



FENPROF – FEDERAÇÃO NACIONAL DOS PROFESSORES

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

Posição da Federação Nacional dos Professores - FENPROF

1. Enquadramento

Uma reflexão inicial sobre o sistema de ensino superior em Portugal não pode deixar de identificar os principais constrangimentos que afetam o seu desenvolvimento. Certamente, diferentes visões, nem sempre conciliáveis, existem sobre o que são esses constrangimentos.

Pensamos que merecerá o acordo de todos que o principal constrangimento se situa ao nível do financiamento. No entanto, não é essa dimensão que está em discussão. Outras questões, também um pouco fora do alcance desta revisão, são as que se relacionam com os recursos humanos no sistema, cuja importância é fundamental para a qualidade do ensino, da investigação e da interação com a comunidade. No contexto internacional, os custos com os recursos humanos representam cerca de 2/3 dos gastos das instituições de ensino superior (IES) no conjunto dos países da OCDE^[1]. Em síntese, os recursos humanos têm um papel central no sistema. Questões como a digitalização, o financiamento das carreiras, a especialização das instituições ou a precariedade são centrais e têm de ser abordadas para que haja uma estratégia compreensível e clara para o desenvolvimento do sistema. Em particular, são determinantes as questões da atratividade da profissão, do recrutamento e da seleção. A que se somam as questões da distribuição dos professores pelas diversas categorias, da igualdade de género, da endogamia, do envelhecimento, da aposentação e das implicações que terá para a oferta de ensino, da relação entre estudantes e número de professores, da estabilidade de emprego e da precariedade na investigação, entre outras.

Dito isto, a gestão das instituições define, em grande medida, as suas vivências. Assim, o Regime Jurídico das Instituições do Ensino Superior (RJIES), ao introduzir a Nova Gestão Pública na gestão das Universidades e Politécnicos – a qual, no essencial, consiste na aplicação ao setor público dos métodos de gestão do setor privado –, teve como principal consequência comprometer a democracia, a transparência, a colegialidade e a participação nas Universidades e Politécnicos. Num outro nível, mais grave, o RJIES abriu a porta à criação das fundações, uma forma de subtrair estas instituições ao domínio público e que favorece a generalização da precariedade de investigadores e docentes.

As assembleias de docentes deixaram de existir. O Senado Universitário foi extinto ou reduzido a órgão meramente consultivo, onde uma minoria de membros é eleita diretamente pela academia, sendo a maioria dos seus lugares ocupada por inerência em representação de cargos institucionais e, por essa razão, na dependência do Reitor ou Presidente.

O Conselho Geral é, na prática, o único órgão que, potencialmente, representa a comunidade, mas apesar de ter a representação de professores e estudantes (eventualmente, também do pessoal técnico e administrativo), tem a sua esfera de atuação muito limitada e não cumpre verdadeiramente a função de dar voz à comunidade académica, pois, em geral, fica afogado em burocracias, sem tempo para uma reflexão estratégica sobre a instituição. Por outro lado, a eleição de reitores e presidentes emana deste órgão, o que desobriga os eventuais candidatos de verdadeiramente se dirigirem à comunidade académica e transforma a eleição para o Conselho Geral numa espécie de primárias para os putativos candidatos a reitores e presidentes.

As mudanças introduzidas pelo RJIES foram apresentadas, aquando da sua publicação, como meras mudanças de gestão, não tocando no essencial da missão das IES – que se manteria a mesma. Contudo, ao impor novas regras e formas de controlo de exercício da atividade dos professores, em todos os domínios, do ensino à investigação, transformou a gestão e também mudou aquilo que é gerido.

Paralelamente, a avaliação do desempenho dos docentes, cuja consequência mais perniciosa foi atomizar os avaliados, fomentou a competição, dificultando a construção de laços de solidariedade entre os docentes, impedindo que os docentes partilhem os seus problemas e definam estratégias de cooperação.

2. Uma avaliação do RJIES

O Governo criou uma Comissão Independente para a avaliação da aplicação do Regime Jurídico das Instituições do Ensino Superior^[2], a qual realizou várias conferências com contributos de investigadores na área do ensino superior, nacionais e estrangeiros, ao longo destes últimos meses. Estas conferências estão acessíveis, bem como outra documentação, no sítio da Comissão. Sendo louvável a iniciativa, esta corre o risco de ouvir a perspetiva de reitores e presidentes, mas não tanto a dos docentes e investigadores que todos os dias sentem como as suas vidas estão condicionadas pelo modelo de gestão introduzido pelo RJIES. A Comissão também ouviu os sindicatos, em sede de audiência, e promove um inquérito aberto à participação de todos, também disponível no sítio da Comissão.

A visão de vários reitores e presidentes parece ser a de que o modelo de gestão deveria ser aprofundado no sentido de o afastar do controlo público, adotando o regime fundacional. Serve para essa pretensão o argumento essencialmente defendido com base na desburocratização, em particular no que respeita à contratação e à contabilidade das IES.

Aquando da introdução do RJIES, as principais vantagens apontadas à adoção do regime fundacional foram, fundamentalmente, as seguintes:

- a) Vantagens contabilísticas;
- b) Alienação de bens patrimoniais;
- c) Aquisição de empréstimos bancários;
- d) Regime contratual de pessoal mais flexível.

Tal como no passado, hoje é sobretudo alegada a possibilidade de uma contabilidade simplificada, desligada das regras da contabilidade pública. Contudo, tal não corresponde à realidade, uma vez que todas as fundações existentes usam o chamado POC-Educação (e ainda bem). Outra putativa vantagem seria a não obediência ao princípio da Unidade de Tesouraria, facilidade que o Tribunal de Contas rejeitou ao afirmar em 2010 que “a situação de incumprimento da unidade de tesouraria passou a integrar as situações suscetíveis de demissão dos gestores públicos, por força do disposto no n.º 3 do artigo 63.º da Lei do Orçamento do Estado, sem prejuízo também de eventual responsabilidade financeira”. A FENPROF tem consciência de que existem regras da contabilidade que podem dificultar as vidas de docentes e investigadores, mas, a alterarem-se as regras, estas devem ser válidas para a totalidade das IES, independentemente da sua natureza.

A alienação de património está, felizmente, sujeita a regras precisas (ver art.º 109.º do RJIES, que obrigam à autorização do ministro da tutela e do ministro das Finanças), impondo que a totalidade do valor de venda seja aplicado em outros investimentos que passem a integrar o seu ativo de longa duração, sendo que o reinvestimento do valor de venda tem de ser concluído até ao fim do terceiro ano após a venda (ver os decretos de instituição das fundações^[3-8]).

A possibilidade de contrair empréstimos foi também, felizmente, muito regulada nos decretos que instituíram fundações^[3-8], sendo impostos limites ao endividamento. As potenciais vantagens financeiras, nomeadamente a redução na matéria coletável dos juros dos empréstimos é também questionável dado que Universidades e Politécnicos estão parcialmente isentos de IRC. A contabilidade simplificada observou-se, sobretudo, nas instituições privadas sem fins lucrativos (IPSFL) e não nas IES que assumiram o regime fundacional.

De qualquer forma, tanto quanto se sabe, alienações e aquisições de empréstimos tiveram uma expressão residual nestes cerca de 15 anos de vigência do RJIES.

Na verdade, o que realmente mudou com o RJIES foi o regime contratual do pessoal, pois o art.º 134.º estatui que “no âmbito da gestão dos seus recursos humanos, a instituição pode criar carreiras próprias para o seu pessoal docente, investigador e outro”. A questão que se coloca é por que razão um contrato individual ao abrigo do regime privado é melhor que um contrato ao abrigo da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas? A vantagem de não observar as regras de um concurso público, pela celeridade do processo, supera todas as exigências que um contrato público requer? Será que docentes, investigadores e pessoal técnico e administrativo trabalham de forma diferente debaixo dos dois regimes contratuais ou esta possibilidade é apenas uma porta aberta à discricionariedade, à atomização dos trabalhadores, e mais uma forma de limitar os seus direitos?

Há, contudo, uma outra dimensão, sobretudo para os que subscrevem a visão do Banco Mundial que considera que o modelo tradicional de governo das universidades corresponde a uma “forma de privatização de instituições públicas para benefício de grupos internos de interesses específicos (os académicos)”^[9]. Mas acaso as fundações que foram criadas não representaram isso mesmo, a tomada das instituições por um grupo interno, sem controlo da comunidade académica? Veja-se como as comunidades académicas não foram ouvidas nas IES que adotaram o regime fundacional.

Por que razão se acredita que um Conselho de Curadores externos pode definir a vida interna e a missão da IES melhor que os seus próprios membros? Repare-se no poder do Conselho de Curadores, nomeado pelo governo sob proposta da IES e que, para além da aprovação dos estatutos, deve homologar as decisões do Conselho Geral no que respeita a planos estratégicos, de atividades, relatórios de atividades e contas, linhas gerais de orientação nos planos científico, pedagógico, financeiro e patrimonial, entre outras.

Que legitimidade têm estes curadores para decidir sobre a vida das instituições, ignorando a vontade das comunidades das IES e das regiões e sociedades onde se inserem? As Universidades, ao longo dos seus vários séculos de existência, sempre foram governadas pelas suas comunidades, respondendo às solicitações das regiões e das sociedades onde se inscrevem. Por acaso, são as comunidades irresponsáveis? O sucesso e a perenidade das Universidades não são justamente a verificação de que as comunidades têm sabido gerir as instituições?

3. Definição da missão pública das Universidades e dos Politécnicos

Em nossa opinião, é determinante definir a missão pública das Universidades e dos Politécnicos antes de refletir sobre qual o melhor modelo de gestão.

Entendemos que as IES são essenciais à vida democrática porque são o lugar onde os estudantes têm oportunidade de se confrontar com outras visões do mundo, debater essas mesmas visões, participar no jogo democrático por via das eleições para diferentes órgãos, reconhecer o papel cultural, solidário e interventivo do ensino superior. São, pois, um lugar de construção de cidadania.

Pode uma Universidade ou um Politécnico ser um lugar de cidadania se as leis que a conformam cerceiam aquilo que mais de fundamental existe na cidadania, como deve ser o direito a participar e a ter voz?

Ou seja, devíamos estar a pensar qual é o objetivo de uma educação superior e se as Universidades e os Politécnicos estão a responder ao que a sociedade espera deles.

Assim, entendemos que a gestão das IES, tendo como missão o bem comum, deve ser mais participada, mais colegial, mais transparente, mais democrática. Para esse fim, é necessário que existam assembleias que permitam aos professores e à comunidade académica trocarem pontos de vista sobre o ensino e sobre a investigação, e analisarem os atos de gestão de forma transparente.

4. O que propomos

Por isso, no sentido de instituições democráticas, transparentes e colegiais, defendemos o seguinte:

- A eleição direta do Reitor ou Presidente.
- A institucionalização obrigatória de um Senado cujas funções essenciais serão “assegurar a coesão da Universidade e a participação de todas as unidades orgânicas na sua gestão”.

- Limitar as inerências nos órgãos de gestão, como acontece por exemplo em alguns Conselhos Científicos e Senados.
- Repor as assembleias anuais de doutorados.
- Promover uma efetiva prestação de contas e transparência dos atos de gestão.
- Eliminar a precariedade, limitando o recurso a contratos a termo certo às necessidades de especialistas ou transitórias, como acontece nos regimes gerais de contratação.
- Integrar os Centros de Investigação nas IES.
- Criar um efetivo sistema de inspeção das IES.

Referências

1. OECD (2020), Resourcing Higher Education: Challenges, Choices and Consequences, Higher Education, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/735e1f44-en>.
2. Comissão Independente para a avaliação da aplicação do Regime Jurídico das Instituições do Ensino Superior. <https://comissaorjies.dges.gov.pt/home>
3. Decreto-Lei n.º 95/2009 de 27 de abril, Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa
4. Decreto-Lei n.º 96/2009 de 27 de abril, Universidade do Porto.
5. Decreto-Lei n.º 97/2009 de 27 de abril, Universidade de Aveiro.
6. Decreto-Lei n.º 4/2016, de 13 de janeiro, Universidade do Minho.
7. Decreto-Lei n.º 20/2017 de 21 de fevereiro, Universidade Nova de Lisboa.
8. Decreto-Lei n.º 63/2018 de 6 de agosto, Instituto Politécnico do Cávado e do Ave.
9. The World Bank (2002). Constructing Knowledge Societies: New Challenges for Tertiary Education. ISBN 0-8213-5143-5

Lisboa, 24 de julho de 2023

O Departamento do Ensino Superior e Investigação da FENPROF

O Secretariado Nacional da FENPROF