

**NOVO ENQUADRAMENTO LEGAL DO ENSINO SUPERIOR**  
**CARTA DE PRINCÍPIOS**  
**CRUP – 13 de Março de 2007**

## **Introdução**

O cumprimento da missão das universidades e o insubstituível papel que desempenham na sociedade do conhecimento reclamam reformas profundas do sistema de Ensino Superior. O êxito destas reformas requer um cuidadoso diagnóstico da situação e uma preparação meticulosa dos novos dispositivos legais.

As Universidades acreditam que o questionamento e a dúvida fazem parte integrante do exercício quotidiano da inteligência e que importa recusar os clichés para restituir todo o valor às ideias vivas. Crítica e polémica são consubstanciais à invenção do futuro: sem essa vigilância do espírito, o conceito de autonomia não passa de puro engano, hoje que a internacionalização nos torna cada vez mais dependentes, mas não necessariamente devedores, do mundo exterior.

## **A - Lei de Autonomia**

As Universidades entendem que a autonomia universitária assenta sobre três pilares: i) a definição do quadro conceptual do sistema; ii) a atribuição às Universidades de recursos compatíveis com a importância do serviço público que prestam; iii) a avaliação consequente dos resultados. Quadro de funcionamento, recursos e avaliação, coerentemente definidos e racionalmente articuladas são, pois, a base de sustentação do contrato social através do qual o Estado comete às universidades a responsabilidade de criar conhecimento e de preparar, técnica e culturalmente, as sucessivas gerações de cidadãos.

A definição do quadro conceptual do sistema deve incluir o enunciado dos objectivos e da missão das Universidades, bem como da partilha das responsabilidades de cada um dos

intervenientes (administração central, instituições e, eventualmente, organismos independentes de regulação), o que pressupõe o desenho detalhado do estatuto destes organismos e a clarificação do conceito de autonomia nas suas várias vertentes (estatutária, científica, pedagógica, cultural, administrativa, financeira, disciplinar e patrimonial). Deste exercício resultará a identificação das questões que devem ser decididas numa base nacional, dizendo respeito a todas as instituições e que todas elas devem respeitar, bem como daquelas cuja responsabilidade de decisão se deve considerar na esfera da autonomia.

Para além dos aspectos já identificados, a Lei de Autonomia deve igualmente incluir, embora com um detalhe que não iniba a diversidade de formas, que se entende deverem ser favorecidas, questões como o estatuto jurídico das Universidades, a organização interna, a forma e os órgãos de governo.

A nova Lei de Autonomia deve ainda assegurar a manutenção de práticas democráticas, bem como o reforço da autonomia das Universidades, embora periodicamente sujeitas a processos de avaliação do desempenho, de auditoria pelos órgãos e serviços de controlo democrático do Estado e de acompanhamento e escrutínio pela própria sociedade civil.

#### **A.1. A Missão da Universidade**

A Legislação deve indicar a missão da Universidade e garantir a liberdade de criação científica, cultural, artística e tecnológica, assegurando a pluralidade do pensamento e a livre expressão de opiniões e de orientações.

Para este fim deve incluir disposições que induzam as Universidades:

- a) A criar conhecimento através da investigação, inovação, desenvolvimento e prestação de serviços à comunidade;

- b) A transmitir conhecimento através da formação ética, cultural, científica, técnica e cívica;
- c) A transferir conhecimento através da valorização económica dos resultados da criação científica, tecnológica, cultural e artística;
- d) A promover e a difundir cultura, nas suas várias vertentes.

## **A.2. A Autonomia Universitária**

A Autonomia Universitária deve conferir a cada instituição as competências referidas nas seguintes áreas:

### **A.2.1. Autonomia estatutária**

- a) Competência para definir os seus estatutos, organização interna e modelo de governo, incluindo definição das unidades orgânicas e suas autonomias internas e do modo de organização das actividades de acção social escolar;
- b) Competência para definir a designação e modo de constituição dos seus órgãos de governo e de gestão, incluindo os órgãos das unidades orgânicas;

### **A.2.2. Autonomia científica**

Capacidade para livremente definir, programar e executar a investigação e demais actividades científicas e artísticas. Deve ser corrigida a actual tendência de dissociação entre Universidades e unidades de investigação científica, entre Ciência e Ensino Superior, justamente após terem sido integradas num mesmo Ministério, e quando é do envolvimento das duas partes que pode resultar o desenvolvimento da Ciência e a qualidade do Ensino.

**A.2.3. Autonomia pedagógica**

- a) Faculdade de criar, suspender e extinguir cursos, respeitando o planeamento geral das políticas nacionais de educação;
- b) Competência para decidir sobre estruturas curriculares e metodologias de ensino;

**A.2.4. Autonomia cultural**

Capacidade para definir, programar e realizar actividades de carácter cultural.

**A.2.5. Autonomia administrativa**

- a) A capacidade legal para recrutar e promover docentes, investigadores e restante pessoal, cumprindo disposições legais específicas, permitindo o recurso aos contratos individuais de trabalho, sem outros limites para além da capacidade financeira para suportar a respectiva despesa;
- b) A competência própria para recrutamento de colaboradores por recurso a contratos a termo certo ou incerto, e à concessão de bolsas para a realização de trabalhos inseridos em projectos da instituição, cuja duração se possa prolongar até à finalização destes;
- c) A competência para contratar individualidades nacionais e estrangeiras para o exercício de funções docentes, de investigação e de gestão de programas ou unidades de investigação;
- d) A competência para adoptar procedimentos administrativos específicos para a aquisição de bens e serviços, devidamente regulamentados em cada instituição e sujeitos a auditorias e outras verificações das respectivas legitimidade, com obediência pelos princípios de eficácia e de eficiência;

- e) A competência para admitir alunos provenientes de sistemas de ensino estrangeiros, para qualquer dos ciclos de estudo.

#### **A.2.6. Autonomia financeira**

No âmbito da sua Autonomia, as Universidades assumem um papel de apoio à política governamental de flexibilização da Administração Pública, assegurando práticas de gestão com ela coerentes, e por isso reclamam a manutenção do conceito de autonomia administrativa e financeira inscrito no Decreto-Lei 252/97. Em consequência, entendem dever poder, nomeadamente:

- a) Elaborar e aprovar os seus orçamentos e os seus planos plurianuais, gerir livremente as verbas que lhes são atribuídas pelo Orçamento do Estado, possuir a capacidade de transferir verbas entre as diferentes rubricas e capítulos orçamentais;
- b) Possuir a capacidade de obter receitas próprias e de as gerir de acordo com critérios por si estabelecidos, incluindo os respectivos saldos de gerência;
- c) Poder participar em Associações, Sociedades e outras entidades de natureza privada, com vista à prossecução dos seus fins estatutários;
- d) Arrendar edifícios indispensáveis ao seu funcionamento;
- e) Adoptar uma gestão financeira flexível que permita ter acesso aos mecanismos oferecidos pelo mercado financeiro.

#### **A.2.7. Autonomia patrimonial**

As Universidades devem ter capacidade para dispor livremente do seu património.

#### **A.2.8. Autonomia disciplinar**

Cada Universidade deve ter a responsabilidade de regulamentar o exercício do poder disciplinar sobre funcionários docentes e não-docentes e sobre estudantes, de acordo com os respectivos Estatutos Disciplinares, cuja publicação deverá ser da responsabilidade da Assembleia da República.

#### **A.3. O Estatuto jurídico das Universidades**

As Universidades devem permanecer entidades públicas prestadoras de um serviço público responsável.

Em coerência com a atribuição das autonomias atrás referidas, devem ser consideradas como organizações unicamente sujeitas a tutela governamental, que prosseguem, nos planos pedagógico e científico, interesses próprios.

O estatuto de instituição integrada na Administração Autónoma do Estado parece ser o que, no quadro legal actual, melhor se adequa à natureza autonómica das Universidades reconhecido na Constituição.

Admite-se, porém, que se venham a experimentar outros tipos de organização, bem como novas formas de parceria público-privado que incentivem a participação da iniciativa e do investimento privados nas universidades públicas, desde que introduzidas na legislação nacional as necessárias alterações.

#### **A.4. O governo das Universidades**

A Lei deve, essencialmente, cometer aos Estatutos de cada Universidade a definição do modelo de governo, apontando apenas as grandes linhas de enquadramento que devem balizar os modelos adoptados por cada estabelecimento. Desse conjunto de disposições gerais devem constar as seguintes:

- a) A redução do número de órgãos, bem como do número de membros que integram os órgãos colegiais;
- b) A existência de um Órgão de Governo composto por membros eleitos pela comunidade universitária, no qual estejam representados todos os corpos da Universidade. Este órgão deve ter uma maioria de doutorados, e competência para definir, pelo menos, a política científica e pedagógica e para aprovar as propostas que lhe sejam submetidas pelo Reitor;
- c) A existência de um Órgão de Governo integrando membros exteriores à Universidade e por ela designados, com capacidade efectiva para influenciar as grandes opções da Universidade, devendo, pelo menos, emitir parecer vinculativo sobre os Planos de Actividades, os Orçamentos e os Relatórios de Contas;
- d) A capacidade de cada Universidade poder decidir a qual destes dois órgãos pretende atribuir a responsabilidade sobre questões de orientação estratégica;
- e) A eleição do Reitor por um colégio eleitoral cuja composição será definida nos Estatutos de cada Universidade;
- f) A determinação de que o Reitor tem que ser um Professor Catedrático de nomeação definitiva;
- g) A capacidade de cada Universidade poder definir a sua organização interna, bem como a forma de eleição ou nomeação dos responsáveis das suas unidades, a qual deve incluir um órgão unipessoal.

### **A.5. Regulação do sistema**

A actual ausência de regulação do sistema favorece a concorrência desqualificada, o nivelamento por baixo e a diminuição da qualidade. Num quadro de diminuição da procura e não existindo nenhum organismo que englobe representantes de todas as instituições do sistema, não é razoável esperar que o problema se resolva através de mecanismos de auto-regulação. A necessidade de regulação tem, pois, que ser assumida pelo Governo, directamente ou através de entidades ou agências independentes.

### **A.6. Avaliação**

As Universidades manifestam a seu apoio à criação de uma Agência independente de Avaliação e Acreditação para a Garantia da Qualidade do Ensino, na medida em que isso corresponde ao retomar de mecanismos de avaliação do desempenho para cuja existência muito contribuíram no passado.

Em documento recente exprimiram já a sua opinião sobre o projecto de Decreto-Lei que cria a Agência de Avaliação e Acreditação para a Garantia de Qualidade, do qual entendem dever reafirmar aqui os seguintes princípios:

- a) A absoluta necessidade de definir, em algum dos documentos legais (possivelmente na nova Lei de Avaliação), os termos de referência que servirão de base aos processos de avaliação e de acreditação, estranhando-se que a apresentação e discussão do Decreto-Lei que cria a Agência de Avaliação se faça antes de conhecidos sequer os contornos da anunciada Lei que a há-de enquadrar;
- b) A importância da componente de autoavaliação, estranhando-se que a ela não seja feita a mínima referência;



- c) A necessidade de garantir a independência da Agência, estranhando-se que todos os membros do seu Conselho Geral sejam nomeados pelo Governo;
- d) A necessidade de garantir uma co-responsabilização financeira do Governo pelo funcionamento da Agência, como aliás é proposto no relatório da OCDE, dado o regime de exclusividade que lhe é garantido por Lei e a natureza obrigatória da avaliação.

## **B. Estatutos do Pessoal**

### **B.1. Pessoal docente**

#### **B.1.1. Natureza**

A Legislação que regula o Estatuto de pessoal docente, deve afirmar claramente a sua natureza específica, distinta das regras vigentes para o regime geral das carreiras da Função Pública, a que se recorrerá apenas em termos de subsidiariedade. Dessa especificidade devem constar, nomeadamente:

- a) A dissociação da “carreira docente” de qualquer conotação de progressão por via administrativa, pelo estabelecimento do princípio de que o ingresso e a pertença à carreira se definem pelo mérito, na dupla perspectiva da docência e da investigação;
- b) Condições de ingresso que não exijam a ocupação da categoria imediatamente inferior, deixando de ter o sentido tradicional de sucessão hierarquizada de categorias;
- c) A impossibilidade de criação de lugares da carreira docente, por força do exercício de funções previstas no Estatuto dos Dirigentes;

d) Que a contratação de Docentes, incluindo estrangeiros, pode assumir a forma de Contrato Individual de Trabalho ou Funcionário do Estado, consoante as necessidades específicas e as opções de cada instituição.

### **B.1.2. Quadro**

No que respeita aos quadros de pessoal e às regras de progressão deverão ser tidas em consideração as seguintes considerações:

- a) O quadro de pessoal docente deve comportar três categorias: Professor Auxiliar, Professor Associado, e Professor Catedrático;
- b) A conclusão de um mestrado ou de um doutoramento deve deixar de ser condição suficiente para a transição, respectivamente, dos actuais Assistentes Estagiários a Assistente ou dos actuais Assistentes (ou Assistentes Convidados) a Professor Auxiliar;
- c) O Quadro de pessoal deve assegurar os princípios de flexibilidade e de mobilidade dos recursos humanos, em defesa da qualidade dos mesmos;
- d) Cabe às Universidades assegurar o recrutamento de docentes e investigadores para cada uma das categorias, de acordo com regras internas e nos limites dos recursos financeiros de que dispõem. A definição de quotas contraria a Autonomia;
- e) A avaliação dos docentes deve ser feita numa base periódica trienal a partir da respectiva produção científica, patentes, projectos de I/D, avaliação dos estudantes, publicações pedagógicas, etc. Em conformidade, os relatórios quinquenais deixam de fazer sentido;

f) A avaliação atrás referida deve ter incidência na promoção, no vencimento e no acesso dos docentes às regalias consignadas no Estatuto, nomeadamente a concessão do regime de dedicação exclusiva;

g) Deve ser mantida a possibilidade de contratação de docentes convidados, mas não em tempo integral, através da figura de contrato individual de trabalho.

### **B.1.3. Concursos e provas**

Nas provas académicas e nos concursos para provimento de lugares do quadro de pessoal docente devem observar-se as seguintes normas:

a) Deve ser exigida por Lei a votação nominal justificada em todas as provas da carreira académica ou concursos para lugares do quadro;

b) Devem ser definidas as situações em que não há obrigatoriedade de reuniões presenciais;

c) Devem ser fixados critérios e seguidos procedimentos específicos da carreira e afastados os procedimentos comuns, característicos dos concursos de pessoal do regime geral da função pública;

d) Entre esses critérios, deve ser ponderada a apreciação da contribuição dos candidatos na coordenação de actividades científicas e pedagógicas, bem como de gestão e extensão universitária, dentro do quadro das funções de ensino e de investigação do docente universitário;

e) Os requisitos da fundamentação (contextual, clara e congruente), com análise distinta para os fundamentos científicos e para os fundamentos pedagógicos, devem ser claramente estabelecidos;

- f) O reconhecimento do mérito científico e pedagógico, por parte do júri, de um candidato único, deve corresponder à aprovação para preenchimento de vaga;
- g) Devem ser introduzidas regras que dificultem a endogamia;
- h) Deve ser mantida uma prova académica que preencha as finalidades das actuais provas de agregação que, sendo um pressuposto no acesso à categoria de professor catedrático, não se encontra regulada no Estatuto e sobrevive como uma reminiscência adjacente à própria carreira.

#### **B.1.4. Outros aspectos**

- a) Deve ser consagrada a possibilidade de uma parte dos professores se poder dedicar, total ou predominantemente, a actividades de investigação;
- b) Deve ser previsto um regime de transição para os Assistentes e Assistentes Estagiários que estão no sistema. Os Assistentes Convidados não devem ser incluídos nesse regime.

#### **B.2. Pessoal não-docente**

A contratação de pessoal não-docente deve poder ser efectuada em regime de Contrato Individual de Trabalho ou Funcionário do Estado.

No âmbito da reforma administrativa deve ser reconhecida especificidade à carreira dos diferentes tipos de funcionários das Universidades, podendo estas introduzir regras próprias de contratação, de avaliação do desempenho e, conseqüentemente, de reconhecimento da qualidade do desempenho através de prémios.

## C. Financiamento

Independentemente dos preceitos legais que venham a ser estabelecidos, há que constatar como ponto prévio que os níveis de financiamento público do Ensino Superior em Portugal se encontram muito abaixo da média europeia. Ora, se o nosso país quiser diminuir a médio prazo a diferença que o separa dos mais ricos, deve investir mais do que eles na educação.

Sendo a actual fórmula de financiamento de carácter distributivo, limitando-se a definir a percentagem que cabe a cada instituição do orçamento global atribuído pelo Estado, num determinado ano, ao ensino superior, não existe neste momento qualquer compromisso estável do Estado para com o sector. É urgente definir esse compromisso, em percentagem do PIB, numa base plurianual, e imprescindível que ele seja, muito rapidamente, em Portugal, superior ao dos países mais desenvolvidos.

Qualquer outra discussão que se faça nesta matéria deve ser secundarizada face à importância crucial de se aumentar rapidamente o investimento público no Ensino Superior e de o garantir numa base de estabilidade plurianual que autorize uma actividade coerentemente planeada. Partindo deste pressuposto, o Governo deve:

- a) Rever as suas opções de diminuição do investimento público em Ensino Superior, invertendo esta situação e permitindo atingir primeiro, e ultrapassar depois, os níveis de financiamento, em percentagem do PIB, dos Países mais desenvolvidos;
- b) Definir numa base plurianual os montantes que se compromete a atribuir ao Ensino Superior;
- c) Calcular anualmente as dotações transferidas para cada Universidade de forma objectiva e transparente, através de uma fórmula consensualizada e estável, em função de parâmetros conhecidos numa base plurianual (número de

alunos, docentes e não docentes e respectiva qualificação, bem como factores relacionados com a avaliação do desempenho), imutável por um período de pelo menos cinco anos. Todas as fases de cálculo que preparam o resultado final devem ser acessíveis a todos e por todos auditáveis;

d) Ter em conta as actividades de desenvolvimento junto da Sociedade e criar um quadro de funcionamento que incentive a captação de receitas próprias, através da participação em projectos nacionais e internacionais:

e) Assumir o regime de “custos totais” na fixação das verbas a atribuir aos projectos de investigação nacionais, reconhecendo que uma percentagem da actividade dos docentes e não docentes está correlacionada com a investigação e é, por isso, susceptível de ser financiada pelo orçamento da Ciência;

f) Reconhecer a especificidade de algumas instituições, tais como a sua dimensão, implantação regional ou a posse de património, que não estando abrangidas pela fórmula, teriam a sua situação contemplada através de financiamentos contratualizados.

Em matéria de investimento, é necessário o seguinte:

a) Estender a figura de financiamento contratualizado, numa base temporal de médio prazo com uma duração não inferior a cinco anos, através de Contratos de Desenvolvimento Institucional celebrados com cada Universidades, tendo em vista a obtenção de objectivos específicos ou a prossecução de programas individuais de desenvolvimento;

b) Considerar, obrigatoriamente, um projecto de “Conservação e Reequipamento” por cada Universidade, garantindo-lhe, nomeadamente, meios adequados para que possam preservar convenientemente o seu património

edificado e manter com dignidade os edifícios e o equipamento pesado que lhes estão confiados.

A aprovação casuística de investimentos e a celebração casuística de contratos de desenvolvimento, prática corrente até ao momento, não permite o planeamento e a racionalização do sistema, não garante a correcção das actuais assimetrias e não contribui para a coesão interinstitucional.

#### **D. Racionalização da Rede e Ordenamento da Oferta**

Não deixando as Universidades de assumir a sua quota parte de responsabilidade no processo que conduziu à exagerada oferta de cursos actualmente existente, há que reconhecer que tal situação decorre, em última análise, da permissividade dos sucessivos Governos ou da falta de vontade política para a evitar.

É igualmente ao Poder Político que se deve atribuir a responsabilidade pelo crescimento desordenado da rede de instituições de ensino superior. Não deve, no entanto, ser ignorado o facto de que, independentemente da maior ou menor razoabilidade na criação de algumas instituições, elas desempenham hoje um papel determinante no desenvolvimento e na vitalidade das regiões estão localizadas.

O CRUP, que não rejeita responsabilidades próprias das Universidades na situação presente, exprime a sua disponibilidade para colaborar com a tutela na procura de soluções racionalizadoras da oferta de cursos e da distribuição de unidades pelo país.

No que respeita à racionalização da rede e à oferta de cursos, considera-se que a legislação deve contemplar:

- a) Uma definição inequívoca quanto ao que se deve entender por cursos universitários e cursos politécnicos, acentuando as suas diferenças num quadro de idêntica dignidade;

- b) Medidas incentivadoras da aproximação das instituições universitárias e politécnicas, nomeadamente a nível regional, que permitam um maior entendimento interinstitucional no sentido de rentabilizar os recursos humanos e materiais, de facilitar a mobilidade estudantil, de partilhar as responsabilidades e de diversificar as missões;
- c) A necessidade de diminuir o abandono escolar ao nível dos ensinos básico e secundário e de aumentar a qualidade destas formações, tendo em conta o novo paradigma decorrente do processo de Bolonha associado ao binário ensino/aprendizagem, promovendo deste modo o aumento da taxa de escolaridade no ensino superior, bem como a qualificação dos estudantes à entrada;
- d) A necessidade de incentivar os portugueses a recorrerem a acções de formação ao longo da vida;
- e) A necessidade de assegurar, ao nível dos critérios de acesso ao ensino superior, conhecimentos adequados nas áreas científicas relevantes;
- f) A diversificação das exigências das carreiras universitária e politécnica, compatíveis com as qualidades e características diversas requeridas por estes dois tipos de formação;
- g) A localização das unidades de investigação nas Universidades, reconhecendo que a formação universitária requer uma evidente ligação à prática da investigação, mas facilitando o envolvimento dos docentes do ensino politécnico que nelas pretendam colaborar;

Na sequência da experiência recolhida no processo de adequação dos cursos ao Espaço Europeu de Ensino Superior, e no sentido de se tirar proveito do enorme esforço dispendido, várias acções de regulação podem ser igualmente concretizadas:



- a) Diminuição do número de designações dos cursos de primeiro ciclo, na linha do que já foi anteriormente proposto pelo CRUP, aceitando o carácter de formação de banda larga associado a este nível de formação, adequado a perfis diversos consoante se trata de ensino universitário ou politécnico;
- b) Exigência de uma relação bi-unívoca entre designação de um cursos e respectivo conteúdo nuclear;
- c) Definição, a nível nacional, de regras mínimas de ingresso que constituiriam condição necessária de entrada num curso de licenciatura com determinada designação (e portanto com determinado conteúdo nuclear).

Aprovado em reunião plenária do CRUP

13 de Março de 2007