em algumas áreas de formação, competências específicas das universidades ou dos politécnicos, como por exemplo, medicina e enfermagem ou direito e solicitação; a arquitetura mantém-se uma área de formação exclusiva das universidades e os cursos TESP da competência dos politécnicos. Porém, para a maioria das áreas de formação como, por exemplo, as engenharias, a gestão ou a formação de professores parece ser, hoje, impossível clarificar uma distinção entre universidades e politécnicos baseada exclusivamente na especificidade das áreas de formação oferecidas.

A diversidade de instituições hoje existente – seja no número de estudantes (variando entre os 50.000 estudantes e menos de 2.000), seja no nível de especialização de áreas de formação (variando entre instituições que oferecem a totalidade das áreas de formação e instituições especializadas em determinadas áreas), seja na intensidade e nos domínios de investigação em que atuam, seja no âmbito geográfico e territorial (variando entre situações de elevada

concentração de instituições e situações de rarefação ou isolamento) – tal diversidade é inerente ao sistema, atingindo tanto universidades como politécnicos.

A revisão do RJIES poderá determinar a manutenção, a evolução ou a extinção do sistema binário; essa decisão implicará alterações no articulado do RJIES onde se consagram as distinções entre universidades e politécnicos. Tais alterações estão hoje condicionadas às orientações aprovadas recentemente pela AR, no que respeita às designações (com uma nova tipologia – universidades politécnicas) e à possibilidade de as instituições politécnicas poderem outorgar doutoramentos.

Importa que a decisão que venha a ser tomada **estimule a qualidade, a diversidade institucional e contrarie o primado da uniformização e de isomorfismos**, tanto ao nível das universidades como dos politécnicos; importa também que a decisão a tomar promova o estabelecimento de consórcios que permitam às instituições ganhar escala sem perda da cobertura territorial; importa, ainda, que a decisão reduza as ambiguidades hoje existentes, identificando com maior clareza os critérios a que a tipificação das instituições deve obedecer. Face ao desenvolvimento e acréscimo de maturidade que o ensino superior conheceu ao longo dos últimos 15 anos, importa, na fixação dos requisitos para a definição dos diferentes tipos de IES, considerar não apenas critérios relativos ao número de cursos, mas também a existência de recursos para a diversidade de missões, o número de estudantes e de unidades de investigação positivamente avaliadas.

O reforço da especialização institucional deve assegurar a permanência do regime especial das instituições de ensino superior militar e policial e da Universidade Aberta, e bem assim a especificidade do regime concordatário da Universidade Católica Portuguesa, sem prejuízo da sua aplicação subsidiária.

2. O número 2 do artigo 76.º da Constituição da República consagra a **autonomia universitária** nos seguintes termos: as universidades gozam, nos termos da lei, de autonomia estatutária, científica, pedagógica, administrativa e financeira, sem prejuízo de adequada avaliação da qualidade do ensino.

O RJIES alargou esta garantia constitucional a todas as instituições de ensino superior e veio estabelecer condições de autonomia reforçada para IES que cumprissem determinado tipo de condições económicas e financeiras. O RJIES introduziu uma alteração significativa na ordenação do sistema, permitindo que IES, em algumas condições económicas e financeiras, pudessem adotar um regime de autonomia aprofundada – o regime fundacional.

Com a crise financeira e a intervenção da *troika*, a partir de 2011, sucessivas medidas legislativas reduziram a autonomia de todas as instituições de ensino superior. O regime fundacional ficou seriamente afetado e ocorreu uma redução das diferenças entre os dois tipos de regime. Mantêm-se, apesar de tudo, nas IES que adotaram o regime fundacional, níveis significativos de autonomia na gestão patrimonial, financeira, orçamental e de recursos humanos. É da maior importância que se salvasse e expanda a autonomia das IES, indispensável para o cumprimento das suas missões.

Importa, também, no processo de revisão do RJIES, reverter as medidas da *troika* e melhorar a redação de alguns artigos, para manter o espírito inicial do RJIES e da Constituição. A

possibilidade de reversão de algumas das medidas restritivas entretanto adotadas exige que, apesar da classificação do INE e do Eurostat, o Governo exclua do perímetro orçamental as IES (pelo menos as que têm estatuto fundacional ou que cumpram critérios relacionados com a angariação de receitas próprias). Esta é uma solução adotada já, em sede de Lei do Orçamento, para algumas empresas ou institutos públicos que operam num mercado concorrencial. No caso das IES, o principal argumento reside no fato de também elas operarem num contexto de competição internacional, estando o seu desenvolvimento limitado por algumas regras orçamentais.

Concluindo, sobre as questões da autonomia das IES importa que a revisão do RJIES vá no sentido de **aprofundar e consolidar a autonomia** consagrada na Constituição, com a reposição da autonomia que, estando prevista no RJIES, é atualmente contrariada e diminuída por outras disposições legais. Os estudos comparativos internacionais mostram que Portugal possui níveis modestos de autonomia universitária, designadamente no plano financeiro, e que mais autonomia universitária conduz a maior qualidade do ensino superior.

3. O modelo de governação das IES foi substancialmente alterado com o RJIES. A instituição da figura do dirigente de topo (reitor) passou a cargo uninominal, eleito por um órgão de governação (conselho geral), com dimensão pré-definida (entre 15 a 35 membros), que inclui representantes dos docentes, dos funcionários (facultativo), dos estudantes e de membros externos à Instituição. A presença de personalidades externas na vida das IES, designadamente a participação na escolha do Reitor, foi também uma alteração muito significativa, quando se compara com o modelo de governação anterior ao RJIES.

O RJIES instituiu um mecanismo de segregação de poderes: decisão (reitor e conselho de gestão), gestão estratégica, acompanhamento e aconselhamento (conselho geral), homologação, controlo da legalidade e fiscalização (tutela, conselho de curadores e fiscal único), coordenação científica e pedagógica (conselhos científico e pedagógico), poderes colegiais e profissionais (unidades orgânicas departamentais ou de investigação).

As principais questões levantadas no debate público incidem, entre outros, sobre os seguintes tópicos: i) o estatuto uninominal do cargo de topo e o risco de uma excessiva concentração de poderes, apontando-se a necessidade de mecanismos de valorização do poder colegial; ii) o estatuto e a responsabilidade dos membros externos, considerando-se ora que o seu contributo tem sido irrelevante e alheio a mecanismos de responsabilização ora que o seu papel tem sido determinante no desenho e concretização das estratégias de médio ou longo prazo; iii) a dimensão e o número de representantes dos diferentes corpos no conselho geral, reivindicando cada um deles uma maior representação; iv) a eleição do Reitor, propondo-se a criação de um colégio eleitoral mais alargado; v) a manutenção do regime fundacional, com alguns setores a reivindicarem a sua extinção e outros o seu aprofundamento; vi) o regime remuneratório dos órgãos de governo e de gestão, sendo requerida a sua regulamentação.

A propósito deste conjunto de tópicos, o entendimento do CRUP é o seguinte:

- i. É essencial a preservação da autonomia institucional e da capacidade de gestão estratégica por parte das instituições; com este objetivo, a existência de um conselho

geral participado por membros externos às instituições tem-se revelado muito importante. Impõe-se, por outro lado, que a revisão do RJIES salve o equilíbrio de poderes funcionais e colegiais ao nível da IES, entre órgãos com efetivo poder de gestão ao lado de órgãos com efetivo poder de fiscalização e controlo. Este equilíbrio deve ter expressão ao nível da IES e das suas unidades e subunidades orgânicas, valorizando-se a colegialidade dos conselhos científicos (das unidades orgânicas e das unidades de investigação) e dos conselhos de departamento. Deve, ainda, ser prevista a adoção de modelos simplificados de governação nas instituições de menor dimensão e com menor complexidade organizacional.

- ii. O colégio que elege o reitor deve ser alargado. Tem sido sinalizado que o colégio eleitoral deveria ser constituído por um número mais alargado de membros internos às IES, salvaguardando-se o papel dos membros externos neste processo, que deve manter-se como relevante. Uma possibilidade que merece acolhimento é a de o reitor ser eleito por um colégio constituído pelo conselho geral e por um outro órgão colegial. Relativamente à duração do mandato, sugere-se que ela seja fixada nos estatutos da IES, não podendo em caso algum ser superior a oito anos, sendo este também o limite para mandatos sucessivos.
- iii. O papel dos membros externos, no conselho geral ou em conselhos de unidades orgânicas, tem sido muito importante, sobretudo para o desenho e a concretização das estratégias de médio ou longo prazo. Importa, por isso, que a revisão do RJIES mantenha os mecanismos de prestação de contas, escrutínio e envolvimento de personalidades externas na vida das IES;
- iv. A composição do conselho geral, nas atuais regras de composição, não acolhe suficientemente a representação de corpos e unidades ou a complexidade institucional, não assegurando, no limite, a representação de corpos ou unidades orgânicas. Na revisão do RJIES sobre esta matéria, importa, porém, considerar as questões de eficácia e eficiência na tomada de decisão, o que requer que as alterações na composição do conselho geral afetem menos o número de membros do que os critérios da sua composição; convém ter presente a experiência, nem sempre positiva, das formas de governo pré-RJIES;
- v. Quanto ao regime fundacional, o facto de todas as universidades que optaram por este regime terem reafirmado a sua opção significa que, independentemente, das restrições a que a sua aplicação foi sujeita, consideram que ele proporciona níveis mais aprofundados de autonomia nas questões de património, gestão financeira e orçamental e nos regimes de contratação de recursos humanos. Importa, como tal, salvaguardar o regime fundacional para as IES que, no quadro da sua autonomia, entendam adotá-lo.
- vi. O regime remuneratório dos órgãos de governo e de gestão nunca foi regulado por decreto-lei, como prevê o RJIES. Há outras matérias, como por exemplo, a fixação das taxas e emolumentos, que também não foram regulamentadas. A revisão do RJIES deveria considerar este facto e prever, em novas formulações, modos de ultrapassar esta situação.

Concluindo, na revisão do RJIES importa salvaguardar alguns adquiridos: **a segregação de poderes entre órgãos de gestão e de fiscalização e controlo; a participação de membros externos na vida das instituições; o alargamento do colégio que elege o reitor e a limitação de mandatos** no exercício de cargos; **a manutenção do regime fundacional e o aprofundamento da autonomia de governação**. Importa também incluir normas que salvaguardem o equilíbrio dos poderes de gestão (reitoria) com os poderes colegiais (departamentos e unidades de investigação); que salvaguardem os princípios de democraticidade e pluralismo na vida interna das instituições.

4. Apesar de estar previsto no RJIES, logo nos primeiros artigos, que o desenvolvimento de atividades de **investigação faz parte da missão** das IES, dessas afirmações não resulta a definição das condições de concretização de tal missão. Nada é dito hoje, por exemplo, no capítulo relativo a pessoal, sobre investigadores ou carreira de investigação. A revisão do RJIES deve ser uma oportunidade para clarificar esta dimensão da atividade das IES, que apresentam um nível de maturidade muito distinto do que tinham em meados da primeira década do século. Deve, pois, o RJIES incluir uma densificação da presença da missão de investigação nas IES, objetivando-a como estruturante da sua atividade, associando-a a recursos humanos especializados, organizados em unidades de investigação, dotadas do equipamento científico adequado e com financiamento consignado. Importa, em consequência, que o RJIES **reforce o reconhecimento do papel das IES no sistema científico**, preveja **a existência e a organização de recursos humanos** dedicados (carreira de investigação ou carreira flexível de investigação/docência) e estabeleça a necessidade de **financiamento com origem no OE consignado ao desenvolvimento da investigação**. Importa também que seja densificada a referência à **missão de interação com a sociedade** (terceira missão).

CRUP, 20 setembro de 2023