

RJIES: Proposta de Mudança

A Associação dos Estudantes do Instituto Superior Técnico, ciente do seu papel de participação na elaboração da legislação sobre o ensino superior estabelecido pelo artigo 20º do regime jurídico do Associativismo Jovem, vem por este meio dirigir-se ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, Partidos Políticos com assento parlamentar e à Comissão Independente de Revisão do RJIES, com o intuito de contribuir para a revisão do documento base para o Ensino Superior Português.

Aquando da implementação do regime jurídico das instituições de ensino superior (RJIES) em 2007, muitas críticas surgiram por parte do Movimento Associativo Estudantil ao referido documento, tendo um conjunto de associações académicas e de estudantes do ensino superior apresentado queixa sobre RJIES, constante da Lei n.º 62/2007, de 10 de Setembro, solicitando a intervenção do Provedor de Justiça junto do Tribunal Constitucional, com vista a uma declaração de inconstitucionalidade, com força obrigatória geral (1), devido às grandes limitações impostas no RJIES no que concerne ao governo das Instituições de Ensino Superior. Desde o início que tem existindo grande contestação ao referido diploma, quer por parte da comunidade estudantil, quer da comunidade docente, quer dos funcionários não docentes. É assim fundamental reformular em grande medida o referido regime jurídico, sem nunca ferir a autonomia constitucional das Universidades.

É assim de bom grado que a AEIST vê a iniciativa do XXIII Governo de Portugal de ter iniciado o processo de revisão do RJIES, processo este que deveria ter sido iniciado 5 anos após a entrada em vigor do diploma legal, como é estabelecido no seu artigo 185º. Durante a discussão do RJIES no seminário do Conselho Nacional da Educação, Vital Moreira defendeu que com a aplicação deste regime “É de esperar um alargamento significativo da autonomia das instituições (...) a minha leitura é que o Estado deve deixar de se imiscuir na microgestão corrente das escolas de ensino superior (...) Esse é um dos temas que vale a pena refletir um pouco: em que medida é que a situação atual pode ser aperfeiçoada a favor de uma maior autonomia (...) que elimine as teias, os limites, a burocracia que ainda hoje rege a sua gestão administrativa e financeira.”

Uma reflexão sobre se os objetivos do RJIES foram alcançados é o primeiro passo para a sua revisão. Atualmente, não acreditamos que na configuração atual o RJIES contribua para um regime onde a Educação é tendencialmente gratuita, onde o princípio basilar da autonomia universitária é respeitado e onde os órgãos de governo das Instituições são espaços onde os corpos da instituição traçam o rumo destas e se sentem ouvidos.

A AEIST vem, desta forma, dar o seu contributo para o futuro do Ensino Superior em Portugal, encontrando-se aberta para participar no debate que irá surgir aquando da discussão das alterações a serem implementadas. Desta forma apresenta 20 propostas que deverão ser incluídas aquando do final da revisão do Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior:

1. Respeitando o princípio da autonomia Universitária, deve ser dada liberdade às IES para a configuração dos seus órgãos de Gestão e Governação, tendo em conta as particularidades de cada uma.

Com a entrada do RJIES, as IES perderam grande parte da autonomia que anteriormente possuíam na definição dos seus órgãos de governo e de gestão. É assim importante avaliar se estas alterações tiveram impactos positivos ou negativos na gestão corrente das Instituições.

Efetivamente, o RJIES é bastante limitativo no que toca aos órgãos de governo, gestão e mesmo relativamente às questões de contratação, administrativas e patrimoniais. Estas limitações colocam bastantes entraves para o cumprimento do 76º artigo constitucional, devendo o RJIES alterar-se no sentido de dar liberdade e autonomia às Instituições de Ensino.

2. **Clarificação da natureza binária do sistema de Ensino Superior, acompanhada de uma reorganização da oferta formativa. (artigo 3º)**

O artigo 3º do RJIES estabelece a natureza binária do Sistema de Ensino Superior. Contudo, aliando este aos artigos 6º e 7º, onde se definem a missão do ensino universitário e politécnico, respetivamente, é notável a insuficiência existente no que concerne na oferta formativa prevista em cada um, sendo que atualmente esta é difusa e pouco diferenciada, subvertendo-se a distinção definida no diploma legal. (2)

Efetivamente, não existem quaisquer limitações legais relativamente aos ciclos de estudos que podem ser ministrados em cada subsistema, sendo que se deixou essa competência às próprias instituições de ensino, sendo estas pressionadas pela competitividade existente.

De forma a instaurar efetivamente uma binariedade no ensino superior, é então necessário definir a oferta formativa de cada um dos subsistemas, tendo em conta as missões e visões das instituições, bem como as necessidades regionais.

3. **Implementação de formações de doutoramentos nos Institutos Superiores Politécnicos. (artigo 7º)**

A alteração legislativa verificada ao nível do Regime Jurídico de Graus e Diplomas em 2018 abriu a possibilidade da atribuição do grau de doutoramento nos Institutos Superiores Politécnicos. Contudo, esta mudança não foi efetivada devido à não atualização do RJIES e da Lei de Bases do Sistema Educativo.

É fundamental que se estabeleça uma relação clara entre o programa de doutoramento proposto e o perfil da instituição e a sua competência científica, através da qualificação comprovada do corpo docente. Desta forma, a atribuição deste grau deve existir num âmbito profissionalizante, para este efeito deve existir a integração do corpo docente em centros e unidades de investigação creditados pela FCT.

4. **Clarificar a possibilidade de criação de consórcios e tornar possível a utilização desta figura jurídica entre instituições de subsistemas diferentes. (artigo 17º)**

Os consórcios entre IES foram criados para efeitos de coordenação da oferta formativa e de recursos humanos e materiais, existindo assim um grande potencial para o desenvolvimento das regiões e do ensino superior.

É assim fundamental que se esclareça a possibilidade da criação de consórcios entre instituições dos dois subsistemas diferentes, de forma que possa existir um desenvolvimento sustentável das regiões e existir uma complementaridade entre os dois subsistemas de ensino.

5. **Retirar a missão do Estado de promover a concretização de um sistema de empréstimos, retirando a alínea 6 c) do artigo 20º.**

Pelo artigo 74º da Constituição da República Portuguesa, cabe ao estado “estabelecer progressivamente a gratuitidade de todos os graus de ensino”. A promoção de um sistema de empréstimos por parte do Estado contribui para o endividamento dos estudantes do Ensino Superior, caminho contrário ao que deve ser seguido.

Efetivamente a ação social escolar deve focar-se em garantir que todos os estudantes têm meios para frequentar o Ensino Superior, sob a forma de bolsas de estudo, e nunca de empréstimos que provocam a elitização do ensino.

6. Reconhecimentos na lei da representação política das AAEE. (artigo 21º)

O Regime Jurídico do Associativismo Jovem estabelece o direito à “Participação na definição da política educativa”, à “Participação na elaboração da legislação sobre o ensino superior” e à “Participação na vida académica”.

Importa então no RJIES reconhecer estas estruturas como representantes dos estudantes, garantindo-lhes representação nos órgãos de governo das Instituições e das Escolas afetas.

7. Clarificar as competências e funções do Provedor do Estudante e criar um gabinete de provedoria com a inclusão de um estudante, devendo ainda deixar-se a possibilidade de existência de um provedor por Unidade Orgânica. (artigo 25º)

O Provedor do Estudante foi uma figura introduzida em 2007 com a entrada em vigor do diploma legal em questão. Contudo, desde o início que existiram diversas dúvidas quanto à real função desta figura. É assim importante clarificar as funções do mesmo e o seu objetivo, sendo essencial incluir como função do provedor a garantia de anonimato relativamente aos estudantes que a ele recorrem.

Ademais, em diversos casos, verifica-se que o provedor não entende a totalidade das queixas que lhe chegam. É assim importante refletir sobre a figura do provedor e ponderar a criação de um gabinete de provedoria ao invés de um provedor único, contendo obrigatoriamente um estudante que, aliado ao Provedor, analisam todos os casos reportados.

Ademais, tendo em conta a dimensão de certas Instituições de Ensino Superior, tornou-se claro ao longo dos anos que as quantidades de denúncias são em número demasiado elevado para um único docente. Assim, aliado à criação do gabinete de provedoria deveria deixar-se em aberto no RJIES que cada Instituição e Escola pode definir, tendo em conta à sua dimensão e particularidades, um provedor-adjunto por cada Escola/Unidade Orgânica.

8. Obrigatoriedade da existência de um senado Académico nas Universidades e possibilidade de existência nos Institutos Politécnicos. (artigo 77º)

O artigo 77º do RJIES estabelece no seu ponto 2 a possibilidade da existência de um senado académico “com vista a assegurar a coesão da universidade e a participação de todas as unidades orgânicas na sua gestão”.

Uma das grandes críticas à introdução deste regime jurídico foi a diminuição do número de representantes nos órgãos de gestão das Instituições, reduzindo a dimensão destes. A existência de um senado académico é a única forma de garantir, num órgão de governo, a auscultação da totalidade da Instituição devendo este órgão ser de carácter obrigatório nas Universidades e, de acordo com a dimensão do Instituto Politécnico, este ter autonomia para ter também um Senado Académico.

Além disso, deve ainda estabelecer-se que este órgão deve ser um órgão de consulta obrigatória do reitor/presidente, nas matérias referidas na lei e nos estatutos de cada instituição.

9. Relativamente à composição do Conselho Geral (artigo 81º):

- a) O órgão deve ser obrigatoriamente composto por um número ímpar de elementos;**
- b) Obrigatoriedade da inclusão de pessoal não docente e não investigador;**
- c) Deve incumbir à autonomia das Instituições de ensino superior a inclusão ou não de personalidades externas, sendo que este grupo não pode ser superior a nenhum dos outros três;**
- d) Os estudantes devem representar pelo menos 35% do órgão;**
- e) Nenhum corpo poderá ter uma representação superior a 50%.**

O artigo 81º do RJIES, que estabelece a composição do conselho geral, sempre foi aquele que gerou mais críticas quer por parte da comunidade estudantil quer da parte do pessoal não docente e não investigador. Efetivamente, estes dois corpos viram com a implementação deste diploma legal uma diminuição da sua influência na vida das Instituições de Ensino.

Além disto, a inclusão de personalidades externas numa percentagem mínima de 30% provocou que este grupo fosse sempre mais representativo quer do que os estudantes, quer do que do pessoal não docente e não investigador, o que é urgente ser revisto devido ao distanciamento que existe entre estas figuras e a escola, não sendo estas impactadas verdadeiramente pelas decisões tomadas.

Historicamente, após o 25 de Abril, este órgão era obrigatoriamente paritário entre estudantes e docentes e investigadores. Este diploma veio assim diminuir em muito a representação estudantil, contribuindo para a redução da participação eleitoral dos estudantes devido ao reduzido impacto destes no rumo da instituição.

É assim fundamental repensar toda a composição deste órgão garantindo por um lado tanto o bom funcionamento das Instituições de Ensino Superior como a representação adequada de todos os corpos que compõem as instituições.

10. O Presidente do Conselho Geral não deverá poder ser uma Personalidade Externa. (artigo 83º)

Atualmente, nas Instituições de Ensino Superior, uma quantidade considerável de Presidentes do Conselho Geral pertence ao corpo de entidades externas às instituições, não sendo este corpo maioritário na composição do órgão.

Efetivamente, as competências do Presidente do Conselho Geral baseiam-se em atos formais e no voto de qualidade aquando empate das votações, sendo esta última competência mais relevante para as decisões tomadas. Além disto realça-se ainda que o peso das entidades externas na governação das Instituições deveria ser regulado no que respeita ao conflito de interesses quanto ao financiamento de entidades privadas e no processo de decisão da oferta formativa e saídas profissionais.

11. Adicionar ao conselho de Gestão das IES o administrador dos SAS e um estudante indicado pelas AAEE da instituição. (artigo 94º)

Ao Conselho de Gestão cabe, de acordo com artigo 95º, "conduzir a gestão administrativa, patrimonial e financeira da instituição, bem como a gestão dos recursos humanos... fixar as taxas e emolumentos", atualmente este órgão é composto pelo reitor ou presidente, o vice-reitor/vice-presidente o administrador, e até um máximo por 5 membros.

Efetivamente, sendo este o núcleo de decisão da escola, deve ter uma visão plural sobre a mesma, é assim fundamental a presença de um estudante neste órgão possuindo ou não direito de voto de forma a transmitir a opinião de toda a comunidade estudantil sobre os diversos assuntos, devendo assim ser indicado pelas AAEE.

Além disto, sendo este o órgão de decisão para toda a instituição, a inclusão do administrador dos Serviços de Ação Social torna-se fundamental.

12. Relativamente aos órgãos das escolas e unidades orgânicas de investigação (artigo 97º):

a) O órgão colegial deve passar a ser obrigatório;

b) A representação dos docentes e investigadores no órgão colegial deve ser no máximo de 50%;

- c) **No órgão colegial deve ser obrigatória a inclusão de pessoal não docente e não investigador, deixando como opcional as entidades externas;**
- d) **A representação estudantil no órgão colegial deve ser no mínimo de 35%;**
- e) **O número de entidades externas nunca poderá ultrapassar nenhum dos restantes 3 corpos.**

A composição dos órgãos de escola bem como os órgãos de governo das Instituições foram uma das principais alterações que o RJIES veio provocar. Como defendido para os órgãos de governo das IES é necessário refletir nas consequências do modelo atual e adaptá-lo de forma a todos os setores da escola serem ouvidos e tomados em conta, tendo também de existir atenção para com o normal funcionamento dos órgãos.

Devido à autonomia universitária muitas Escolas/Unidades Orgânicas no contexto português têm uma alargada autonomia, assim, a composição do Conselho de Escola, órgão que deve passar a ser obrigatório, deve ser igual ao do Conselho Geral e deve traçar o rumo de cada escola, não se devendo poder, em todo o caso, sobrepor às competências do Conselho Geral.

13. O diretor ou presidente da Unidade Orgânica deverá ser impedido de presidir ao Conselho Científico/Técnico-Científico e Conselho Pedagógico. (artigos 102º/104º)

O RJIES consagra no seu artigo 102º e 104º a composição do Conselho Científico/Técnico Científico e Pedagógico constando nos dois artigos que os estatutos de cada Escola/Unidade Orgânica dispõem sobre a atribuição do cargo de presidente destes conselhos podendo este ser ocupado por inerência pelo diretor ou presidente.

Esta acumulação de cargos numa única pessoa provoca uma concentração de poderes e diminui a transparência dos órgãos. Efetivamente, a separação de poderes como princípio basilar da sociedade deve ser promovida devendo separar-se o que é a gestão corrente da Escola/Unidade Orgânica com o que é a gestão de índole científica e pedagógica.

14. Um representante das AAEE deverá ter lugar por inerência no Conselho Pedagógico sem direito de voto. (artigo 104º)

Atualmente verifica-se um grande distanciamento entre os estudantes nos órgãos das Instituições e Escolas/Unidades Orgânicas com a comunidade estudantil. Refortalecer esta ligação é a melhor maneira de, por um lado, responsabilizar os estudantes que ocupam os cargos e, por outro, fortalecer a vida democrática das Instituições.

As AAEE, como estruturas de representação estudantil conforme estabelecido no Regime Jurídico do Associativismo Jovem, são aquelas que dentro das Instituições têm um contacto mais próximo com a comunidade estudantil e conseguem transmitir a sua opinião.

É assim fundamental garantir que estas têm um lugar por inerência no Conselho Pedagógico, sem direito de voto, sendo isso estabelecido por cada Escola/Unidade Orgânica.

15. Deve ser reforçado o carácter deliberativo do Conselho Científico/Técnico-Científico e Conselho Pedagógico. (artigos 103º/105º)

Os artigos 103º e 105º estabelecem as competências quer do Conselho Científico/Técnico Científico quer do Conselho Pedagógico, respetivamente, uma análise destas permite observar que tirando pontos específicos como “a distribuição do serviço docente” ou “aprovar o regulamento de avaliação e competências” estes órgãos assumem um papel maioritariamente consultivo.

Munir estes órgãos fundamentais para o bom funcionamento das Escolas/Unidades Orgânicas, com poderes deliberativos, iria fortalecer a democracia das Instituições, bem como representar a vontade da comunidade académica. É assim importante repensar as competências dos diferentes órgãos das Instituições promovendo a distribuição de poderes ao invés da sua

concentração em órgãos de pequenas dimensões e que não representam a comunidade académica no seu todo.

16. Deve ser estalecido um conjunto alargado de incompatibilidades no artigo 106º.

O artigo 106º. do referido diploma legal estabelece o princípio de independência e conflitos de interesses dos titulares de cargos nos órgãos de governo das Instituições de Ensino Superior. Contudo, diversas incompatibilidades ficaram por contemplar no diploma, o que leva a que atualmente se verifiquem situações onde existem claros conflitos de interesses nos órgãos de governo.

Assim, é fundamental estabelecer um conjunto alargado de incompatibilidades, de modo a promover uma governação e gestão mais transparente, acautelando-se que todos os eleitores do reitor ou do presidente devem estar impedidos de ser por ele nomeados para funções durante esse mandato e que presidentes, vice-presidentes, diretores e subdiretores de unidades orgânicas, vogais do Conselho Executivo de unidade orgânica e dos serviços autónomos, provedores, membros do Conselho de Gestão, administradores ou diretores de serviços autónomos acumulem esses cargos com o de titular de membro do Conselho Geral.

17. Deve ser retirado ou reformulado o ponto 1 do artigo 121º. referente aos limites à nomeação e contratação

O ponto 1 do artigo 11º. do RJIES estabelece que “as instituições de ensino superior públicas gozam de autonomia estatutária, pedagógica, científica, cultural, administrativa, financeira, patrimonial e disciplinar face ao Estado”. Contudo, no artigo 121º. estabelecem-se limites claros à contratação de pessoal a tempo permanente, ferindo a autonomia financeira das instituições. Efetivamente, esta reflexão sobre a gestão das Instituições é urgente, devido a muitas verem-se com falta de docentes devido às limitações de contratação impostas pelo ponto 1 do artigo em questão.

18. Deve ser retirado o capítulo VI, eliminando-se o regime fundacional

O regime fundacional, uma inovação do RJIES, permite às IES transformarem-se em fundações públicas com regime de direito privado. Este regime confere-lhes uma gestão autónoma do património e possibilidade de recurso a financiamento externo, algo que por si só é bastante positivo. Relativamente à alienação patrimonial, em 2018 existiu um alargamento da prerrogativa a todas as Instituições, deixando de existir diferenças neste aspeto entre os dois regimes.

Contudo, este regime introduzido em 2007 e já adotado por diversas Instituições, tem efeitos muito prejudiciais para a vida democrática das Instituições. Em primeiro lugar, a existência de um Conselho de Curadores nomeados pelo Governo provoca uma real perda na autonomia e independência das Instituições de Ensino Superior. Além disso, sendo o Conselho de Curadores constituído apenas por personalidades externas faz reduzir em muito o regime democrático e plural que anteriormente regia as instituições, uma vez que, grande parte das funções que competiam ao Conselho Geral deixam de ser decididas por este, perdendo os docentes e investigadores, os estudantes e o pessoal não docente não investigador um papel importante que antes possuía na Instituição.

Assim, atualmente, o Conselho de Curadores tem assumido poderes demasiado centralizados o que constitui uma usurpação de poderes que devem pertencer aos agentes das IES. Além disso, o facto de não existir legislação que regule a participação de Instituições Privadas na dinâmica das IES em que investem financeiramente é algo deveras preocupante, devido aos conflitos de interesses existentes no que diz respeito à oferta formativa e saídas profissionais. Por último é

ainda de realçar o não cumprimento dos contratos de 3 anos assinados entre o governo e as Instituições que ingressaram neste regime.

Tendo em conta as razões expostas, a AEIST considera que o regime fundacional não assegura a representatividade em nenhum dos corpos da escola nem oferece uma melhoria significativa a nível da autonomia da Instituição. Por estes motivos, a AEIST considera que o regime fundacional deve ser extinto do Ensino Superior Português. Ao invés deste modelo, deve apostar-se na reformulação da autonomia das Instituições e dotá-las de orçamentos plurianuais de modo a poderem implementar estratégias e investimentos de longo prazo.

19. No relatório anual deve constar dados sobre o abandono e insucesso escolar. (artigo 159º)

O relatório anual é um documento previsto no artigo 159º do RJIES onde devem constar as atividades realizadas, bem como o parecer e deliberações dos órgãos competentes. Neste documento são estabelecidos diversos indicadores que permitem avaliar a qualidade da Instituição e o estado do ensino na mesma.

Os indicadores relativos ao abandono e insucesso escolar são fundamentais para avaliar a efetividade formativa e a capacidade de a instituição captar os estudantes, devendo desta forma tornar-se de inclusão obrigatória.

Não obstante a todas estas propostas, a AEIST encontra-se disponível para contribuir para a revisão do RJIES de forma a promover um Ensino Superior gratuito, justo, democrático, universal e de qualidade.