

Consulta Pública

Novo Regulamento de Denúncias e Queixas relativas a Práticas Pedagógicas

Considerando:

Que no dia 25 de julho de 2022, foi recebido um email pelas estudantes do Núcleo Feminista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (doravante NFFDUL) informando da abertura de um procedimento de consulta pública a um projeto do Conselho Pedagógico;

Que esse projeto de regulamento respeita à matéria de denúncias e queixas relativas a más práticas pedagógicas, entre as quais se incluem o assédio moral e sexual;

Que o período de consulta pública teve lugar durante a interrupção das atividades letivas, terminando o seu prazo ainda antes do início do ano letivo 2022-23;

Que o Conselho Pedagógico se prepara para deliberar, no dia 14 de setembro, a aprovação ou rejeição deste regulamento;

Que a participação cívica e política da comunidade estudantil também se efetiva através dos núcleos da Faculdade, propondo-se o NFFDUL a defender os interesses dos estudantes;

Vimos apresentar, em nome do Núcleo Feminista da FDUL, a seguinte resposta à consulta pública.

O Núcleo Feminista não apoia este projeto de Regulamento. Consideramos que a sua aplicação concreta não resultará num procedimento de queixa mais célere, menos burocrático e mais orientado para os interesses da vítima. Entendemos que, a ser aprovado, o procedimento contemplado não produzirá o resultado que deveria – nem sequer prevendo que, apesar de se tratar também de matéria criminal, os casos de assédio sexual são também do foro pedagógico. Estes casos devem, necessariamente, ser tratados com especial discrição, seriedade e rapidez – evitando a burocracia e a exposição das vítimas. Nem pode utilizar-se um procedimento de resolução amigável, mal construído e pouco explicado, para substituir um procedimento de queixa, cujas consequências disciplinares são assacadas apenas após a procedência da mesma. Lutaremos contra isso, e contra a substituição da responsabilidade do Conselho Pedagógico pela de uma Comissão “Permanente” que assuma prejuízos políticos pelos quais só o plenário deveria responder.

Para acabar com o assédio na FDUL e na Academia, bem sabemos, não bastam regulamentos e queixas – nem tampouco formações pedagógicas que abranjam apenas uma pequena fração da comunidade docente – mas, porque vemos a importância de existir um procedimento de queixa simples, seguro e eficaz, esperávamos mais.

Deixamos abaixo as nossas opiniões e sugestões relativamente à proposta apresentada. Procuraremos, além de tecer considerações sobre a técnica e sistemática empregues no Regulamento, sobre a sua clareza e aplicabilidade, esclarecer os nossos entendimentos relativamente à pertinência, utilidade e consequências concretas da aprovação e aplicação deste Regulamento.

Introdução

No ano letivo 2021-22 a comunidade académica da FDUL, particularmente os estudantes, viu esta instituição imersa num escândalo mediático sobre o assédio sexual e moral, bem como outras condutas que, anti-pedagógicas, grassam na FDUL há décadas, prejudicando a qualidade do ensino, a saúde mental das vítimas e colocando em causa o ambiente académico saudável que a FDUL reclama ter.

Hoje, apreciamos um projeto de regulamento que, por muito bem elaborado, nunca poderá ser encarado como o elixir que tudo soluciona: *problemas estruturais exigem mais que respostas circunstanciais*. No entanto, não deixa de ser verdade que um regulamento muito bem elaborado pode ser um importante mapa para essa solução. Consideramos que não é o caso da proposta apresentada.

Antes de mais, importa referir que o art. 98º/1 do CPA parece estar a ser incumprido, na medida em que, ao invés de se publicitar o início do procedimento e o respetivo objeto no sítio institucional da Faculdade, apenas se deu conhecimento destes elementos por email, o que não basta para cumprir a exigência de publicidade. É que, sendo verdade que os projetos estão publicados na página do Conselho Pedagógico, os elementos do artigo e número suprarreferidos não o estão, e o correio eletrónico é um meio manifestamente insuficiente para informar e esclarecer cabalmente a comunidade académica sobre o início de um procedimento tão importante quanto este, especialmente tendo em conta a interrupção das atividades letivas durante o mês de agosto.

De resto, também não se vislumbra como pode estar o art. 101º do mesmo diploma ainda intacto, já que não houve publicação no Diário da República, nem se cumpriu a 2ª parte do nº 1, o que preveniria a imperatividade dessa publicação.

Parece-nos, por isto, evidente que esta consulta pública é insuficientemente publicitada, possivelmente ao ponto de não cumprir com normas injuntivas de procedimento administrativo, para não falar dos prejuízos que isso pode acarretar a nível da participação expressiva e esclarecedora da comunidade estudantil neste procedimento.

Apesar disso, procuraremos, na medida do possível, apresentar opiniões fundamentadas que, esperamos, serão consideradas por Vv.Exas.

Capítulo I

Como ao longo do texto de toda a proposta, identificámos no art. 1º/1 deficiências de técnica linguística, neste caso a redundância entre as palavras “regulamento” e “regula”. Ainda neste mesmo número, refere-se ser o Regulamento aplicável a falhas pedagógicas imputadas a discentes. Não nos parece possível que uma queixa contra um discente se possa enquadrar no domínio das falhas pedagógicas – ou, pelo menos, não conhecemos precedentes – uma vez que as queixas apresentadas contra estudantes se fundam, além de no Regulamento Disciplinar da UL, eventualmente nos Princípios de Boas Práticas Pedagógicas, se aprovados. No entanto, os deveres contemplados nesses normativos não são pedagógicos, mas puramente disciplinares – ou não se limitasse o número 7 da proposta de Princípios e Boas Práticas Pedagógicas a enunciar “deveres bilaterais de correção, respeito e urbanidade, no contexto de sala de aula e fora dele”, deveres estes que se enquadram com os previstos no art. 2º/2 do Regulamento Disciplinar da UL. Não podemos

aceitar esta norma, que, no nosso entender, desvirtua o conceito de queixa pedagógica para tentar surripiar competência disciplinar aos órgãos que a têm.

Além disso, o número 2 do mesmo artigo pretende ainda chamar à esfera de competência do Conselho Pedagógico o tratamento de “insatisfações, de cariz pedagógico, que não se reconduzam a falhas pedagógicas”, conceito que requer imensa densificação, desde logo porque não se o encontra em qualquer outra parte do ordenamento – nomeadamente o RJIES, que refere apenas queixas relativas a falhas pedagógicas. Novamente, rejeitamos, se for essa a intenção, que o Conselho Pedagógico chame a si questões não relacionadas com falhas pedagógicas, nomeadamente as disciplinares ou meramente administrativas.

Não vemos porque não possam ser apresentadas insatisfações ao Conselho Pedagógico, desde que de cariz pedagógico, mas pelos meios normais – não através de um procedimento de queixa.

Quanto ao art. 3º, temos dúvidas quanto à admissibilidade de exigir sigilo de todo o participante no procedimento que ora se tenta regular, em especial exigir isso da vítima, sob pena de violar uma norma que regula a queixa apresentada. Não sendo esse o intuito da norma, importa clarificá-la.

Não pode haver quaisquer confusões quanto ao direito legal a aceder aos tribunais e ao procedimento disciplinar, nem quanto ao dever legal de contribuir para a descoberta da verdade – que se imputará de quando em vez a intervenientes no procedimento de denúncia ou queixa em Tribunal. O preceito em causa não pode interferir com estes direitos e deveres.

Capítulo II

Tal como no art. 1º/1, identifica-se novamente no título do capítulo II uma incorreção linguística, neste caso um erro ortográfico na palavra “Permanente”, que importa corrigir antes da aprovação da versão final.

Sabemos que, em órgãos desta natureza, internos a outro órgão administrativo, é comum a designação sob proposta do Presidente, mas não nos parece a forma prevista no art. 4º/1 a mais adequada para designar os membros da Comissão Permanente, já que isso pode coartar a representatividade das minorias com assento no Conselho Pedagógico, insanavelmente e com prejuízo para o regular funcionamento da Comissão que se tenta instituir em caso de o Presidente não obter a maioria de apoio necessária à aprovação da sua proposta. Em alternativa a este mecanismo, parece-nos que este problema não existiria se, por exemplo, a eleição dos membros da comissão tivesse lugar por listas.

Sendo esta Comissão um órgão cujo funcionamento se desenvolverá no seio e na dependência do Conselho Pedagógico, e que se quer representativo dos membros deste órgão, não necessariamente da confiança política do seu Presidente, não se percebe qual a ligação estabelecida pelo art. 4º/4 entre os membros da Comissão e o presidente do Conselho Pedagógico, ligação de tal forma umbilical que exige o termo do mandato de um em função da cessação do mandato do outro. Se o propósito da Comissão é realizar as competências previstas no art. 5º/1, porque terá de cessar funções uma vez eleito um novo Presidente do Conselho Pedagógico?

Capítulo III

A epígrafe desde capítulo – supostamente referente ao procedimento de denúncia – induz confusão no intérprete, ou não se repetisse várias vezes em dois dos seus três artigos a palavra “queixa”, aparentemente tratada no capítulo seguinte. Importa que o legislador rectifique a expressão “queixa” para “denúncia”, nos arts. 7º e 8º – se é esse o seu verdadeiro intuito – ou atribua estes artigos aos capítulos adequados.

O conceito de “falhas pedagógicas” é introduzido no ordenamento pelo RJIES, nas normas que contemplam a competência do Conselho Pedagógico. Parece-nos que o emprego da expressão “no seu entender”, no art. 6º/1, é infeliz, já que não ajuda à densificação do conceito (que o Conselho Pedagógico poderia ter tentado realizar) e deixa, ao invés disso, a classificação de factos como falhas pedagógicas à arbitrariedade do queixoso. Deixar no texto legal um elenco de situações exemplares que o Conselho considere serem falhas pedagógicas seria mais proveitoso para as vítimas que olhem para este regulamento à procura de ajuda.

Ainda neste artigo, será importante esclarecer a comunidade académica relativamente ao instrumento informático que será usado para a recolha de denúncias, bem como sobre como será mantido o anonimato de quem as apresenta.

Nem por isso nos posicionamos contra a formalização de um procedimento de denúncia, nomeadamente anónima, desde que esse anonimato esteja apenas na dependência da vontade do denunciante.

Na redação do art. 7º, o legislador emprega na epígrafe a palavra “denúncia” e no corpo a palavra “queixa”, dificultando o trabalho de interpretação e gerando dúvidas sobre o seu verdadeiro sentido normativo.

Não se vislumbra se a previsão em causa no nº1 – cuja estatuição será a improcedência da denúncia/queixa – é a contenção dos valores da equidade, justiça e razoabilidade do procedimento com a denúncia; se com a sua natureza anónima.

Sendo o primeiro caso, nem sequer se compreende com base em que critérios irá o Conselho Pedagógico tomar uma decisão de não procedência da denúncia/queixa. Parece mesmo depender a improcedência do arbítrio do Conselho sobre estarem comprometidas a equidade e justiça do processo. Nessa medida, esta norma pode ser um perigoso alçapão para uma decisão *non liquet*.

Já se a norma se referir ao conflito entre os valores previstos e o direito ao anonimato do denunciante/queixoso, entendemos, em primeiro lugar, que a improcedência só se afigura necessária quando esteja em causa o bom apuramento da verdade e o direito ao contraditório. Em segundo lugar, não é por falta de proteção deste interesse processual que a proposta peca, ou não estivesse esta situação acautelada no art. 12º.

A ambiguidade lexical do legislador manifesta-se novamente no nº2 do art. 7º, não resultando claro se se está a prever sobre denúncias ou queixas anónimas – sendo o segundo caso, não podemos admitir que o queixoso seja obrigado a revelar a sua identidade. Parece ser esse o intuito da norma, sendo absolutamente frustrante da lógica que deveria presidir a este Regulamento.

Uma das inovações da proposta de Regulamento apresentada, para além do procedimento de denúncia, é o instituto da resolução amigável que, teme-se, sirva para desviar queixas pedagógicas de outro modo procedentes do caminho da procedência das mesmas. No entanto, entendemos que este mecanismo não é de todo inútil, na medida em que não sirva para se substituir às demais formas procedimentais.

Novamente no domínio da língua, importa referir que as palavras *in fine* redundam, sendo essa redundância imprópria de um texto normativo. Também a sistematização deste artigo é difícil na medida em que parece referir-se a denúncias/queixas apresentadas por estudantes – não por professores, não por funcionários e não contra alunos.

Também as expressões “resolver o assunto” e “lidar com o assunto” são excessivamente enigmáticas para o que pretende ser uma norma de competência, não esclarecendo qual o assunto nem qual a forma de o resolver/lidar com ele; e muito menos o objeto da competência que se pretende atribuir. Por um lado, pode estar a atribuir-se ao Presidente do Conselho Pedagógico competências que já lhe pertencem, como as relativas à marcação e ordem de trabalhos de reuniões do Conselho Pedagógico para nomear um membro nos termos do nº3. Por outro, pode estar a atribuir ao próprio Presidente a competência de nomear esse membro sem a consulta do Conselho.

Em suma, “resolver o assunto” é resolver um conjunto indeterminável de assuntos para os quais, em boa medida, a competência já pertence ao Presidente.

O nº3 não oferece clareza relativamente à questão previamente colocada: caso a audiência presencial seja conduzida por um membro do Conselho Pedagógico, continuamos sem saber por quem é feita a sua nomeação: se pelo Presidente, se pelo plenário do Conselho Pedagógico. Também não resulta evidente de entre que terceiros pode este responsável ser indicado: se será um discente ou docente, se será de todo um membro da comunidade académica da FDUL, que tipo de formação deve ter, entre várias outras questões que se levantam perante a indeterminação deste artigo.

Como se não bastasse, a formulação é completamente ambígua no referente ao Provedor do Estudante. Não só não esclarece ser referente ao Provedor da FDUL ou da UL, como lhe atribui a um deles competência para nomear o indivíduo responsável por conduzir a audiência presencial, dado que o Provedor do Estudante já estaria incluído na fórmula “alguém por este indicado”. Parece demasiado mirabolante, pelo que estamos em crer que pretende especificar-se poder ser o Provedor do Estudante a dirigir essa audiência – mas, para tanto, falta uma vírgula.

Achamos essencial que, no procedimento de seleção desse indivíduo, seja tida em conta a vontade do discente, que não surge acautelada ao longo da redação deste artigo. Também não se vislumbra qualquer previsão relativamente ao visado na resolução amigável, ficando por responder várias questões – nomeadamente qual a sua intervenção neste procedimento e qual o conteúdo e desfecho do mesmo, não sendo o nº4 deste artigo mais elucidativo ao referir “resolver a insatisfação reportada de modo célere e amigável”.

Apesar das críticas tecidas, reiteramos a nossa concordância com os procedimentos de denúncia e resolução amigável, esperando que o texto seja aclarado e as nossas sugestões acolhidas.

Capítulo III

O conceito “intervenção preventiva”, presente no art. 9º/3, carece de explicação, dado que estamos no domínio da apresentação e apreciação da queixa – nomeadamente porque a queixa será certamente posterior a um determinado facto, o qual não poderá já ser prevenido. A partir do momento da apresentação da queixa, o único ato preventivo útil será permitir ao queixoso a possibilidade excecional, e a título de medida cautelar, de mudança de turma ou subturma, de forma a evitar o contacto com o visado pela queixa. Sendo esta medida aplicada, devem também ser estudadas formas de assegurar que a avaliação contínua do discente é preservada e de minorar outros prejuízos eventualmente surgidos da alteração.

Relativamente ao art. 10º, temos dúvidas sobre a admissibilidade da apresentação de queixas de carácter pedagógico por docentes e funcionários – dado que não parece poderem ser diretamente visados por uma falha pedagógica, a sua intervenção deveria limitar-se à possibilidade de denúncia. Não consideramos ter o Conselho Pedagógico competência para analisar e decidir sobre queixas cujo conteúdo não seja pedagógico, como referido em críticas anteriores. Ainda sobre este artigo, justifica-se a substituição do vocábulo “Erasmus” por outra fórmula que claramente inclua todos os alunos em regime de mobilidade ou intercâmbio.

Consideramos que o prazo previsto no art. 11º/2 não deve ser inferior a cinco dias úteis, podendo, no entanto, ser estabelecido um limite máximo para a apresentação de queixa aperfeiçoada.

Parece-nos já o prazo estabelecido pelo art. 13º manifestamente insuficiente – nomeadamente permitindo que factos ocorridos no dia 31 de julho deixem de poder ser objeto de queixa pedagógica a partir do dia 1 de setembro, de acordo com o calendário letivo atual. O prazo para a apresentação da queixa só deve começar a correr no momento do conhecimento da prática do facto que a motiva, e nunca deve ser de curtos meses como certamente resultará da aplicação deste artigo *ipsis verbis*.

A concordância textual de número entre as palavras “queixa” e “seja” é abandonada nas alíneas d) e e) do art. 14º, erro que importa corrigir na versão final do documento.

Mais importante que as fórmulas, importa o conteúdo da alínea e), que chama ao órgão competente para determinar o indeferimento liminar a competência de apreciar o mérito da queixa. Salvo nos casos de má fé ou incumprimento de outros requisitos legais, e mesmo que previsivelmente improcedente, tem o queixoso direito de obter uma decisão de mérito sobre uma queixa pedagógica - competência deste Conselho. Nessa medida, não faz sentido que a rejeição liminar abranja um juízo de mérito feito apenas pelo Presidente do Conselho Pedagógico ou da Comissão Permanente de Denúncias e Queixas. Mesmo a queixa manifestamente improcedente merece decisão de mérito pela totalidade dos indivíduos democraticamente empossados para tomá-la.

Consideramos que os números 4 e 5 pecam por encarregar excessivamente o queixoso, exigindo-lhe que recorra da decisão para o plenário do Conselho Pedagógico sem que, simultaneamente e em caso de não apresentação de recurso, este órgão – apesar de tomar conhecimento da rejeição liminar – possa reapreciar os fundamentos da decisão.

Consideramos que o prazo do art. 15º deve ser estabelecido por intervalo, que não deve nunca ser inferior a cinco dias úteis nem tão alargado que possa prejudicar o interesse do queixoso.

O art. 16º regula a instrução da queixa pedagógica, distribuindo a competência de realizá-la entre o plenário do Conselho Pedagógico e a Comissão Permanente, e estabelecendo, num e noutro casos, trâmites processuais distintos.

Esta Comissão Permanente, assume – diria o intérprete médio, após analisar a sua nomenclatura e os artigos 4º e 5º – carácter permanente e imperativo. Essa imperatividade não se compadece com o modo de designação, anteriormente criticado, já que é possível a formação de um impasse no Conselho Pedagógico, impedindo o empossamento dos seus membros. No entanto, resulta mais claro da análise dos restantes preceitos que estamos perante uma comissão de carácter semi-temporário e aparentemente facultativo.

Desde já, os arts. 14º/1 e 18º parecem subentender uma existência indeterminada da Comissão – ou melhor, determinada pela vontade do Presidente do Conselho Pedagógico, ou não dependesse a designação dos membros de sua proposta.

Ao longo de todo o diploma, além da vontade do Presidente e da vontade do Conselho Pedagógico (ao rejeitar a sua proposta), não se descobre qualquer outro motivo de inexistência da Comissão Permanente. Relembramos que, como na mais conhecida Comissão Permanente do país, a da Assembleia da República, a expressão “permanente” designa um órgão que funciona ininterruptamente, no seio de outro, com o propósito de garantir que assuntos quotidianos impreteríveis são tratados por membros do órgão principal, no caso de ser impossível reuni-lo.

Se o restante diploma não enumera quais as circunstâncias em que a inexistência da Comissão é admitida, nem o art. 16º vem satisfazer esta curiosidade. O nº2 refere a possibilidade de a instrução caber ao plenário do Conselho Pedagógico. O art. 5º/1, alínea b) atribui cabalmente a competência de instruir à Comissão, o que o art. 16º/3 também parece contradizer, pois que, tratando-se de facto de uma Comissão Permanente e obrigatória, essa competência sempre seria sua – não haveria casos em que a instrução lhe caberia, todos o seriam.

Admitindo a existência de uma Comissão “Permanente” facultativa, já se entenderia melhor a verdadeira estatuição deste artigo. Nestes termos, ele será perfeitamente redundante, bem como a própria existência da comissão que, não sendo permanente, poderá enquadrar-se como qualquer outra comissão especializada criada pelo Conselho Pedagógico, tendo as mesmas competências.

Neste contexto, é difícil compreender o art. 16º, já que não esclarece convenientemente se a competência do Conselho Pedagógico é de facto subsidiária em relação à da Comissão, quando ela exista - não indicando sequer qualquer resposta sobre a imperatividade da sua existência.

Na senda das correções ortográficas, referir que a palavra correta no art. 18º/1 é “revele” e não “releve”.

Quanto ao art. 19º, referente à Comissão de Acompanhamento Pedagógico dos Mestrados e Doutoramentos, fica por revelar qual é a sua competência e o escopo dos seus poderes, bem como a sua composição, mandato e modo de designação. De resto, não se percebe como se pode concatenar esta norma com o restante regulamento e ordenamento jurídico,

começando pelo regimento do Conselho Pedagógico, estatutos da FDUL e RJIES. A apreciação de queixas pedagógicas compete, única e exclusivamente, ao Conselho Pedagógico, ao contrário do que estatui este artigo. Não consideramos que o Conselho Pedagógico possa delegar numa comissão no seu seio a competência de apreciar e decidir sobre queixas pedagógicas.

Tendo em conta as vastas alterações ao atual Regulamento de Queixas Pedagógicas, nomeadamente a inclusão da possibilidade de fazer denúncias anónimas, parece-nos que seria proveitoso admitir a apresentação de denúncias relativas ao ano letivo 2021-22 e ao período do ano letivo 2022-23 não abrangido pela previsão. Clarificar que não nos estamos a referir a procedimentos de queixa – que o atual Regulamento e a proposta limitam, excessivamente, às relativas ao ano letivo em curso – mas aos de denúncia e resolução amigável, que não apresentam esse limite temporal.

Conclusão

Por todos os motivos supraexpostos, não concebemos que este projeto veja a luz do dia antes de sofrer profundas alterações, nomeadamente as por nós propostas. É evidente que a sistematização e técnica legística empregues são deficientes – ora se cometem erros ortográficos, de pouco impacto normativo, ora se cometem de facto erros relevantes para a interpretação e aplicação do texto. Também resulta claro que o procedimento pensado pelos autores desta proposta não se encontra bem esmiuçado – as várias fragilidades que apontámos são evidência disso, ou pelo menos de incoerência e falta de clareza.

Mas mais importante, torna-se claro que, além da criação dos procedimentos de denúncia e resolução amigável, as alterações realizadas foram circunstanciais – a comunidade estudantil da FDUL continuará a não ter um mecanismo eficaz para resolução de queixas relativas ao assédio sexual, só tendo à sua disposição uma diretora competente para exercício de poder disciplinar, e um Gabinete de Apoio à Vítima, cujo funcionamento também não foi ainda suficientemente esclarecido.

Por fim, a cultura abusiva instalada na FDUL – uma instituição que, porque integrada na sociedade portuguesa, não poderia deixar de assim ser – exigirá um trabalho longo de várias gerações orientadas para o mesmo propósito. Este Regulamento não é o fim da história, nunca esperamos que com ele terminassem os casos de assédio, nem vai ser pela sua aprovação que deixaremos morrer este assunto.

O Núcleo Feminista continuará a lutar pelo fim do assédio na FDUL e na Academia, a ouvir e ajudar as vítimas, e a posicionar-se relativamente a este e demais assuntos que, mesmo não dizendo diretamente respeito à luta feminista, importam a todos os estudantes da nossa Faculdade que, não tendo podido pronunciar-se numa consulta pública decorrida em agosto, gostariam de tê-lo feito.

É no interesse deles e de todas as vítimas que vos endereçamos esta resposta, que, esperamos, tomem em consideração.

Gratas pela atenção,

Núcleo Feminista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

A Presidente da Direção,
Dejanira Vidal

A Presidente da Mesa da Assembleia Geral,
Rita Miranda