O QUE PODERÁ VIR A SER UM PROVEDOR DO ESTUDANTE?

José Matos Pereira
j.matos.pereira@netcabo.pt
josé.pereira@estg.ipleiria.pt

1 - INTRODUÇÃO E OPORTUNIDADE DO TEMA

O tema em epígrafe pode ser objecto de várias ciências e de várias abordagens.

Numa perspectiva de Ciência da Administração pode transformar-se na questão "como enxertar nas Universidades e Politécnicos um novo tipo de órgão até agora geralmente desconhecido".

Se o tema for abordado numa perspectiva de Políticas Públicas, estamos perante uma política pública imposta *top-down* a instituições públicas com tradição de autonomia e de auto-governo que irão executá-la por ópticas diferentes, e a entidades privadas autónomas, dependentes de entidades privadas proprietárias, que terão também visões muito próprias de como concretizar essa política pública.

Se encararmos a situação numa perspectiva de Legística, a questão base será a de harmonizar nos Estatutos poderes e deveres de órgãos de gestão conhecidos sobre os quais existe bastante experiência de funcionamento, com regras de um novo órgão desconhecido nas comunidades académicas.

Parece-nos que o cerne da questão é a produção de Direito, sob a forma de auto-regulação estatutária, pelo que preferimos tratar o tema por uma abordagem pragmática que pode envolver um pouco de tudo, pela oportunidade temporal de ser útil a quem tem um problema a resolver.

Com a publicação da Lei nº 62/2007 de 10 de Setembro, que aprovou o Regime Jurídico das Instituições do Ensino Superior (RJIES), assistiu-se, no final de 2007, à constituição de Assembleias Estatutárias

nas Universidades, Institutos Politécnicos e outras instituições do Ensino Superior e, no começo de 2008, muitos dos seus membros têm ideias mais ou menos claras sobre como pretendem transpor para os Estatutos, dentro da nova legalidade, as grandes opções estratégicas e as formas de organização que defendem, que os levou a candidatarem-se ou a aceitarem ser cooptados.

Apesar da grande preparação dos constituintes, algumas das questões que pareciam simples, como, por exemplo, fusões ou reorganizações de Universidades e Politécnicos, reorganização de escolas e de áreas científicas, ou a opção pela natureza fundacional de instituições tradicionalmente públicas, parecem mais difíceis de equacionar, face à mobilidade real e potencial dos regimes de gestão de recursos aplicáveis na Administração Pública indirecta e às incógnitas do que são fundações a navegar fora da linha de costa.

A generalidade dos constituintes conhece os problemas das instituições e sente-se preparada para discutir a maior parte das questões estatutárias, quer as linhas estratégicas quer as questões de organização, pelo que não é nossa intenção abordá-las. Há, no entanto, uma questão levantada pelo artº 25º da Lei nº 62/2007, que obriga a que os Estatutos das Instituições do Ensino Superior incluam um novo órgão – o Provedor do Estudante – que não beneficia de experiências anteriores significativas e, por isso, será útil produzir uma reflexão que possa ajudar os constituintes a escolherem melhor a opção de Provedor do Estudante que devem traduzir nos Estatutos.

2 - O QUE É UM PROVEDOR?

2.1 - Hoje em dia, os Provedores mais conhecidos dos professores e dos estudantes são os Internet Services Provider que, nalgumas traduções à letra são indicados como "*provedores de serviço Internet*", sendo claramente preferível o termo "fornecedor", ou "operador de serviço", referido na legislação portuguesa, em vez de "provedor" que é uma tradução apressada. Não é seguramente destas figuras conhecidas de professores e de estudantes que a Lei quer falar no artº 25º quando impõe a existência de um Provedor do Estudante.

2.2 - Provedor tem um sentido comum e popular desde a Idade

Média. Em quase todas as localidades, os Provedores mais conhecidos são os Provedores das Misericórdias, das confrarias e de algumas obras de beneficência; os Provedores provêem, ou providenciam serviços e bens aos que apresentam carências, sobretudo materiais. A figura do Provedor do Estudante também não coincide com estas figuras. Estas funções estão, em grande parte, a cargo dos Serviços Sociais, ou de Acção Social.

2.3 - Nas instituições do Estado, os Provedores ocupam-se, desde há muito tempo, de gestão pública de direitos individuais; lembremo-nos de que Luís de Camões foi Provedor dos órfãos, defuntos e ausentes na Índia e a sua missão era a de tutelar, de guardar, de gerir e de acautelar bens de heranças e a de velar pelos direitos daqueles que não podiam defender os seus direitos. Também não é este o sentido proposto pela Lei.

2.4 - A Constituição da República Portuguesa de 1976 instituiu o Provedor de Justiça, segundo o modelo do Ombudsman dos países nórdicos, como órgão a quem os cidadãos podem apresentar queixas e expor reclamações contra a administração e autoridades públicas, podendo investigar livremente e fazer recomendações.

Esta função de "graça" do poder é bastante antiga pois já os Reis de Portugal nomeavam Ouvidores para receberem, fora das portas dos castelos, palácios, ou locais de pousada dos reis, as petições, reclamações e agravos que os seus súbditos populares e outros, sem acesso directo ao rei, pretendiam fazer-lhe chegar. No Brasil, as empresas usam o termo "ouvidor do cliente" com o sentido e funções de "provedor do cliente" que referiremos adiante.

2.5 - Na União Europeia e noutros países foram criadas funções semelhantes ao Ombusman, ou Provedor de Justiça, com designações variadas de Ouvidor, Auditor, Mediador, de Defensor e outras, quase sempre com poderes de recomendação não vinculativa, mas também não vinculada pelas normas, podendo mesmo propor a alteração de normativos injustos ou inapropriados.

2.6 - À semelhança das funções de apreciação graciosa e não vinculativa do Provedor de Justiça, a figura, com variantes de diversos tipos de Provedores, que apreciam reclamações, passou a ser introduzida

noutras áreas do sector público e privado.

Algumas grandes empresas e outras bastante pequenas, instituíram Provedores de Clientes, voltados para a resolução de conflitos de consumo, orientados para a resolução de reclamações sobre a qualidade de produtos e serviços.

2.7 - Recentemente, na área da comunicação social, apareceram diversos Provedores de Leitores, Provedores de Ouvintes e de Telespectadores, com a missão de emitirem recomendações sobre artigos, notícias e formas de apresentar conteúdos informacionais que geram reparos dos destinatários da informação em relação aos critérios e ética jornalística, ou missões editoriais dos órgãos da Comunicação Social. A orientação destes provedores é centrada na qualidade e nos potenciais efeitos danosos dos conteúdos de informação escrita e audiovisual.

2.8 - Noutros casos, surgiram Provedores dos Munícipes, Provedores do Ambiente, para conflitos locais e até surgiu no Instituto Politécnico de Leiria um "Provedor do Caloiro" com a missão de apreciar conflitos entre caloiros e outros estudantes em matéria de abusos de praxes.

2.9 - Pode-se dizer que um Provedor será uma figura pública, idónea, competente e independente que tem por missão apreciar os conflitos entre um tipo de sujeito (cidadão, munícipe, cliente, consumidor, leitor, ouvinte, telespectador, etc.) e os parceiros das relações mais frequentes e prováveis, proferindo, em cada caso, recomendações céleres, com natureza não vinculativa, mas que não ficam limitadas pelas leis, normas e regulamentos em vigor, podendo mesmo, em nome da justiça, da equidade e do bom senso, propor aos órgãos competentes, alterações às normas de qualquer nível.

3 - O QUE É UM PROVEDOR DO ESTUDANTE?

3.1 - A questão que os constituintes terão de apreciar consta do artº 25º da Lei nº 62/2007 e este artigo apenas diz:

"*Provedor do Estudante – Em cada instituição de ensino superior existe, nos termos fixados pelos seus estatutos, um provedor do estudante, cuja acção se desenvolve em articulação com as associações*

de estudantes e com os órgãos e serviços da instituição, designadamente com os conselhos pedagógicos, bem como com as suas unidades orgânicas".

Não se diz concretamente o que poderá vir a ser um Provedor do Estudante. Esta figura abstracta, obrigatória por Lei, deve ser concebida e desenvolvida pelos constituintes na elaboração do Estatuto.

4 - O QUE PODERÁ VIR A SER UM PROVEDOR DO ESTUDANTE?

4.1 - Os constituintes terão de desenhar, no ponto próprio do estatuto da instituição, o que será a figura do Provedor do Estudante. Algumas das regras mais pormenorizadas não devem constar do Estatuto, mas do regulamento, ou regimento do Provedor do Estudante, que o primeiro Provedor (se for essa a opção estatutária) deve submeter à aprovação do Conselho Geral, a quem competirá discutir e aprovar também futuras propostas de alteração.

4.2 - Os constituintes deverão fixar o perfil do Provedor do Estudante, provavelmente definido por características bastante gerais, por exemplo "O Provedor do Estudante é um órgão consultivo e de apoio aos restantes órgãos da Universidade (ou do Instituto Politécnico) que tem por missão a apreciação de práticas, queixas, reclamações, conflitos e sugestões de estudantes sobre quaisquer assuntos relacionados com a vida académica".

4.3 - Deverão também fixar os critérios de escolha. Quem o escolhe e o período do mandato, se é renovável, ou não, por exemplo:

"*O Provedor do Estudante é designado pelo Conselho Geral, por proposta do Reitor (ou Presidente), ou de x membros do Conselho Geral, ouvidas as associações de estudantes, pelo período de 2 (3,4,ou 5) anos, sendo o mandato renovável apenas uma (ou duas) vez(es), devendo a escolha recair em cidadão de comprovada experiência, reputação e independência.*"

4.4 - Os estatutos deverão prever um índice salarial da função, a total independência em relação a todos os órgãos, a inamovibilidade

durante o mandato, a possibilidade de renúncia, motivos de cessação do mandato, incluindo os de justa causa, o tipo de colaboração que lhe deve ser prestado e por quem, o apoio logístico, administrativo e de acesso à informação de que pode dispor, as obrigações de segredo profissional, de diligência e de celeridade processual, podendo remeter para o regulamento os tipos de recomendações, despachos de arquivamento, ou outros e os tipos de respostas aos reclamantes e em que momento, mas compete aos constituintes decidir se algumas destas questões podem ser remetidas para regulamento e/ou para decisões autónomas, por exemplo para o contrato de prestação de serviços, ou para a carta de missão, se for esse o caso.

4.5 - A Lei apenas diz que a acção do Provedor "se desenvolve em articulação com as associações de estudantes (1), com os órgãos (2) e serviços (3) da instituição, designadamente com os conselhos pedagógicos (4) , bem como com as suas unidades orgânicas (5), mas isto significa que "os conflitos potenciais" de "milhares de estudantes", que podem estar fisicamente nos diversos "Campus", ou em certos momentos, bastante distantes, podem ocorrer com "dezenas e dezenas de serviços e órgãos", com as mais variadas localizações, mas, felizmente, ligados por correio electrónico, pelo que, sem prejuízo de diligência presenciais, os processos tendem a ser geridos electronicamente e com celeridade, assim o perfil pessoal do Provedor o permita.

4.6 - Quanto a incompatibilidades, deverão ser estudadas e fixadas com prudência.

A função é claramente incompatível com a de membro do Governo, juiz no activo e outras incompatibilidades de carácter constitucional ou legal. Será, provavelmente, incompatível, a nível estatutário, com a titularidade de outros órgãos da instituição.

Mas deverão ser estabelecidas outras incompatibilidades? O desempenho das funções de Provedor do Estudante deverá ser incompatível com o desempenho de funções de professor da própria instituição? Será incompatível com a situação de estudante de licenciatura? ou de mestrado? ou de doutoramento? ou de pós-doutoramento? ou de investigador? Se os requisitos de escolha do Provedor exigirem que possua "comprovada experiência, reputação e independência", talvez não seja necessário desenvolver os motivos formais de incompatibilidade, que,

muitas vezes não serão relevantes, podendo valer, em caso de conflito, os motivos de escusa e de suspeição aplicáveis aos juízes.

4.7 - Se aos constituintes cabe desenvolver, nos estatutos, o que deve ser o Provedor do Estudante e aos membros dos futuros Conselhos Gerais (imagina-se) elegerem quem vai ocupar o cargo e aprovarem o(s) regulamento(s) e condições contratuais, logísticas e funcionais do Provedor do Estudante, a função só será viva (como em qualquer outro cargo) se quem a desempenha ganhar a confiança de quem reclama e de quem é reclamado e contribuir com recomendações e conselhos que representem uma mais-valia para o bom funcionamento da instituição e dos seus órgãos.

4.8 - Deverá o futuro Provedor receber e analisar quaisquer queixas, ou ocupar-se só de recursos de decisões hierárquicas definitivas? Só poderá tratar queixas identificadas ou poderá tratar, por sua iniciativa, "notícias" e "problemas difusos"?

4.9 - Só poderá ocupar-se de questões que não estejam a ser apreciadas nos tribunais ou poderá formular recomendações aos órgãos internos competentes, mesmo que as questões estejam em contencioso?

4.10 - Quem conhece a complexidade da vida académica e a constante interligação entre estudantes e seus representantes, órgãos, serviços e agentes pedagógicos, administrativos e auxiliares, pode prever o desafio que irá enfrentar quem venha a ocupar o lugar de Provedor do Estudante, mas como ainda não se sabe o que é que isso é em concreto, grande parte das questões futuras podem ser prevenidas no desenho estatutário da função e na sua regulamentação e na escolha da personalidade que irá ocupar a função.

5

Esta minha reflexão, esperando que seja útil a quem ainda não pensou muito sobre o assunto, é baseada numa longa experiência de Ensino Superior e de nove anos de exercício como Provedor de Cliente de um grande grupo económico, com dezenas de milhões de clientes de várias empresas, gerando alguns milhares de processos por ano.

Embora essa experiência combinada esteja muito longe de esgotar as questões que se podem adivinhar, ou transpor, para diferentes figuras de Provedor do Estudante, quer a variedade e menor escala das instituições quer o número de apenas alguns milhares ou dezenas de milhar de estudantes, por instituição, permitem ensaiar fórmulas diferentes, consoante os gostos e o entendimento que se queira dar à figura, pelo que basta deixar algumas ideias do trabalho que envolverá desenvolver nos estatutos o disposto no discreto artº 25º do RJIES.