

A Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro, vem definir o Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (RJIES), estabelecendo, no ponto 1 do artigo 1º, como seu objeto “a sua constituição, atribuições e organização, o funcionamento e competência dos seus órgãos e, ainda, a tutela e fiscalização pública do Estado sobre as mesmas, no quadro da sua autonomia”.

O RJIES acrescenta também a missão do Ensino Superior, para a qual se destaca o ponto 1, do artigo 2º: “O ensino superior tem como objetivo a qualificação de alto nível dos portugueses, a produção e difusão do conhecimento, bem como a formação cultural, artística, tecnológica e científica dos seus estudantes, num quadro de referência internacional”.

A sua introdução em 2007 veio acompanhar a reforma do Ensino Superior Português levada a cabo pelo Ministro Mariano Gago no XVII Governo Constitucional, sendo de reforçar a uniformização que trouxe ao funcionamento e governança das Instituições de Ensino Superior.

A importância deste documento no contexto do Ensino Superior é clara, já que, define os princípios básicos pelos quais as IES e outras Entidades associadas ao Ensino Superior se devem reger, no entanto, este parece ter sido um regulamento esquecido ao longo do tempo por diversas governações. Segundo o artigo 185º: “A aplicação [deste documento] é objecto de avaliação cinco anos após a sua entrada em vigor”, desta forma, tendo o documento entrado em vigor em 2007, a sua revisão deveria ter ocorrido em 2012. Tal não se verificou, e atualmente, o RJIES conta com um atraso na sua revisão de mais de 10 anos. Este facto é extremamente preocupante, já que acreditamos que a desatualização desde documento se pode traduzir num atraso no desenvolvimento e progressão do Ensino Superior.

O Movimento Estudantil tem vindo sucessivamente a alertar para este facto, apresentando propostas concretas de aspetos que deverão ser debatidos e alterados. Esperamos que desta feita, surja finalmente a oportunidade de atualizar este documento e que tal seja realizado auscultando os Estudantes.

Deste modo, a Federação Académica de Lisboa manifesta-se acerca da urgente revisão do Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior, prevista na própria lei após 5 anos da sua publicação, reiterando tomadas de posição do Movimento Estudantil. Assim, realçamos de seguida os principais pontos que merecem uma discussão global prévia a uma revisão profunda.

Órgãos de Governo das IES

O RJIES veio, essencialmente, definir o modelo organizacional das IES, muito concretamente no que aos seus órgãos de governo e modelo de gestão diz respeito. Este prevê no artigo 65º, que as IES “adotam, nos termos da lei, o modelo de organização

institucional e de gestão que considerem mais adequado à concretização da sua missão, bem como à especificidade do contexto em que se inserem”.

No entanto, é definido pelo RJIES que os estabelecimentos de ensino superior são governados por 3 órgãos: o Conselho Geral, o Reitor/Presidente e o Conselho de Gestão. Além destes, os estatutos podem prever a existência de outros órgãos, de natureza consultiva.

O Conselho Geral, com 15 a 35 elementos, é composto por representantes dos professores e investigadores, representantes dos estudantes e personalidades externas de reconhecido mérito, não pertencentes à instituição. Este órgão constitui-se como o órgão de governo máximo das instituições, competindo-lhe aprovar alterações e revisões estatutárias, eleger o reitor ou presidente, aprovar planos estratégicos de médio prazo (como planos de atividades e orçamentos anuais) e ainda planos para o quadriénio do mandato do reitor ou presidente. De realçar é ainda a composição sectorial deste órgão, no qual os docentes e investigadores representam pelo menos metade da sua composição, enquanto para os representantes dos estudantes está apenas definido um limite mínimo de 15% dos membros do Conselho Geral. A par disso, não está ainda prevista a representação de todos os grupos profissionais das instituições, como é o caso dos funcionários sem atividade científica.

Deste modo, vem a Federação Académica de Lisboa propor as seguintes alterações ao RJIES:

- 1- Proceder à reformulação da constituição do Conselho Geral, mencionada no **Artigo 81.º**, nomeadamente através:
 - a) Aumento da representação de estudantes para um mínimo de 35%, bem como garantir que nenhum dos grupos setoriais representa mais de 50% dos membros.
 - b) Garantia de representação de todas as tipologias de agentes ativos nas instituições, nomeadamente incluindo a obrigatoriedade de inclusão de trabalhadores não-docentes e não-investigadores e de bolseiros de investigação.
 - c) Repensar da existência de elementos externos cooptados, de modo que este grupo não seja mais representativo do que os grupos setoriais com verdadeiro impacto nas instituições, sendo ainda essencial que o perfil destes elementos esteja bem definido. De ressaltar que a inclusão de elementos externos deverá ser optativa.
 - d) O Presidente do Conselho Geral não poderá ser uma Personalidade Externa, procedendo à alteração do **Artigo 83.º**.
 - e) Garantir a existência de um número ímpar neste órgão.
- 2- A par disto, no âmbito do **nº2 do Artigo 77.º**, reforçar a criação de Órgãos Consultivos de maior dimensão, já previstos na Lei, definindo o que é a sua estrutura e composição, garantindo uma maior representação dos agentes diretos das IES, nos quais os estudantes estejam representados.
- 3- Previsão, no **Artigo 94.º**, da presença de:

- a. Um estudante no Conselho de Gestão, eleito pelas Associações Académicas ou Entidades Estudantis, com ou sem direito de voto, mas com a possibilidade de ir acompanhando os trabalhos do órgão.
 - b. Administrador dos Serviços de Ação Social.
- 4- Deve ser estabelecido um conjunto alargado de incompatibilidades no **Artigo 106º**, 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.

Órgãos de Governo das Unidades Orgânicas

O RJIES define que as instituições passam a estar divididas em Unidades Orgânicas (escolas, unidades de investigação, museus, bibliotecas ou outros), que dispõem de órgãos de autogoverno e de autonomia de gestão, nos termos da lei e dos estatutos da instituição. Porém, esta autonomia de gestão das unidades orgânicas encontra-se pouco definida, uma vez que muitas das competências das Escolas devem ser, em última instância, validadas pelos órgãos de governo da respetiva IES.

Quanto ao modelo de gestão das Unidades Orgânicas, o documento define a existência de um diretor ou presidente e prevê a possibilidade de existência de um órgão colegial representativo, composto por 60% de docentes e investigadores, com a inclusão de estudantes e a possibilidade de incluir trabalhadores não docentes, bem como entidades externas. Tem a competência de eleger o diretor ou presidente, cuja duração do mandato não se encontra definida, não podendo apenas a sua função ser exercida pela mesma pessoa por mais de oito anos.

A par disto, prevê-se ainda a existência de Conselhos Científicos, no caso do ensino universitário, e Conselhos Técnico-Científicos, no caso do ensino politécnico, compostos por professores e investigadores de carreira eleitos e por representantes das unidades de investigação da Escola. Estes órgãos têm diversas competências no âmbito da gestão científica das instituições, realçando a deliberação sobre a distribuição do serviço docente, a criação de ciclos de estudos e aprovação dos planos de estudos dos ciclos de estudos ministrados. Existe ainda mais um órgão previsto em RJIES, o Conselho Pedagógico, único órgão paritário entre docentes e estudantes, sendo responsável por dar parecer relativo a todas as questões pedagógicas.

Neste sentido, vem a Federação Académica de Lisboa propor as seguintes alterações ao que são os órgãos de governo das unidades orgânicas das IES, no âmbito da revisão do RJIES:

- 1- Quanto aos órgãos de governo das Unidades Orgânicas, presente no **Artigo 97.º**, é de extrema importância a existência obrigatória de Órgãos Colegiais de Governo (conselhos de escola, de faculdade ou de instituto), compostos por um número ímpar de elementos, aumentando o seu valor máximo e garantindo uma maior representatividade dos diversos agentes das escolas, com competência de eleger o diretor/presidente da UO, bem como apreciar planos de atividades e orçamentos, propinas e tabelas de taxas e emolumentos. Deste modo, devem estes órgãos representar o corpo docente, discente e os trabalhadores não-docentes, podendo ter elementos externos numa percentagem nunca superior a 15% do órgão. Relativamente à representação de estudantes esta deverá ter um mínimo de 35%, bem como garantir que nenhum dos grupos setoriais representa a maioria dos membros.
- 2- No que diz respeito aos Conselhos Científico, Técnico-científico e Pedagógico estes deverão possuir caráter deliberativo, precedendo às alterações necessárias ao **Artigo 80.º** do RJIES. No que concerne ao Conselho Pedagógico e Conselho de Escola, a presidência da Associação de Estudantes/Académica da UO deverá ter um lugar por inerência, sem direito de voto.
- 3- Relativamente à possibilidade de se candidatar aos Conselhos Científico, Técnico-científico e Pedagógico, o Presidente/Diretor da UO deverá estar impedido de se candidatar.

Regime Fundacional

Por fim, importa refletir sobre o Regime Fundacional, integrado pela primeira vez com a publicação do RJIES, consagrado no Capítulo VI. Nos termos do Artigo 129.º, “... as instituições de ensino superior públicas podem requerer ao Governo a sua transformação em fundações públicas com regime de direito privado.”. A promessa de uma maior autonomia financeira e administrativa na gestão das instituições levou algumas IES a aderir ao regime fundacional nos últimos 12 anos.

A OCDE, no seu relatório “Review of the Tertiary Education, Research and Innovation System in Portugal” estimula este regime, uma vez que o modelo de fundação pública com regime de direito privado potencia a utilização de regras de funcionamento próprias para a gestão financeira e de recursos humanos, particularmente quanto à gestão autónoma do património e possibilidade de recurso a financiamento externo. Posto o evidente desinvestimento constatado na dotação orçamental, tornou-se a criação do Regime Fundacional atrativa para as Instituições que não validem a segurança necessária na entidade governativa e que detenham a capacidade de financiamento próprio exigida. Por outro lado, o mesmo relatório vem afirmar que as Instituições do Ensino Superior Fundacionais não sofreram diferenças de maior e que a aplicação do Regime na sua totalidade é parca e mal conseguida, algo já afirmado também em relatórios do CCES.

Segundo o Artigo 131.º, as IES Fundação são administradas por um “conselho de curadores constituído por cinco personalidades de elevado mérito e experiência profissional reconhecidos como especialmente relevantes”, não podendo apresentar “um

vínculo laboral simultâneo com a instituição”. Cabe ao conselho de curadores nomear e exonerar o conselho de gestão e homologar quase todas as deliberações do conselho geral. Este facto deveria ser repensado, visto que constitui uma usurpação de poderes aos indivíduos e órgãos que efetivamente conhecem a realidade da Instituição pelo seu trabalho continuado e próximo no campo.

Para além disso, estanque no Artigo 136.º, o financiamento das instituições em regime de fundação implica a alteração da relação para com o Estado, através da contratualização por contratos-programa celebrados no momento de adesão das instituições a este regime. Estes contratos plurianuais, de duração não inferior a 3 anos, supõem o cumprimento de diversos objetivos e metas de desempenho por parte das instituições e do Estado Português, prevendo investimentos em diversos eixos por parte de ambos os agentes. Porém, o que se verifica é um incumprimento no que diz respeito ao investimento por parte do Estado Português, assim como as consequências inerentes ao insucesso de um dos pilares do modelo fundacional.

De forma complementar, as instituições em regime fundação dependem de financiamento externo e de receitas próprias para compor o que são as suas disponibilidades financeiras. Segundo o n.º4 do Artigo 136.º, nas IES-Fundação o “regime de propinas dos estudantes é o mesmo das demais instituições de ensino superior públicas”. Com menor financiamento público, estas instituições vêm-se obrigadas a taxar os estudantes através de taxas e emolumentos para além da propina, de forma a colmatar a falta de fundos próprios. Existe ainda uma tendência à obtenção de financiamento de instituições privadas, o que pode constituir um conflito de interesses na empregabilidade dos estudantes ao não regular esta atividade.

Adicionalmente, o Regime Fundacional também ficou aquém do expectável com os constrangimentos impostos às fundações no que à sua gestão financeira diz respeito, condenando a suposta autonomia a uma mera prerrogativa de gestão de alienação patrimonial, onde, mesmo essa, viu ser sugerida pelo Governo na proposta de Lei do Orçamento do Estado de 2018 um alargamento da prerrogativa a todas as Instituições, retirando das últimas distinções entre as instituições fundacionais e as tradicionais.

Posto isto, vem a Federação Académica de Lisboa propor as seguintes alterações aos artigos do RJIES que incidem sobre o funcionamento do Regime Fundacional, tornando-se cada vez mais premente a reflexão acerca da sua implementação e dos valores por trás do mesmo:

- 1- A constituição do Conselho de Curadores presente no **Artigo 131.º** deverá ser repensada de modo que este seja composto não apenas por profissionais externos à IES, mas também membros que apresentem um vínculo laboral na instituição, apresentando um conhecimento mais próximo do que é a sua realidade e necessidades;
- 2- Relativamente às competências do Conselho de Curadores presentes no **Artigo 133.º**, estas deveriam ser revistas de modo a não constituir uma usurpação dos poderes que deveriam ser os reais agentes das IES a tomar, equilibrando as suas funções com os restantes órgãos de governo das IES, nomeadamente através do Conselho Geral;

- 3- No âmbito do financiamento presente no **Artigo 136.º**, este deverá ser coberto pelo Estado através da contratualização de contratos plurianuais num montante tendencialmente superior a 50% das necessidades monetárias da IES para a prossecução das suas atividades. Deverá ainda ser integrado no âmbito deste artigo uma garantia por parte do Estado da execução substancial dos contratos-programa quando os objetivos de desempenho não são completados na sua integridade.
- 4- Acresce-se a necessidade de regulação da participação das instituições privadas na dinâmica das IES nas quais investem financeiramente, evitando conflitos de interesses, nomeadamente no que diz respeito à oferta formativa e saídas profissionais. Este deverá ser feito através da criação de legislação complementar específica, bem como a integração no **Artigo 136.º** de uma cláusula integrando esta questão.
- 5- A garantia, nos **Artigos 136.º e 137.º**, de que Serviços de Ação Social de IES-Fundação não deverão nunca ver a sua organização e autonomia influenciadas pela aplicação do Regime, possuindo um financiamento adequado da Tutela;
- 6- A garantia que a autonomia de gestão financeira é efetivamente diferenciadora quando comparado com as IES de regime público, não se limitando a uma mera prerrogativa de gestão patrimonial e diferenciando o que são os reais benefícios da adoção do Regime Fundacional.
- 7- A integração das recomendações dadas pela OCDE no âmbito do estabelecimento do Regime Fundacional, nos vários artigos do RJIES que o regulam.
- 8- Ainda, no âmbito da revisão do RJIES, a reflexão, através da implementação de um estudo transversal a nível nacional, no que diz respeito à implementação do Regime Fundacional, que procure abranger todas as áreas, tanto financeiras como sociais. Este deverá ser feito de forma independente e que analise a implementação do Regime Fundacional em Portugal, com o objetivo de avaliar as distintas alterações introduzidas por este modelo de organização.

Provedor do Estudante

O provedor do estudante, figura introduzida pelo Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior no seu artigo 25º, tem como função a defesa e a promoção dos direitos e interesses dos estudantes, contudo, 16 anos após a entrada em vigor do referido diploma legal esta figura ainda não se encontra totalmente estabelecida nas Instituições de Ensino Superior (IES).

A maior lacuna consiste na falta da definição do âmbito e das competências do cargo de Provedor do Estudante, levando a que, em muitas IES, seja um cargo com pouco impacto no quotidiano dos estudantes. Além disso, o facto de não estar previsto a forma da sua nomeação ou eleição leva a que por vezes seja nomeada uma pessoa distante do corpo estudantil. Desta forma não é possível atingir a relevância que, que este cargo poderia

assumir, não sendo também cumprido o estipulado no regime jurídico, onde se afirma que o trabalho deve ser desenvolvido em articulação com as associações de estudantes.

Atualmente, nas IES qualquer estudante tem o direito e a capacidade de submeter queixas formais endereçadas aos órgãos de governo, aos Conselhos Pedagógicos, científicos e técnico-científicos. Por esta razão, em muitos dos casos, existe uma certa ambiguidade causando transtorno na comunidade estudantil em relação ao canal mais adequado para este efeito. Este tipo de dilema seria facilmente resolvido caso esta fosse uma das responsabilidades singulares do Provedor do Estudante, pensada para ser uma figura munida de competências próprias e únicas

Desde há vários anos que os estudantes relatam que, diversas vezes, não denunciam certas situações, devido a não serem garantido o anonimato, não se querendo estes expor a consequências que derivem da denúncia. Esta deve ser uma função do Provedor, garantir o anonimato dos estudantes que a ele recorrem, isto é, embora o provedor soubesse a identidade dos mesmos, este deveria garantir o prosseguimento das denúncias para os órgãos competentes sem se saber o denunciante.

Aliado a isto, vem o facto de diversos provedores não terem a capacidade de entender as queixas que lhe chegam, é assim importante refletir sobre a figura do provedor e ponderar a criação de um gabinete de provedoria. Este gabinete deve incluir obrigatoriamente um estudante e uma personalidade externa. O estudante teria como funções garantir que todas as queixas estavam a ser analisadas e tratadas, bem como seria um promotor do serviço de provedoria. A adição iria fortalecer esta figura, uma vez que a tornaria mais próxima da comunidade estudantil, constituindo um elo de ligação importante entre os estudantes e os órgãos da instituição. Por outro lado, a inclusão de uma personalidade externa iria permitir uma independência em relação à escola, o que resultaria num processo conduzido de uma forma mais justa e transparente

Por último, o facto de no RJIES não se definir o método de escolha/eleição desta figura fez com que a nível nacional fossem adotadas diversas estratégias. Diversas IES optaram por esta figura ser eleita pelo Conselho Geral, outras por nomeação do Reitor/Presidente. Esta deve ser uma figura independente, pelo que a nomeação não deveria ser uma opção uma vez que existem conflitos de interesses que podem daí advir. Ademais, para o gabinete de provedoria, embora deva ser votado pelo Conselho Geral, o estudante deve ser indicado pelas AAEE, ou pelo menos ter que ter um parecer positivo por parte destas.

Assim, constata-se que a falta de regulamentação e orientações sobre esta função provocou no panorama nacional uma dispersão de definições sobre o que é o provedor do estudante, algo fundamental a ser revisto, dado que apenas com uma forte provedoria se garante a defesa dos estudantes.

Desta forma, a Federação Académica de Lisboa apela a que se reveja a figura do provedor do Estudante e que seja criado um gabinete de provedoria, tendo em conta as seguintes considerações:

1. O gabinete de provedoria deve ser composto pelo provedor do estudante, que deverá ser um docente, e, no mínimo por um estudante e uma personalidade externa.
2. O Provedor, o(s) estudante(s) e a personalidade externa do gabinete de provedoria devem ser eleitos em Conselho Geral, tendo o estudante de ser indicado ou ter parecer positivo por parte das AAEE.
3. Deve definir-se a função do gabinete de provedoria e dos seus membros:
 - a. O gabinete de provedoria tem como função a definição de políticas de análise de queixas estudantil, a fiscalização do trabalho do Provedor e a redação do relatório (mencionado no ponto 5);
 - i. Deve ainda tornar-se obrigatória a redação de um relatório anual, que reporte o número de queixas recebidas e resolvidas, tanto ao Conselho Geral, como, posteriormente, tornado público à Comunidade Académica. De notar que este relatório é anónimo, referindo apenas as áreas ou âmbitos em que as queixas foram feitas.
 - b. O provedor do estudante tem como função a apreciação de queixas pedagógicas e da área de ação social, mantendo os princípios do anonimato.
 - c. O estudante tem a função adicional de embaixador e promotor deste órgão, estabelecendo contacto com a comunidade Estudantil.
 - d. A personalidade externa tem a função de se certificar que o processo de análise de queixas decorre de forma justa e transparente, garantindo a inexistência de conflito de interesses.

Destinatários:

Comissão de Revisão do RJIES; MCTES; CCRUP; CCISP.