



FENPROF – FEDERAÇÃO NACIONAL DOS PROFESSORES

Parecer da FENPROF sobre o Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (RJIES)

A gestão das instituições define, em grande medida, as suas vivências. Ao introduzir a Nova Gestão Pública nas Universidades e Politécnicos – aplicação ao sector público dos métodos de gestão do sector privado –, o Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (RJIES) comprometeu a democracia, a transparência, a colegialidade e a participação.

Traduziu-se também na preservação artificial do carácter binário do sistema de Ensino Superior que estabelece uma clivagem nítida entre Universidades e Politécnicos.

Abriu ainda a porta à proliferação de Instituições Privadas Sem Fins Lucrativos (IPSFL) e à criação das fundações públicas com regime de direito privado, formas de subtrair as Instituições de Ensino Superior (IES) e unidades de investigação por elas participadas, em muitos casos integralmente participadas, ao domínio público e que favoreceu a generalização da precariedade laboral entre investigadores e docentes.

De seguida, discutimos cada um destes três aspetos, fundamentando a nossa posição sobre cada um deles e apresentando propostas. Esta análise tem em conta os aspetos tratados no extenso relatório (328 páginas, com anexos) publicado, em novembro de 2023, pela Comissão Independente para a Avaliação da Aplicação do RJIES, doravante mencionada neste documento apenas por Comissão de Avaliação.

Apesar de tardio, o processo de avaliação do RJIES é uma iniciativa louvável, bem com o trabalho levado a cabo por esta Comissão de Avaliação que promoveu uma audiência com a

FENPROF e outras organizações sindicais e realizou um inquérito aberto à participação de todas as pessoas e/ou entidades interessadas. Algumas das respostas a esse questionário inscritas no relatório evidenciam o mal-estar sentido pelos académicos, que contrasta com as avaliações genericamente positivas das IES. Em si mesmo, trata-se de um índice relevante que sugere que o RJIES acentuou o afastamento entre as estruturas dirigentes das IES e a comunidade académica.

I. Governo das Instituições de Ensino Superior

I.1. Enquadramento

As mudanças que o RJIES introduziu no sistema foram, à data, apresentadas como meras mudanças de gestão que não afetariam o essencial da missão das IES. Contudo, pelas regras que impôs, pelas formas de controlo do exercício da atividade dos trabalhadores, em todos os domínios, incluindo o ensino e a investigação, não só mudou a gestão como também transformou tudo aquilo que é gerido.

O Senado 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, mais suscetíveis de ficarem sob influência do Reitor ou Presidente.

O Conselho Geral (CG) é o único órgão que representa, ainda que de forma limitada, a comunidade. No entanto, apesar de ter a representação de professores, investigadores e estudantes (eventualmente, também do pessoal técnico e administrativo), tem a sua esfera de atuação muito condicionada e não dá verdadeiramente voz à comunidade académica. Em regra, fica fortemente dependente da agenda do Reitor/ Presidente e afogado em burocracias, sem tempo para uma reflexão estratégica sobre a instituição. Por outro lado, como a eleição de Reitores e Presidentes emana deste órgão, desobriga os eventuais candidatos de verdadeiramente se dirigirem à comunidade académica e transforma a sua eleição numa espécie de primárias para os putativos candidatos a Reitores/ Presidentes.

Por isso, não surpreende que o relatório da Comissão de Avaliação reconheça que o “RJIES foi longe de mais na eliminação da colegialidade”. Neste âmbito, vê-se claramente um dissenso entre os representantes do governo das IES, por um lado, e os docentes e investigadores e as organizações coletivas de representação como sindicatos e associações de estudantes, por outro.

As considerações sobre a constituição do CG mostram claramente a contradição de pensar uma lei que enquadre a gestão das IES com base num modelo que, em si mesmo, enferma de problemas de colegialidade, participação e democracia. Hoje, parece ser consensual que, a manter-se, o CG não deveria ter a capacidade de eleger o Reitor/ Presidente, pois essa função condiciona toda a sua eleição, parecendo quase esgotar-se aí a disputa eleitoral, isto é, adivinhar quem será o próximo Reitor/ Presidente.

O documento revela a visão mecanicista da IES como máquina produtiva, qual mecanismo que deve funcionar debaixo da ordem do CEO (Reitor/ Presidente) presciente, e que está também presente na defesa da nomeação dos Diretores de Escolas/ Faculdades/ Departamentos.

Consideramos que a nomeação inverte a desejável relação entre dirigentes e comunidades. Se eleito, o diretor representa o coletivo, porque dele emana e a ele responde. Pelo contrário, quando nomeado, o diretor depende de quem o nomeia, em última análise, servindo as diretivas do Reitor/ Presidente (os dirigentes das IES assumiram-se, na generalidade, como executores das políticas do governo em vez de expressarem as preocupações das suas academias).

I.2. Propostas da FENPROF: Participação, democracia e direito a ter voz

Existência obrigatória de um Senado tendo como funções essenciais assegurar a coesão da Universidade ou do Politécnico e a participação de todas as unidades orgânicas na sua gestão e dispor de competências próprias, designadamente, quanto à aprovação de pareceres vinculativos relativamente a algumas matérias de decisão do Conselho Geral. Trata-se de um órgão que dará voz à academia e que, para ser verdadeiramente

democrático, deverá ter uma representação ampla da academia, constituída maioritariamente por eleição direta.

Repór as Assembleias de Docentes e Investigadores, com periodicidade pelo menos anual, anteriormente realizadas enquanto plenários dos Conselhos Científicos e Conselhos Técnico-Científicos, e órgãos plenários dos Departamentos. Trata-se de um espaço de enorme vitalidade democrática e participação ativa por parte de todos os intervenientes, de largo contributo para o fortalecimento do capital social das IES e suas unidades orgânicas, para a solidariedade e coesão académicas, e para a prevenção de manifestações de assédio moral, favoritismo e prepotência. Para além disso, a possibilidade de docentes e investigadores poderem dialogar de forma transparente cria condições para que se instale um clima de maior respeito, empatia e sensibilidade da comunidade académica quando se trata de encontrar soluções para os desafios e problemas existentes (ex.: dificilmente o processo de precarização dos investigadores teria atingido o nível atual). A extinção destes espaços foi uma das mais importantes machadadas operadas na gestão democrática pelo RJIES, porquanto importa recuperá-los.

A eleição (direta ou indireta) do Reitor/ Presidente pela academia deve ter um carácter mais representativo. Assim, por um lado, ao contrário do que hoje sucede, em que os candidatos fazem campanha para o CG e não para a academia, os candidatos sentir-se-ão obrigados a dirigirem-se à comunidade académica explicando as suas propostas; por outro, diminui o grau de alheamento e desinteresse da academia para com este processo, revitalizando democraticamente as instituições.

A composição dos CG deve incluir obrigatoriamente membros eleitos pelo pessoal não docente e não investigador. Verifica-se que a representatividade dos vários corpos constituintes da academia – docentes, investigadores, estudantes e pessoal não docente e não investigador, usualmente designados por funcionários – foi no sentido da diminuição do peso relativo de estudantes e funcionários. Para além disso, constata-se também que o perfil dos membros cooptados tende a falhar em cumprir o desígnio de envolver personalidades destacadas da vida em sociedade. Não apenas porque existe uma clara sobre-representação de académicos provenientes de outras IES como, e sobretudo, de

figuras provenientes do mundo empresarial. A generalidade dos CG falha na expressão do pluralismo e diversidade social.

II. Sistema binário: anacronismo

II.1 Enquadramento

O RJIES preserva a natureza binária do sistema de ensino superior (artigo 3.º). Para a FENPROF, esta distinção entre um ensino universitário orientado para a “oferta de formações científicas sólidas, juntando esforços e competências de unidades de ensino e investigação” e um ensino politécnico concentrado “especialmente em formações vocacionais e formações técnicas avançadas, orientadas profissionalmente” constitui um incoerente e estigmatizante anacronismo que deve ser urgentemente corrigido.

Trata-se de uma diferenciação artificial que, entre outras coisas, aparenta ter contribuído para a preservação e reprodução de diferenças de estatuto, reconhecimento e prestígio social entre Universidades e Politécnicos. Por outro lado, não é clara a distinção entre formações científicas e formações técnicas: haverá algum curso mais profissionalizante e aplicado que Medicina? E, no entanto, é um curso universitário por excelência. O relatório da Comissão de Avaliação menciona ainda a existência de mestrados profissionalizantes nos dois subsistemas, sublinhando a falta de coerência desta distinção caduca.

Tendo em conta as várias transformações ocorridas nos últimos anos nos Politécnicos, em que se inclui a qualificação científica dos seus corpos docentes, a criação generalizada de unidades de investigação próprias ou a possibilidade de outorga do grau de doutor, bem como, no plano simbólico-institucional, a alteração da designação em língua inglesa para *Polytechnic University*, revela-se ainda mais incongruente a preservação de um sistema binário.

II.2. Propostas da FENPROF: fazer evoluir o sistema

Transformar o atual sistema binário num sistema unitário, integrado e diversificado. No entender da FENPROF, trata-se da solução mais adequada ao Ensino Superior e ao desenvolvimento do país e sua coesão. Julgamos que a sobrevivência e a consolidação de muitas instituições politécnicas, e também de algumas universitárias, só poderão ter uma solução efetiva através do fortalecimento do conjunto do sistema e das Instituições de Ensino Superior (e de Ciência) que o integrem, sem perda de diversidade das ofertas formativas, aumentando as massas críticas no sentido de as instituições ficarem em melhores condições para se afirmarem e prosperarem, no âmbito nacional e internacional.

III. IPSFL: *offshores* de precariedade

III.1 Enquadramento

No que respeita à criação das IPSFL, o relatório da Comissão de Avaliação alega que a sua origem decorre da necessidade de reduzir a burocracia na aquisição de bens e serviços por parte das IES. Contudo, a consequência mais gritante da criação de IPSFL foi a generalização da precariedade laboral entre os investigadores. Na verdade, essa precariedade resulta do subfinanciamento do sistema público de Ensino Superior e de Investigação Científica e do modelo de gestão adotado pelas IPSFL, que desenvolvem as suas atividades como uma espécie de *offshores* das instituições públicas, onde não se respeitam os mais elementares direitos de quem trabalha, desde logo um contrato de trabalho e um salário digno. A desburocratização das aquisições de bens e serviços deve ser objeto de uma iniciativa para todas as IES, para que não fique somente consagrada nas IPSFL. A FENPROF advoga a introdução de alterações ao direito público para esta finalidade.

III.2. Propostas da FENPROF: recentrar na esfera pública e combater a precariedade

(Re)Integrar as IPSFL nas IES que as participam, criando condições para que a desburocratização deixe de ser um exclusivo das IPSFL e passe a ser uma característica generalizada do sistema de Ensino Superior e Ciência nacional. Ao mesmo tempo combater

a precariedade nas IPSFL, limitando o recurso a contratos a termo certo às necessidades de especialistas ou transitórias, como acontece nos regimes gerais de contratação.

IV. Fundações públicas com regime de direito privado: fundações sem fundos?

IV.1. Enquadramento

Aquando da introdução do RJIES, foram enunciadas várias razões que suportavam a legitimidade da criação das fundações públicas com regime de direito privado. Muitas das alegadas vantagens – nos domínios contabilístico, da alienação de bens patrimoniais, da aquisição de empréstimos bancários e de um regime contratual de pessoal mais flexível, frequentemente alardeadas pelos dirigentes das IES – teimam em não se materializar de facto.

No que diz respeito às vantagens contabilísticas, hoje, tal como no passado, alega-se 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 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”.

Relativamente às vantagens relacionadas com a alienação de património, verifica-se que esta está, felizmente, sujeita a regras precisas (ver artigo 109.º do RJIES, que obriga à autorização do Ministro da tutela e do Ministro das Finanças), impondo que a totalidade do valor da venda seja aplicado em outros investimentos que passem a integrar o seu ativo de longa duração, sendo que o reinvestimento do valor da venda tem de ser concluído até ao fim do terceiro ano após a venda (ver os decretos de instituição das fundações).

A possibilidade de contrair empréstimos foi também, felizmente, muito regulada nos decretos que instituíram fundações, sendo impostos limites ao endividamento. As potenciais vantagens financeiras são também questionáveis, nomeadamente a redução na matéria coletável dos juros dos empréstimos dado que Universidades e Politécnicos estão parcialmente isentos de IRC. A contabilidade simplificada verificou-se, sobretudo, nas IPSFL e não nas IES que assumiram o regime fundacional.

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

O que realmente mudou com o RJIES foi o regime contratual do pessoal, pois o artigo 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”. Este regime veio introduzir discricionariedade nas contratações, aumentar a precarização, criar diferenças de tratamento entre trabalhadores na mesma instituição, porque uns continuaram a ser contratados ao abrigo da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LTFP) e dos estatutos das carreiras e outros passaram a estar regidos pelo Código do Trabalho (CT) e de carreiras criadas *ad hoc*. Nas IES fundacionais não se contratam investigadores em funções públicas.

As questões que se colocam neste domínio são várias. Por que razão um contrato individual ao abrigo do regime privado (regido pelo CT) é melhor que um contrato ao abrigo da LTFP? 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?

Do conjunto de “vantagens” inicialmente alardeadas, a única que se concretizou nas IES que adotaram o regime fundacional foi justamente aquela que permitiu criar condições para uma potencial fragilização dos direitos dos trabalhadores académicos. Dividir para reinar. Não foi por acaso que as comunidades académicas não foram ouvidas quando foi adotado o

regime fundacional. No domínio privado, o poder negocial dos docentes, investigadores e restantes trabalhadores fica diminuído. Veja-se o que sucede no Ensino Superior Particular e Cooperativo, onde grassam ainda mais a precariedade e os baixos salários, onde a liberdade académica é letra morta e o *tenure* uma miragem.

No sentido de aumentar a participação externa no governo das fundações foi instituído um Conselho de Curadores. Mas porque 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, que, para além da aprovação dos estatutos, deve homologar as decisões do CG 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 constatação de que estas comunidades têm sabido gerir as instituições?

O aprofundamento do regime fundacional é defendido pelas atuais fundações e pelo Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas (CRUP). 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.

IV.2. Propostas da FENPROF: valorizar o Ensino Superior Público e revogar as fundações de direito privado

Criar condições para que o Estado – Governo e Assembleia da República – assegure a autonomia constitucionalmente consagrada do Ensino Superior Público, designadamente através do combate ao subfinanciamento crónico das IES que, em parte, as empurra para soluções salvíficas como o regime fundacional, que põem em causa o interesse público e o exercício da liberdade académica por parte de docentes e investigadores.

Revogar o regime fundacional, passando todas as IES de natureza fundacional para o regime de direito público. Nenhuma das vantagens alegadas pelas IES para se transformarem em fundações de direito privado se concretizou. Infelizmente, a única medida consequente foi a que serviu para dividir os trabalhadores e criar carreiras paralelas, fragilizando e erodindo os seus direitos laborais.

Alterar as regras da contabilidade, que podem dificultar as vidas de docentes e investigadores, de modo a que estas sejam válidas para a totalidade das IES, independentemente da sua natureza.

Lisboa, 15 de novembro de 2024

O Departamento do Ensino Superior e Investigação da FENPROF

O Secretariado Nacional da FENPROF