



OS REGULAMENTOS E A APATIA DOS INTERESSADOS

Com a entrada em vigor das alterações ao Estatuto da Carreira Docente Universitária (ECDU) e ao Estatuto da Carreira do Pessoal Docente do Ensino Superior Politécnico (ECDESP) a 1 de Setembro de 2009¹, foi entregue à autonomia² das instituições de ensino superior a regulamentação de diversos aspectos da sua actividade, designadamente, do âmbito da gestão do pessoal docente, da prestação do serviço pelos docentes e da avaliação do desempenho destes trabalhadores.

Na sequência da referida revisão, ambos os Estatutos passaram a integrar diversas normas habilitantes, de entre as quais destacamos as que permitem às instituições de ensino superior emitir regulamentos de prestação de *serviço docente* e de avaliação do desempenho do pessoal docente ao seu serviço.

Importa recordar, no contexto da caracterização da identificada autonomia, que já o Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (RJIES)³ havia, dois anos antes, densificado, sem grande novidade, a autonomia administrativa das instituições de ensino superior, estabelecendo, expressamente, no seu artigo 110º n.º2 que “No desempenho da sua autonomia administrativa, as instituições de ensino superior públicas podem: a) Emitir regulamentos nos casos previstos na lei e nos seus estatutos; (...)”. Estipulando, ainda, no número 3 do mesmo artigo que, “Salvo em casos de urgência, devidamente justificados, a aprovação dos regulamentos é precedida da divulgação dos projectos e da sua discussão pelos interessados durante o período de um mês.”

O tema dos regulamentos no ensino superior merece, seguramente, inúmeras ponderações jurídicas, e outras, mas é, precisamente, sobre o direito de participação dos interessados, no processo de criação e alteração de regulamentos, que se impõe uma primeira reflexão.

A participação dos interessados, destinatários da aplicação do *futuro* regulamento, e das suas alterações, acha-se expressamente prevista, com âmbito geral, no artigo 110º n.º2 do RJIES, e por via do direito de representação colectiva dos sindicatos, com carácter específico para os regulamentos de avaliação do desempenho, no n.º1 do artigo 74º-A e no n.º1 do artigo 35º-A, do ECDU e do ECDESP, respectivamente.

Muito embora os meandros do exercício do direito de participação dos interessados, aqui docentes do ensino superior, reclame *per se* inúmeras ponderações jurídicas atendendo à substância das matérias sujeitas a regulamentação (algumas das quais subordinadas a negociação colectiva nos termos da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas⁴), bem como, à natureza pública ou privada das instituições de ensino superior, ou dos vínculos de contrato de trabalho com estas estabelecidos, interessa-nos, por ora, restringir esta reflexão às consequências, ainda que óbvias, da ausência de participação dos interessados no procedimento regulamentar.

Talvez por falta de tradição regulamentar e/ou do exercício de direitos de participação nesse contexto, os docentes do ensino superior público receberam com uma letargia expressiva, a proliferação de regulamentos produzidos pelas instituições de ensino superior públicas, desde a entrada em vigor da revisão dos Estatutos. Com efeito, são incontáveis as propostas e projectos de regulamento dados à estampa, remetidos ou não ao SNESup, para audição sindical ou participação de interessados, publicados e colocados em discussão pública, que percorreram o penoso caminho da participação dos interessados, sem lograr obter um contributo que fosse daqueles que seriam, em breve, directamente visados pela sua aplicação.



RITA DEÇA*
ADVOGADA



1 Introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 205/2009 de 31 de Agosto e pelo Decreto-Lei n.º 207/2009 de 31 de Agosto, respectivamente.

2 Na expressão utilizada pelo preâmbulo dos identificados diplomas.

3 Aprovado pela Lei n.º 62/2007 de 10 de Setembro, em vigor desde 10 de Outubro de 2007.

4 E bem assim do Código do Trabalho.

* Não escreve segundo o novo acordo ortográfico.



Na busca das razões para este fenómeno, são dadas as mais diversas justificações, desde a evidente falta de tempo dos docentes, aso-berbados por distintas actividades, ao momento imposto para a discussão pública. E quanto a esta última, vale a pena recordar que algumas instituições consideram que o momento oportuno, para colocar em discussão pública regulamentos, é o mês de Agosto, durante o qual a maioria dos docentes goza as suas férias beneficiando, desejavelmente, do necessário afastamento das problemáticas associadas à prestação de trabalho⁵. E, por fim, duas razões emblemáticas: a ausência de percepção dos efeitos da aplicação das normas regulamentares, habitualmente sustentada na convicção de que as normas não serão *efectivamente*⁶ aplicadas, e a *crença* de que o exercício do direito de participação não tem qualquer impacto no rumo do regulamento ou das suas propostas de alteração.

Destas patologias, pelo menos uma, se não todas as identificadas, corporizará – estamos em crer – a percepção de parte dos docentes, leitores deste *manifesto*, relativamente à ausência de participação e de contributos para a discussão dos projectos de regulamento, e respectivas alterações, na instituição à qual estão ou estiveram vinculados, independentemente da natureza do respectivo vínculo.

Verificámos ainda, no decurso do exercício das funções de apoio jurídico, primeiro com alguma surpresa, depois com algum desalento, que persiste, doze anos volvidos desde o início da primeira vaga de regulamentos, um alheamento crónico – por vezes incompreensível – de muitos dos docentes do ensino superior, quanto às regras internas criadas pelas instituições onde prestam funções, e que lhes são indelevelmente aplicáveis.

É evidente nalguns casos, menos do que os desejáveis, em que houve envolvimento

recíproco entre a instituição e os seus docentes no exercício do poder regulamentar e do correspondente direito de participação, que tanto os regulamentos produzidos, como a sua posterior aplicação, mereceram melhor acolhimento, apresentando por isso, a prazo, melhores resultados para os docentes, e para a instituição, em decorrência da *interiorização institucional* de um corpo normativo, dis-

cutido e participado. Certamente que, mesmo nesses casos, haverá quem considere que se poderia ter feito mais, melhor ou diferente, mas a verdade é que para alcançar essa conclusão crítica, é necessário um grau de envolvimento e participação, incompatível com uma surpresa tardia quanto aos efeitos jurídicos da aplicação de normas, cujo conteúdo apenas se conheceu precisamente porque se produziram

aquelas consequências.

Ora, participação dos trabalhadores na criação de regulamentos, cuja finalidade é governar as relações *institucionais* no interior de uma organização, não é apenas desejável, enquanto exercício do direito de participação, ela é ainda fundamental ao bom *governo* e administração, consubstanciando, face a essa necessidade, um autêntico dever. Com efeito, muitas normas regulamentares constituem verdadeiras *matrizes técnicas* no sentido em que identificam qualitativa e/ou quantitativamente aspectos específicos, e altamente especializados, de uma actividade muito diversificada como é o exercício de funções docentes, realizada num contexto tão heterogéneo quanto as áreas científicas ▶

“Na busca das razões para este fenómeno são dadas as mais diversas justificações, desde a evidente falta de tempo dos docentes, aso-berbados por distintas actividades, ao momento imposto para a discussão pública.”



5

De notar, que nos encontramos no campo das expectativas, dado que há instituições que fizeram constar dos regulamentos de prestação de serviço docente uma obrigação de marcar férias nos períodos de férias lectivas, com respeito pelas respectivas actividades, regra que nos parece manifestamente difícil de conciliar com o regime legal do direito a férias.

6

Sentimento associado aos regulamentos de avaliação do desempenho dos docentes, largamente justificado pelos constrangimentos verificados às progressões remuneratórias.



em que é desenvolvido. Sobre essas especificidades, apenas os docentes, das correspondentes áreas de especialização, estão devidamente habilitados a pronunciar-se e a avaliar da bondade das soluções consignadas, num determinado corpo regulamentar que se pretende adequado, justo e eficaz. Recorde-se que os regulamentos, como tantas vezes é expressamente assumido nas respectivas notas justificativas e preâmbulos, são instrumentos de gestão e as soluções neles consignadas traçam, com maior ou menor habilidade, o rumo da instituição relativamente às matérias regulamentadas.

No entanto, apesar da generalidade dos docentes, por exemplo, considerar inaceitável ser avaliado por alguém que não seja da sua área disciplinar, ou afim, muitos não parecem viver particularmente mal, com o facto das regras pelas quais são avaliados, não terem sido analisadas, nem *saneadas* por pessoas com conhecimento de causa sobre as matérias concretas sobre as quais as mesmas dispõem. Não obstante insurgirem-se contra a ausência de indicadores justos para avaliação na sua área científica, ou contra a inclusão de indicadores descabidos relativamente aos quais dizem ser factualmente impossível obter pontuação relevante.

Igualmente desconcertante, é a surpresa com que alguns docentes recebem a informação de que não é possível impugnar uma determinada norma regulamentar, a menos que esta ocorra no contexto da impugnação de um acto administrativo que procedeu à sua aplicação e *ali* seja invocada a ilegalidade da norma do regulamento, com fundamento em violação de lei. Por certo haverá quem considere óbvio o desconhecimento, e de certa maneira é, dado tratar-se de uma questão técnico-jurídica. Porém, o desconcerto não resulta desse facto, mas da circunstância de alguns docentes não terem consciência, até aquele momento, dos efeitos que determinada norma do regulamento, quando aplicada, produz na sua esfera jurídica. Ocorre, não raras vezes, que a norma está em vigor há vários anos, e que os efeitos da sua aplicação foram comunicados ao docente, ainda que, em sua defesa, se possa dizer que a *comunicação* foi acompanhada da indicação – expressa ou tácita – de que a respectiva eficácia está suspensa, quase

sempre por uma razão inescrutável.

É neste contexto, que o direito de participação na elaboração e alteração de regulamentos, assume a sua verdadeira dimensão, pois constitui a primeira linha de consciencialização dos destinatários do regulamento, relativamente ao projecto de regras que o mesmo encerra, e o primeiro instrumento de controlo de justiça e equidade das regras nele projectadas. É igualmente, o único momento do procedimento regulamentar que permite aferir da eventual necessidade de inflexão das regras projectadas, sustentada nas posições expressas pelos visados pela sua aplicação.

Assim, afigurando-se manifesta a falta de sucesso dos modelos de participação vigentes, quaisquer que sejam as razões que lhes estão subjacentes, ou as responsabilidades de cada um, mantêm-se os fundamentos para convocar a participação dos interessados na elaboração dos regulamentos de que são destinatários, sendo urgente instruir os docentes para a importância da sua participação colectiva na criação e alteração das normas dos regulamentos de que são destinatários, como forma de promover uma cultura institucional democrática, justa, consciente e participativa no rumo das instituições das quais fazem parte integrante.

É, por isso, tempo de abarcar a crescente *privatização* do ensino superior público, evidente na possibilidade de transformação da universidade em fundação pública com regime de direito privado e de criação de associações de direito privado para a prossecução de finalidades próprias das e pelas universidades, reconhecendo e *reclamando* aos seus trabalhadores docentes um direito efectivo de participação nas decisões colectivas que lhes dizem respeito.

Sobre essas especificidades, apenas os docentes, das correspondentes áreas de especialização, estão devidamente habilitados a pronunciar-se e a avaliar da bondade das soluções consignadas, num determinado corpo regulamentar que se pretende adequado, justo e eficaz.