



Revisão do Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (RJIES)

Contributo da Universidade Comum à Comissão Independente

julho de 2023

Nota introdutória

No início do corrente ano, o Governo da República criou, através do despacho 764/2023 de 16 de janeiro de 2023, uma Comissão Independente de Avaliação do Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (RJIES). Essa Comissão entendeu, numa primeira fase do desenvolvimento da tarefa para a qual foi incumbida, auscultar quem, no seio da comunidade académica, tenha refletido sobre o impacto do RJIES no sistema de ensino superior e ciência nacional.

A Universidade Comum decidiu aproveitar a oportunidade para participar neste processo de revisão do RJIES, enviando o seguinte contributo por escrito à Comissão Independente. Desde 2007, com a aprovação da Lei 62/2007 “Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior”, que o universo académico em Portugal sofreu alterações significativas no seu modo de funcionamento, financiamento e relação com os vários poderes com os quais se relaciona.

Apesar da lei em causa indicar que, ao fim de cinco anos, a sua aplicação deveria ser alvo de uma reflexão e revisão, a verdade é que desde 2007 isso não aconteceu. Registámos apenas algumas alterações de pormenor, sempre a cabo do Governo e após alguma negociação com o CRUP ou com o CCISP. Todas as iniciativas legislativas que visavam alterar o RJIES encontraram ora maiorias absolutas, ora maiorias de circunstância que as impediram. Apesar disso, a Comissão de Educação e Ciência da Assembleia da República, no atual e em mandatos anteriores, tem vindo a acompanhar um conjunto de matérias relacionadas com a aplicação do RJIES. Na atual Legislatura, foi inclusive constituído um grupo de trabalho para esse efeito.

Na visão da Universidade Comum, é impossível refletir sobre o impacto do RJIES sem assumir uma visão integrada sobre o sistema de ensino superior e ciência português e o caminho traçado desde o início da década de 90 do século passado até hoje. A sua aprovação em 2007, utilizando as palavras da Comissão Independente, “apostou numa forma de governo baseada em modelos de gestão privada”, ancorada em “princípios da Nova Gestão Pública”. A aposta na liberalização deste serviço público já havia conhecido outros momentos basilares anteriores a 2007.

Num primeiro momento, com a política de propinas no início da década de 90, e que significou a introdução de uma nova lógica de financiamento do sistema, introduziu-se a filosofia do “utilizador-pagador”, ultrapassando um princípio constitucional da progressividade fiscal enquanto matriz do financiamento dos serviços públicos garantidos pelo Estado. Num segundo momento, já no novo milénio, com a aprovação da Lei 37/2003 que estabeleceu as bases do financiamento do ensino superior, cimentou-se um novo modelo tripartido. Desde então, o esforço financeiro ficaria repartido entre o Estado Central, os próprios estudantes e respetivas famílias, e as Instituições de Ensino Superior, agora responsabilizadas a procurar fontes de financiamento próprias.

Na verdade, o RJIES veio materializar um novo funcionamento de acordo com os parâmetros anteriormente delineados nos campos do financiamento e da gestão da massa crítica académica. Faz parte de um processo mais abrangente de aproximação do Ensino Superior das lógicas de gestão empresariais, desde logo com uma maior concentração de poder na figura do reitor e o fim da sua eleição em colégio universal, a par da possibilidade da passagem das IES a fundações privadas, tal como outros instrumentos em direção a um quadro legal/institucional que combina um modelo de autonomia com a tendencial privatização do sistema.

A reflexão sobre o tipo de autonomia que queremos conferir às IES é o centro deste debate, no nosso entender. Não é possível compaginar um regime de autonomia onde a democracia interna fica à porta e as IES ficam cada vez mais pressionadas a encontrar fundos próprios, numa relação pouco saudável e carente de transparência entre a comunidade

académica e o tecido empresarial. É imprescindível questionar se o atual modelo de autonomia confere uma real liberdade e, principalmente, independência científica.

Na revisão do RJIES que se avizinha, é elementar garantir um conjunto de princípios: o reforço da função pública do sistema de Ensino Superior e Ciência português; um quadro legal e institucional de autonomia reforçada para estas instituições num modelo 100% público e com consequente prestação de contas; e a construção de uma nova arquitetura institucional que reforce a democracia nos vários órgãos das IES e crie mecanismos de participação alargados. Os próximos parágrafos têm como objetivo apresentar algumas sugestões de alteração ao diploma em vigor.

1. Financiamento, Carreiras e Governo das Instituições: uma visão global para o debate

Apesar do RJIES não acomodar os quadros legais das carreiras de docência e de investigação, nem o modelo de financiamento do sistema, remetendo estes e outros temas conexos para legislação especial (cfr. n.º 5 do Art.º 9.º), a verdade é que comporta indiretamente um conjunto de artigos sobre essas matérias. Entendemos que esta revisão pode ser a oportunidade para reabrir também o debate sobre esses diplomas, sob pena de coarctar, invariavelmente, a discussão sobre a autonomia das instituições e, em última análise, sobre que modelo de sistema se pretende erigir com a presente revisão.

2. Acerca do Sistema Binário Universidades/Universidades Politécnicas

O debate sobre a binariedade do sistema de Ensino Superior conheceu novos contornos com a decisão de permitir ao subsistema politécnico ministrar ciclos de estudos conducentes à obtenção do grau de doutor. A verdade é que essa possibilidade legal não foi ainda acautelada no atual RJIES, não apenas no que concerne à atualização dos requisitos de criação e funcionamento dos estabelecimentos de ensino superior em apreço, mas, também, à adequação da missão das instituições daquele subsistema a este novo enquadramento -

pense-se, a este respeito, na compatibilização de uma formação vocacional orientada profissionalmente (cfr. n.º 1 do Art.º 3.º, *in fine*) ou da estrita difusão de saber de natureza profissional (cfr. n.º 1 do Art.º 7.º) com o paradigma resultante da entrada em vigor da Lei n.º 16/2023, de 10 de abril . Nesse sentido, propomos que isso aconteça nesta revisão, em concreto nos Artigos 3.º, 6.º e 7.º - tendo presente a alteração promovida. O que fica dito tem, igualmente, respaldo a respeito da concessão de títulos como o de especialista, contemplado no Artigo 48.º do RJIES.

Ainda neste âmbito, chamamos a atenção para a necessidade de uma clarificação no Art.º 31.º, que se debruça sobre o Ordenamento Nacional da Rede do Ensino Superior Público, desde logo, tendo em vista uma melhor compreensão do horizonte de articulação entre as várias IES, que deve assentar numa base de cooperação e não competição entre si.

3. Um problema democrático por resolver

A opção de aplicar um modelo de gestão privada às IES tornou-as mais verticais na decisão, concentrou poderes na figura do Reitor e diminuiu a participação da comunidade académica na vida coletiva da sua instituição. Para mudar este paradigma, propomos:

1. No Art. 81.º, garantir a obrigatoriedade de participação de não docentes e não investigadores no Conselho Geral, restituindo paridade entre estudantes, investigadores e docentes, criando o dever de participação de funcionários não docentes e, por fim, excluindo membros e entidades externas da atual composição (artigo 81.º). A sua constituição pode realizar-se num intervalo de um mínimo de 15 membros e um máximo de 35 membros;
2. Nos Art. 77.º a 79.º, garantir a obrigatoriedade de constituição de um Senado, assumindo uma função basilar equiparável a um conselho de diretores e servindo como órgão consultivo com vocações distintas do conselho geral;
3. Replicação das exigências de representatividade nos Órgãos de Governo ao nível das Unidades Orgânicas e clarificação das respectivas competências;
4. Sobre os atuais poderes conferidos ao Reitor, propomos um novo quadro legal com repartição desses mesmos poderes, nomeadamente nos Artigos 85.º e 92.º

(embora com várias referências noutras disposições do articulado). Em particular o art. 92.º, entendemos que a atual formulação relativa à regra da competência residual centraliza e personaliza a gestão académica, que desejamos mais coletiva e repartida;

5. Criação de um Conselho Consultivo com entidades e figuras externas à comunidade académica, nomeadamente ex-dirigentes académicos, representantes do poder local, sindicatos, associações académicas, órgãos intermédios do Estado como as CCDR, representantes do tecido económico, social e cultural, organizações sem fins lucrativos e outras consideradas relevantes para a instituição devido à sua relevância regional. A sua constituição é realizada através de convite por parte do Conselho Geral e deve ter em conta o entendimento de que a participação da sociedade civil da região da instituição em causa é relevante.
6. Eleição do Reitor/Equipa Reitoral através de uma Assembleia da Universidade, na qual se determina o poder de voto de cada segmento da comunidade académica. Essa Assembleia tem o poder de eleger e demitir o Reitor/Equipa Reitoral, não se extinguindo durante o mandato vigente.

4. Uma Autonomia Reforçada de Direito Público

É necessário equacionar uma nova figura jurídica para as IES que possa garantir autonomia e flexibilidade num enquadramento diferente daquele que está plasmado no RJIES e promovido aquando da sua passagem para o regime fundacional. Nesse sentido, urge visitar, de forma participada, a questão da natureza jurídica das Instituições de Ensino Superior, presentemente concatenada, no essencial, no Artigo 9.º do RJIES.

Reafirmando a natureza pública e de direito público que deve presidir à governação das instituições de ensino superior e rejeitando liminarmente quaisquer afloramentos que nos aproximem de configurações semelhantes às previstas a respeito do regime fundacional - que entendemos ser urgente revogar, estabelecendo uma disciplina jurídica capaz de responder aos desafios da transição do regime fundacional para outra(s) figura(s) jurídica(s) a contemplar no RJIES - importa discernir um novo enquadramento jurídico-institucional das

IES, capaz de concorrer para uma autonomia reforçada consentânea com as notas de autogoverno que as caracterizam, historicamente, desde a sua génese.

Assim, propomos uma reflexão a respeito de outros modelos de autonomia no perímetro da Administração do Estado, designadamente no plano da administração autónoma, procurando antever as eventuais vantagens para o sistema na sua adoção. Em suma, pretende-se um avanço significativo, com soluções novas para os novos -mas também os velhos - problemas da governação das IES.

Seguidamente, impõe-se, na nossa visão, a discussão a respeito da articulação entre Instituições do Ensino Superior e atores do direito privado. Desde logo, no artigo 15.º do RJIES, estabelecendo como requisito a identidade ou conexão material entre o escopo dos atores de direito privado que pretendam, em conjunto com as instituições de ensino superior público, participar na criação de entidades de direito privado, e a missão daquelas instituições e do ensino superior português, comprovadamente de natureza pública e de interesse público. Importa, igualmente, limitar o recurso à constituição de APSFLs para investigação e desenvolvimento, devendo antes estes entes estarem integrados como unidades de investigação - sancionadas exclusivamente pelo direito público -, sob pena de colocar em crise, a prazo e atenta a brutal realidade da precariedade científica em Portugal, as exigências de estabilidade do corpo docente e de investigação plasmadas no Artigo 50.º do RJIES.

No que concerne à faculdade de estabelecimento de consórcios (Artigo 17.º), julgamos importante limitar o conteúdo do articulado em duas nuances: primeiramente, estabelecendo que a faculdade prevista apenas seja mobilizável entre entes públicos; e, consecutivamente, que os recursos humanos a afetar no contexto dos consórcios se encontrem vinculados às entidades contraentes, retirando a menção a recursos humanos da primeira parte do texto.



*A Universidade Comum,
31 de julho de 2023.*