



**DIRECÇÃO DA EDUCAÇÃO  
COMITÉ DA EDUCAÇÃO**

**REVISÕES DAS POLÍTICAS NACIONAIS PARA A EDUCAÇÃO – ENSINO TERCIÁRIO EM PORTUGAL**

**Relatório dos Observadores**

**13 de Dezembro 2006, Centro Cultural de Belém, Lisboa, Portugal**

*O Comité é convidado a:*

- *TOMAR NOTA das conclusões e recomendações presentes neste relatório;*
- *DISCUTIR as conclusões e recomendações com as autoridades portuguesas na sua sessão especial para rever a política para o Ensino Superior em Portugal que terá lugar no dia 13 de Dezembro de 2006 em Lisboa; e*
- *CONCORDAR com a publicação deste relatório, juntamente com o Relatório de Base tendo em consideração o debate realizado na reunião de revisão do dia 13 de Dezembro de 2006.*

Abrar Hasan, Presidente do Departamento de Educação e Formação, Direcção da Educação, OCDE Tel: 33 (0) 1 4524 9221; e-mail: [abrar.hasan@OCDE.org](mailto:abrar.hasan@OCDE.org)

**JT03219332**

**(Nota do Secretariado)**

1. Em 2005, o Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior convidou o Secretariado da OCDE para proceder a uma revisão do ensino terciário de modo a avaliar o desempenho do sector e a recomendar de que forma este poderá ir melhor ao encontro dos objectivos estratégicos de Portugal para o sector. A revisão foi organizada de acordo com a estrutura das revisões para políticas educativas da OCDE. No seguimento da elaboração de um Relatório de Base por parte das autoridades Portuguesas [EDU/EC(2006)26], uma equipa de observadores da OCDE visitou Portugal de 15 a 27 de Maio e elaborou um relatório [EDU/EC(2006)25]. Estes documentos, bem como “Temas Sugeridos para Debate” [EDU/EC(2006)27] englobam a documentação para a sessão especial do Comité da Educação para rever a política portuguesa para o ensino superior.

2. O Relatório dos Observadores anexo foi elaborado por uma equipa independente assistida pelo secretariado. Assenta no Relatório de Base elaborado pelas autoridades portuguesas [EDU/EC(2006)26] e em entrevistas e reuniões que a equipa conduziu durante a sua visita a Portugal.

3. O Comité é convidado a:

- **TOMAR NOTA** das conclusões e recomendações presentes neste relatório;
- **DISCUTIR** as conclusões e recomendações com as autoridades portuguesas na sua sessão especial para rever a política para o Ensino Superior em Portugal que terá lugar no dia 13 de Dezembro de 2006 em Lisboa; e
- **CONCORDAR** com a publicação deste relatório, juntamente com o Relatório de Base tendo em consideração o debate realizado na reunião de revisão do dia 13 de Dezembro de 2006.

## INDICE

CAPÍTULO 1: INTRODUÇÃO E CONTEXTO .....	6
A. INTRODUÇÃO .....	6
Contexto da revisão .....	6
Processo de revisão .....	6
Estrutura do capítulo .....	8
B. TERMOS DE REFERÊNCIA E ESTRUTURA DO RELATÓRIO .....	8
Objectivos do sistema de ensino terciário .....	8
Estrutura do relatório .....	9
C. CARACTERÍSTICAS PRINCIPAIS DO SISTEMA DE ENSINO TERCIÁRIO .....	9
Baixo nível de estudos académicos da população .....	9
Baixo nível de conclusão do ensino superior .....	10
Rede de instituições do ensino superior (IES) .....	14
Qualidade do sistema de ensino terciário .....	15
Duas características de acesso e participação .....	15
D. DESEMPENHO ECONÓMICO E ENSINO TERCIÁRIO .....	16
CAPÍTULO 2: DIVERSIDADE E COORDENAÇÃO DO SISTEMA .....	21
A. INTRODUÇÃO .....	21
B. SITUAÇÃO ACTUAL EM PORTUGAL .....	21
C. DESAFIOS ACTUAIS A UM NÍVEL SISTÉMICO .....	24
Actuais mecanismos de orientação .....	25
D. OBJECTIVOS FUTUROS: ENSINO SUPERIOR PORTUGUÊS 2010 .....	28
E. ALCANÇAR UM SISTEMA DE ENSINO SUPERIOR VARIADO E COM CAPACIDADE DE RESPOSTA .....	29
Coordenação do sistema .....	29
Diversidade do sistema .....	32
F. CONCLUSÃO .....	37
CAPÍTULO 3: ADMINISTRAÇÃO INSTITUCIONAL .....	39
A. INTRODUÇÃO .....	39
B. TENDÊNCIAS INTERNACIONAIS NA ADMINISTRAÇÃO INSTITUCIONAL .....	40
C. POSIÇÃO ACTUAL EM PORTUGAL .....	40
Universidades .....	41
Politécnicos .....	41
Sector privado .....	42
D. ASSUNTOS QUE CAUSAM PREOCUPAÇÃO .....	42
E. CONCLUSÕES .....	44
CHAPTER 4: PROGRAMAS EDUCACIONAIS: ACESSO, QUALIDADE E IMPORTÂNCIA .....	48
A. INTRODUÇÃO .....	48
B. A SITUAÇÃO ACTUAL .....	48
A demografia e a procura futura para o ensino superior .....	49

Os mercados de trabalho e o ensino superior .....	50
C. A NECESSIDADE DE MAIOR PARTICIPAÇÃO EDUCACIONAL COMPLETA E EFECTIVA	52
D. UM PAPEL RENOVADO PARA OS POLITÉCNICOS .....	53
F. QUALIDADE EDUCACIONAL.....	55
O processo de Bolonha em Portugal.....	55
G. CONCLUSÃO .....	59
CAPÍTULO 5: INVESTIGAÇÃO, INOVAÇÃO E INTERNACIONALIZAÇÃO .....	63
A. INTRODUÇÃO.....	63
B. INVESTIGAÇÃO E INOVAÇÃO .....	64
Construindo a base e capacidade da ciência .....	64
Carreiras e mobilidade.....	70
Um sub-sector de universidade diferenciada .....	72
Investigação universitária no sistema de inovação.....	72
C. INTERNACIONALIZAÇÃO.....	74
D. EDUCAÇÃO E CIÊNCIA .....	77
E. CONCLUSÃO .....	77
CAPÍTULO 6: FINANCIAMENTO DO ENSINO TERCIÁRIO.....	80
A. INTRODUÇÃO .....	80
B. SISTEMAS ACTUAIS DE FINANCIAMENTO PARA O ENSINO TERCIÁRIO.....	80
Rendimentos de propinas .....	81
Afectação de fundos de despesas correntes.....	82
Financiamento de investimento (gastos de capital) .....	83
Bolsas de estudo e apoio social .....	83
Financiamento para ciência e tecnologia .....	84
C. PROBLEMAS E DESAFIOS A ABORDAR.....	86
Adequação e eficiência de financiamento.....	86
Investimento e estratégias de receitas .....	86
Despesas administrativas elevadas para bolsas de estudo e apoio a estudantes.....	87
Oportunidades de emprego para o estudante.....	87
Empréstimos a estudantes.....	88
Acordos operacionais.....	89
D. CONCLUSÃO.....	90
CAPÍTULO 7: CONCLUSÕES .....	95
A. INTRODUÇÃO.....	95
B. UM PACOTE DE PROPOSTAS DE REFORMAS.....	96
Controlo e gestão do sistema.....	96
A governação e o estatuto legal dos institutos de ensino superior.....	101
Financiamento, eficiência do sistema e apoio ao estudante.....	102
Melhorar a qualidade e construir a excelência .....	104
O sistema da ciência e tecnologia.....	105
A orientação para o mundo exterior e o envolvimento .....	106
Declarações finais.....	107
ANEXO A: PLANO DA VISITA - 15-26 MAIO, 2006 .....	108
ANEXO B: LISTA DE DOCUMENTOS.....	109
ANEXO C: HISTÓRIA DA ADMINISTRAÇÃO- ALGUMAS REFLEXÕES.....	110
A. INTRODUÇÃO.....	110

B.	A DEFINIÇÃO DE ADMINISTRAÇÃO.....	111
C.	DIRECÇÃO INTERNA.....	112
D.	PARTICIPAÇÃO DE STAKEHOLDERS EXTERNOS.....	114
ANEXO D: EMPRÉSTIMOS LIGADOS AO RENDIMENTO .....		118
ANEXO E. TERMOS DE REFERÊNCIA PARA A EQUIPA DA OCDE.....		122

## CAPÍTULO 1: INTRODUÇÃO E CONTEXTO

### A. INTRODUÇÃO

1.1 Em Junho de 2005, O Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior de Portugal, José Mariano Gago, solicitou à OCDE que conduzisse uma revisão do sistema de ensino superior português, ao abrigo do programa de revisões nacionais do Comité da Educação. Depois de chegado a acordo acerca do conteúdo da revisão, o anúncio formal para lançar a revisão foi feito numa cerimónia a 4 de Novembro de 2005 em Lisboa. Este relatório indica as análises e recomendações efectuadas pela equipa de observadores da OCDE. O relatório recorreu à documentação elaborada pelas autoridades portuguesas para informar a revisão, outras pesquisas bibliográficas e as provas reunidas pela Equipa de Revisão durante a visita de estudo de duas semanas a Portugal em Maio de 2006.

#### *Contexto da revisão*

1.2 O pedido português de uma revisão da política educativa por parte da OCDE surgiu devido a várias preocupações. As reformas para o ensino superior constituíam parte importante da agenda política durante a campanha eleitoral que levou à formação do actual governo. O pedido de uma revisão por parte da OCDE atesta o compromisso do governo relativamente às reformas. Prende-se também com o cumprimento da lei que exige uma avaliação periódica do sistema educativo, incluindo um pedido de avaliação global do sistema de ensino superior (Lei n.º 38/94, 21 de Novembro; Artigo 9, n.º 3). Contudo, o sector ainda não tinha sido avaliado desde que esta exigência foi estabelecida.

1.3 A revisão da OCDE faz parte de uma série de trabalhos de avaliação planeada pelo governo. Duas outras avaliações foram lançadas paralelamente: uma apreciação das práticas de acreditação e avaliação, a ser efectuada pela Rede Europeia para a Garantia da Qualidade (ENQA), e um sistema voluntário de avaliações institucionais conduzido pela Associação Europeia das Universidades.

1.4 O lançamento destas três avaliações traduz a elevada importância dada pelo governo às reformas do ensino terciário. O governo prepara-se para dar início a uma série de acções legislativas, começando pela implementação do processo de Bolonha em meados de 2006. A intenção é criar legislação dentro do actual mandato eleitoral do governo.

#### *Processo de revisão*

1.5 Após o acordo acerca dos termos de referência, o Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (MCTES) concordou em elaborar um relatório de modo a facultar informações de base à Equipa de Revisão. Com base num primeiro relatório preliminar, o Secretariado da OCDE visitou o MCTES para discutir o relatório preliminar com o Ministério, a possível composição da equipa de peritos da OCDE, as datas e as informações gerais das instituições e os stakeholders a consultar durante a visita de estudo, e os prazos para a apresentação do relatório final e sua publicação. A visita serviu também para consultar funcionários seleccionados do Ministério e representantes dos grupos de stakeholders. Acordou-se com o MCTES que o processo de consulta para a revisão seria tão aberto e público quanto possível. Todos os grupos de interesse deveriam ser convidados, se assim o desejassem, a apresentarem de forma abreviada o seu ponto de vista à equipa da OCDE. O relator da Equipa de Revisão da OCDE, Daniel O'Hare, e o chefe da equipa, Abrar Hasan, foram convidados a visitar Lisboa no início de Maio e a descrever o processo de revisão numa conferência para representantes da comunidade académica e vários grupos de interesse, incluindo representantes dos estudantes.

1.6 A Equipa de Revisão da OCDE<sup>1</sup> era formada por: Jon File, Director Executivo, CHEPS (Centro de Investigação de Políticas do Ensino Superior), Universidade de Twente, Holanda; Michael Gallagher, Director de Políticas e Planeamento, Australian National University, Canberra, Austrália; Paavo Löppönen, Director, Avaliação e Desenvolvimento, Academy of Finland, Finlândia; Dr Daniel O'Hare, Presidente Fundador Dublin City University, Irlanda, que desempenhou a função de relator do grupo; Jane Wellman, associada sénior, Centro de Políticas do Ensino Superior, Washington, D.C.,EUA; e Abrar Hasan, Presidente do Departamento de Educação e Formação, OCDE, que orientou a equipa.

1.7 O Relatório de Base foi posteriormente revisto e foi facultada uma versão à equipa da OCDE para a visita de estudo que teve lugar de 15 a 26 de Maio. O plano da visita de estudo, que consta no Anexo A deste relatório, demonstra as consultas abrangentes que foram efectuadas durante a visita, apesar de ser evidente que não foi possível visitar todas as instituições de ensino superior (IES). Tentou assegurar-se que todos os que desejavam apresentar informações por escrito o pudessem fazer.

1.8 Apesar da impossibilidade de visitar todas as instituições, conforme se pode verificar no Anexo A, foi visitado um grande número de instituições do Ensino Superior, incluindo universidades e politécnicos, públicos e privados e organizações de investigação. Foram levadas a cabo reuniões com estudantes, professores, associações patronais, associações de universidades privadas, reitores de universidades públicas e directores de politécnicos. Foram também realizadas reuniões com representantes dos Ministérios da Educação, Emprego, e Finanças e representantes de Fundações para a C & T, Tribunal de Contas, Director do Plano Tecnológico Nacional, Comité Nacional da Educação, Membros do Parlamento e vários antigos Ministros da Educação. Os Revisores tiveram diversas reuniões com o secretariado do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (MCTES), em particular com o Secretário de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, Manuel Heitor. A equipa beneficiou de duas reuniões com o Ministro Mariano Gago e foi também recebida pelo Primeiro-ministro. Para além de entrevistas pessoais, mais de uma dúzia de organizações e representantes de grupos de interesse enviaram informações por escrito.

1.9 Foi tido o devido cuidado no sentido de recolher informações de grandes estabelecimentos e de pequenos, com a maior diversidade geográfica possível. Foram realizadas reuniões com comités, conselhos e comissões parlamentares, organizações de estudantes, funcionários e entidades empregadoras e representantes de grupos de públicos e de stakeholders. Foram também realizadas reuniões com especialistas em regulamentação institucional legal e com representantes do sector bancário que estejam ligados aos empréstimos a estudantes. Foram recolhidas opiniões de personalidades proeminentes que estiveram envolvidas em vários aspectos do desenvolvimento de políticas para o sector terciário. Todos os grupos e indivíduos foram convidados a fazer as suas declarações por escrito. As recebidas são citadas no Anexo B.

1.10 O Relatório dos Peritos será discutido numa sessão especial do Comité da Educação a decorrer em Lisboa a 13 de Dezembro de 2006. O objectivo desta reunião é examinar as análises e recomendações e discutir os pontos de vista dos delegados de Portugal e do Comité em relação à sua adequação e apropriação. Quaisquer alterações propostas nesta discussão serão consideradas antes de o Relatório ser publicado pela OCDE.

1.11 É uma exigência do processo de revisão das políticas do Comité da Educação que, cerca de dois a três anos após a sessão de revisão do Comité em Dezembro de 2006, Portugal concorde em apresentar ao Comité da

<sup>1</sup> Os termos Equipa de Revisão, Revisores, Equipa de Observadores e Equipa de Especialistas da OCDE serão utilizados de forma permutável ao longo deste relatório.

Educação um relatório de progresso acerca das acções desenvolvidas na sequência das recomendações feitas pelo Relatório dos Especialistas da OCDE.

### *Estrutura do capítulo*

1.12 Para facilitar a análise dos Examinadores, o balanço deste capítulo introdutório providencia uma pequena panorâmica do sistema de ensino superior<sup>2</sup> português numa perspectiva comparativa da OCDE e de outros países (Secção C). Esta secção é seguida de uma descrição da recente evolução da economia portuguesa e do investimento no sector terciário (Secção D). O seu objectivo é clarificar a ligação entre o sector terciário e o desempenho económico português nos últimos anos.

1.13 A linha de pensamento do capítulo é a seguinte. Uma visão geral sobre o ensino terciário em Portugal revela grandes desafios para o país. Apesar da expansão massiva do sector, os níveis de ingresso gerais da população está abaixo do nível de países com os quais Portugal se quer comparar. O ingresso no nível terciário é insatisfatoriamente baixo. O sistema de investigação, desenvolvimento e inovação é, igualmente fraco se comparado com os países de referência. A secção relativa ao desempenho económica realça que o nível de formação de capital humano em Portugal já não consegue sustentar os níveis de crescimento da produtividade necessários para melhorar as quebras nas receitas que o país enfrenta comparativamente aos seus concorrentes. O fraco desempenho económico dos últimos anos pode estar relacionado com o fraco desempenho no que se refere à formação de capital humano. A secção relativa aos níveis de despesas sugere que é necessário mais investimento, a longo prazo, para permitir a participação de uma maior percentagem da população no ensino terciário.

## **B. TERMOS DE REFERÊNCIA E ESTRUTURA DO RELATÓRIO**

1.14 Durante o debate que levou à formulação dos termos de referência concluiu-se que parecem existir três preocupações dominantes. Primeira, existe um elevado distanciamento, de muitas partes e não apenas do governo, relativamente ao desempenho do sector terciário. Segunda, o desempenho não foi verificado relativamente aos objectivos estreitos limitados a resultados intra-sectoriais mas teve mesmo em conta o papel do sector terciário na vida económica, social e regional do país. Finalmente, uma preocupação que se destaca continua a ser a de ter um bom desempenho em comparação com os parceiros Europeus de Portugal.

### *Objectivos do sistema de ensino terciário*

1.15 Os objectivos do governo para o sector mudaram significativamente ao longo dos anos. No final da década de 70 e meados da década de 80, Portugal seguiu um processo de convergência que pretende expandir e diversificar o sistema, especialmente através da implementação do sistema binário e da promoção do sistema privado. Esse período foi também marcado pela maior autonomia institucional do sector público.

1.16 A Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei 46/86 de 14 de Outubro) definiu como objectivos principais do ensino superior o ensino e investigação, a produção cultural e o desenvolvimento do espírito empresarial e científico e do pensamento reflexivo. O ensino superior deveria também formar licenciados de forma a serem integrados nos diferentes sectores profissionais e a participar no desenvolvimento da sociedade e na continuidade do ensino; promover actividades de investigação com o objectivo de desenvolver a ciência e tecnologia, as humanidades e as artes e contribuir para a criação e difusão cultural.

<sup>2</sup> Este Relatório utiliza o termo ensino terciário para descrever todos os tipos de ensino ao nível pós-secundário, independentemente de as instituições serem universidades, politécnicos, colégios pós-secundários ou outros institutos ou instituições. O uso geral do termo “ensino superior” é muitas vezes restrito a universidades e por vezes apenas a universidades que têm por base a investigação. Contudo, se o termo ensino superior for usado no sentido lato descrito acima, nesse caso abrange a mesma área relacionada com o termo ensino terciário. O Relatório utiliza os dois termos de forma intermutável, considerando que o termo ensino superior abrange a vasta área descrita por ensino terciário.



O ensino superior deveria também promover e valorizar a língua e cultura portuguesas e promover o pensamento crítico e a liberdade de expressão e investigação. Contudo, a lei não refere o papel das instituições de ensino superior como prestadoras de serviços à comunidade externa nem à indústria.

1.17 No final dos anos 90, à medida que a taxa de participação de grupos de jovens no ensino superior aumentou e os números de ingresso começaram a baixar, a atenção do governo passou a focar-se menos em factores relacionados com a quantidade e mais com a qualidade. Os termos de referência estabelecidos pelo MCTES para os Especialistas da OCDE, reproduzidos no Anexo E abaixo, dão a entender as alterações nas expectativas do governo para o sector terciário. O tema relacionado com o papel do ensino superior relaciona-se com os papéis tradicionais do ensino e aprendizagem, investigação e contributo para a identidade cultural. Adicionalmente, também torna evidente referências ao papel do ensino superior de contribuir para a sociedade do conhecimento, desempenho económico nacional e regional, globalização, coesão social e equidade.

### *Estrutura do relatório*

1.18 Estes termos de referência moldaram a estrutura da análise e Relatório dos Especialistas da OCDE. Este capítulo introdutório revê a estrutura do sistema de ensino terciário e contextualiza-o relativamente aos objectivos económicos acima mencionados. Seguidamente, o relatório aborda seis grandes áreas de reforma: Diversidade e coordenação do sistema (Capítulo 2); Governança Institucional (Capítulo 3); Programas educativos: acesso, qualidade e relevância (Capítulo 4); Investigação, inovação e internacionalização (Capítulo 5); Financiamento do sistema de ensino terciário (Capítulo 6); e Conclusões do Relatório (Capítulo 7).

## **C. CARACTERÍSTICAS PRINCIPAIS DO SISTEMA DE ENSINO TERCIÁRIO**

### *Baixo nível de estudos académicos da população*

1.19 Apesar da expansão massiva do ensino a partir da revolução de 1974, o nível académico da população em Portugal continua baixo. Quase 62% dos adultos com idades compreendidas entre 25 e 64 anos tinham seis anos de estudo ou menos em 2001 (Quadro 1.1).

**Quadro 1.1 Nível de qualificações académicas (2001)**

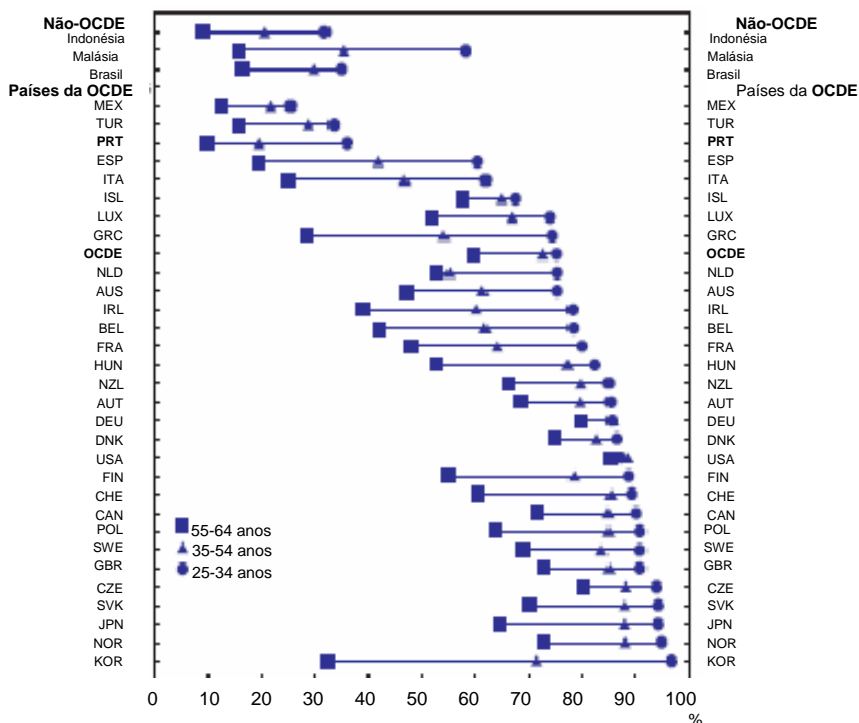
Sem estudos	11%
4 anos de estudo	36%
6 anos de estudo	15%
9 anos de estudo	13%
Secundário	13%
Superior	11%
Outros	1%

Fonte: INE, Censos Populacionais 2001

1.20 Comparado a nível internacional, o número de anos de estudo da população em idade activa está entre os mais baixos da OCDE, com Portugal perto dos valores da Turquia e México. Houve apenas um progresso limitado entre uma geração e a outra, em contraste com Espanha, Itália, Grécia e Coreia (Figura 1.1). Esta posição relativamente fraca em relação aos seus países de referência é um factor fundamental para a posição competitiva de Portugal e seus planos de crescimento económico, um tema abordado na Secção D.

**Figura 1.1 Formação académica da população em idade activa**

População com habilitações até ao nível do ensino secundário, 2003<sup>1</sup>

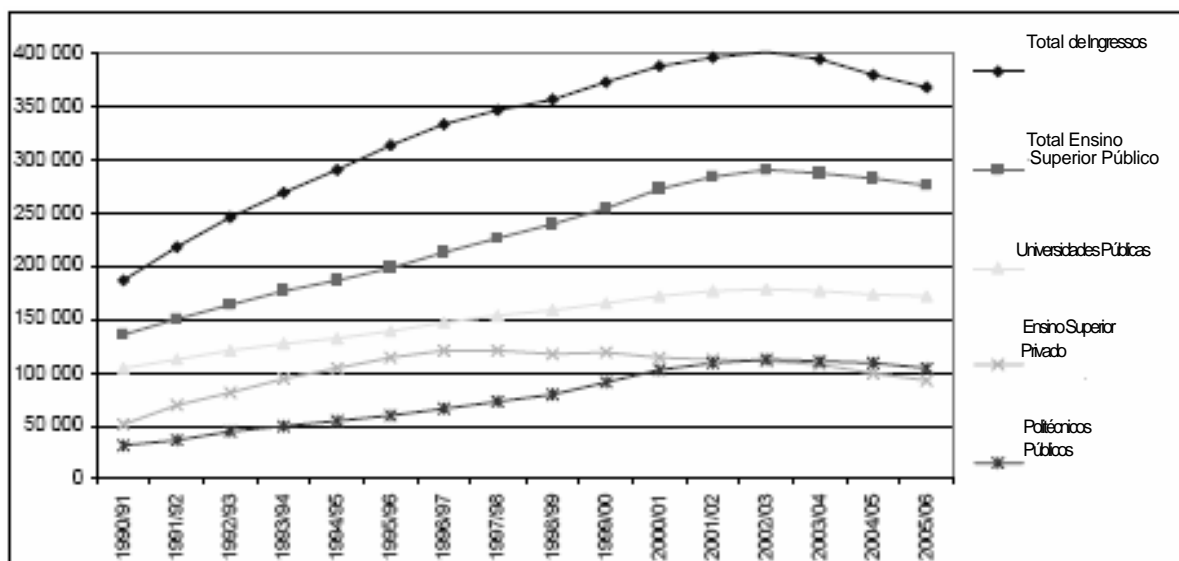


1. Percentagem de cada grupo etário. 2002 para a República Checa, Islândia, Itália e Holanda  
 Fonte: OCDE, Base de Dados de Estatísticas do Mercado de Trabalho.

**Baixo nível de conclusão do ensino superior**

1.21 Portugal tem motivos para se orgulhar da expansão massiva do seu ensino superior ao longo das últimas três décadas. O número de alunos aumentou de 30.000 na década de 60 para mais de 400.000 no final do século XX. O acentuado aumento teve início no princípio dos anos 70, altura em que o sistema foi aberto a jovens de todas as classes sociais. O ingresso duplicou em 10 anos até 2002-03 (Figura 1.2).

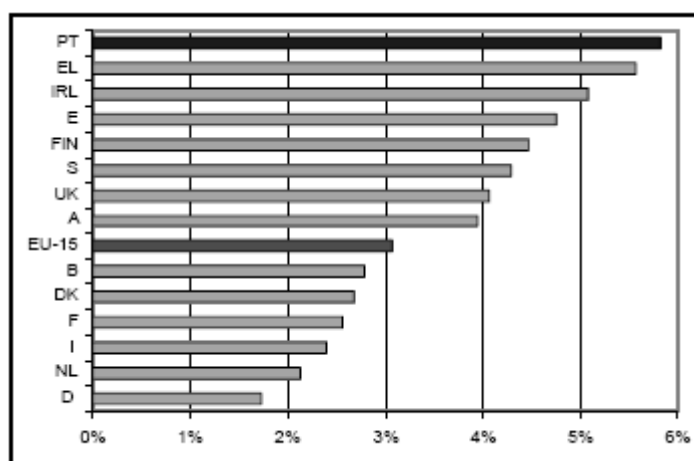
**Figura 1.2 Evolução do número global de alunos (licenciados e pós-graduados) que ingressaram no ensino superior em Portugal, 1990/91 – 2005/06**



Fonte: Relatório de Base (RB)

1.22 Outra perspectiva do elevado aumento do ingresso é apresentada na Figura 1.3, que fornece informações acerca da taxa de crescimento composta pelo número de alunos no sector do ensino terciário. Portugal tem a taxa mais elevada de crescimento, perto de 6 por cento por ano no período de 1975 a 2001, comparando com a média dos 15 países da UE de pouco mais de 3 por cento. Apesar de a reduzida base a partir da qual começou a crescer ser um factor evidente, o rápido crescimento que Portugal conseguiu é de louvar.

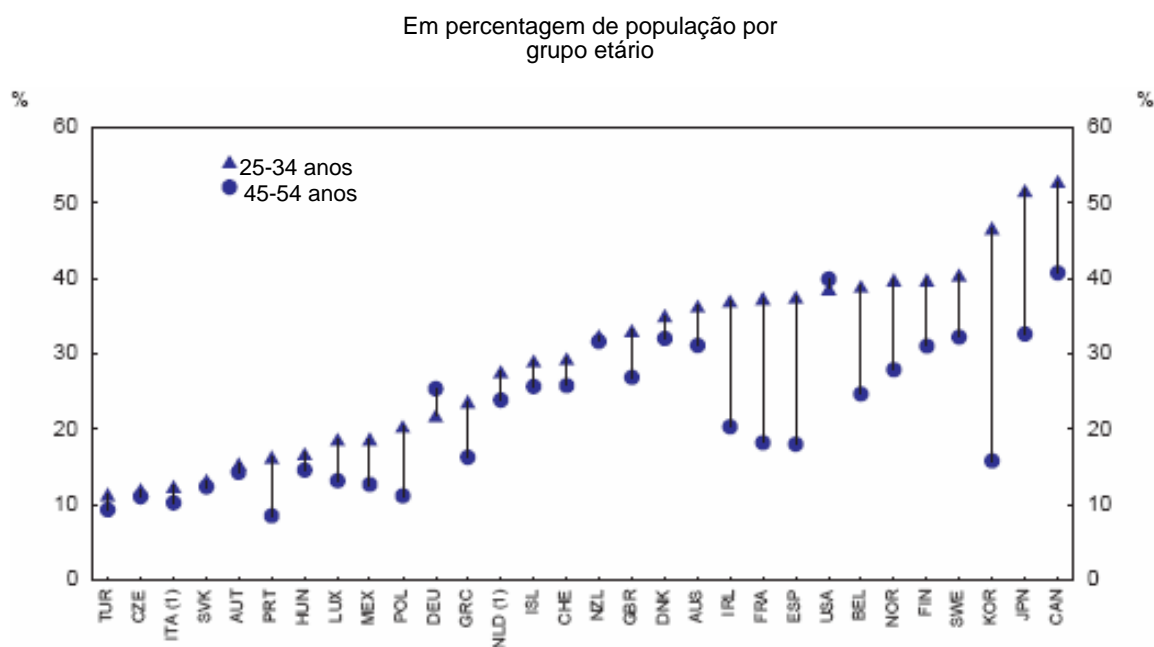
**Figura 1.3 Taxa de crescimento anual composta do número de alunos que ingressaram no ensino terciário (ISCED 5 e 6), 1975/76 – 2000/01**



Fonte: Relatório de Base (RB)

1.23 Apesar da rápida expansão, existem duas características problemáticas que causam preocupação. Primeira, o nível de ensino terciário da população, mesmo no grupo etário dos 25-34 anos, continua entre os mais baixos da OCDE (Figura 1.4); Apenas cinco países da OCDE têm níveis de educação mais baixos. A elevada expansão nos últimos 30 anos faz-se notar na melhoria das percentagens para o grupo etário dos 25-34 anos se comparado com o dos 45-54 anos, mas o panorama global mantém-se insatisfatório. Segundo, os números de ingresso no nível terciário culminaram em 2001/002 e posteriormente verifica-se uma ligeira queda (Figura 1.2). Tal levou a que alguns observadores mostrassem preocupação relativamente ao iminente excesso de capacidade do ensino terciário. Informações mais recentes sobre o ingresso de alunos em 2005/2006 e 2006/2007 mostram um aumento significativo do número de alunos adultos. Este facto deve-se em grande parte à nova estrutura legal implementada em 2006 relativa à “Reforma de Bolonha”. Conforme estimado pelas instituições, espera-se um aumento adicional no ingresso de 5516 alunos na formação pós-secundária. Estes desenvolvimentos apontam formas possíveis de compensar uma diminuição no número de ingressos causados por factores demográficos, discutidos abaixo.

**Figura 1.4 Níveis de Ensino Terciário, 2003**



1. Dados de 2002.

Fonte: OCDE, *Education at a Glance*, 2005.

1.24 O principal motivo para o declínio dos números de ingressos está relacionado com o desenvolvimento demográfico de Portugal. À semelhança de outros países da Europa, Portugal está a sofrer um declínio nas taxas de nascimento. Associada ao aumento da esperança média de vida, esta tendência deu origem ao envelhecimento da população. (Quadro 1.2). Os números no grupo etário dos 15-24 anos estão em declínio. Numa visão de futuro, o grupo etário deverá diminuir em aproximadamente 150.000 no período compreendido entre 2005 e 2010. Por conseguinte, as tentativas de aumentar os números no ensino terciário devem procurar formas de aumentar a percentagem dos grupos etários exigíveis a entrar neste nível. Considerando o período 1991-2006, a população no grupo etário dos 6-17 caiu em cerca de 5 por cento. (Ver Quadro 1.3).

**Quadro 1.2 – Previsões Populacionais, Portugal**

Idades	2000	2005	2010	2015	2020
0-4	534 286	554 738	522 843	484 303	446 623
5-9	532 394	550 703	558 604	524 290	485 886
10-14	573 995	548 906	555 003	560 471	526 237
15-19	682 010	599 837	555 763	558 865	564 391
20-24	783 305	721 495	610 807	561 357	564 596
25-29	806 880	821 305	731 002	614 891	565 785
30-34	754 144	837 913	827 765	732 825	617 507
35-39	763 331	778 298	841 519	827 097	732 966
40-44	721 530	777 749	778 315	837 926	823 878
45-49	679 543	727 562	773 422	772 191	831 660
50-54	636 353	678 434	718 900	763 155	762 691
55-59	565 965	629 529	664 695	703 914	748 239
60-64	545 635	552 795	608 967	642 918	682 286
65-69	533 000	517 321	523 242	577 425	611 654
70-74	449 620	483 070	470 957	479 771	532 401
75-79	344 734	377 783	410 450	404 530	417 368
80-84	199 783	256 904	288 368	319 940	321 398
85+	150 150	147 489	185 443	220 817	253 586
<b>Total</b>	<b>10 256 658</b>	<b>10 561 829</b>	<b>10 626 062</b>	<b>10 586 682</b>	<b>10 489 152</b>

Fonte: INE, 2005

**Quadro 1.3 População por grupos etários (Portugal Continental)**

Faixa etária	1991 (1)	2001 (2)	D [(2)-(1)]	D (%)	2006* (3)	D [(3)-(2)]	D (%)
6 – 9	494.495	406.428	-88.067	-18	410.199	+3.771	+1
10 - 11	277.757	213.368	-64.389	-23	199.680	-13.688	-6
12 - 14	457.871	330.128	-127.743	-28	315.292	-14.836	-4
15 - 17	484.535	372.523	-112.012	-23	328.660	-43.863	-12
<b>Total: 6 – 17</b>	<b>1.714.658</b>	<b>1.322.447</b>	<b>-392.211</b>	<b>-23</b>	<b>1.253.831</b>	<b>-68.616</b>	<b>-5</b>

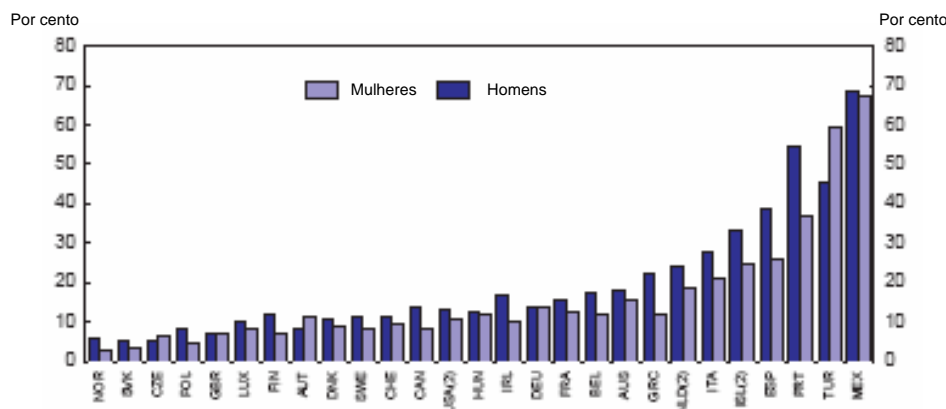
\* estimativas

Fonte: XIII e XIV Censos Populacionais, INE

1.25 Tal representa um problema fundamental para a política educativa portuguesa. A percentagem de grupos que não conseguem formar-se também demonstra as taxas mais elevadas de desistências do 9º ao 12º ano de escolaridade. A qualidade do ensino, definida como o impacto do sistema educativo nas capacidades académicas, económicas e sociais dos alunos, é também baixa. As taxas de desistência estão entre as mais elevadas da OCDE, ao passo que o desempenho dos alunos que continuam a estudar é um dos mais fracos, medido no âmbito da avaliação da alfabetização internacional (OCDE-PISA).

**Figura 1.5 Desistência escolar nos países da OCDE**

Percentagem do grupo etário dos 20-24 anos que não completou o ensino secundário e que já não frequentam o ensino, 2003



1. Os dados estão colocados em sentido ascendente do total dos 20-24 anos.
2. Ano de referência 2002.

Fonte: OCDE, *Education at a Glance* (2005).

1.26 Estas considerações sugerem uma conclusão fundamental: um dos maiores problemas do sistema de ensino terciário de Portugal está relacionado com o fraco desempenho ao nível escolar. Aumentar as taxas de sucesso do ensino terciário para a população deverá incluir o aumento da percentagem de grupos que abandonam a escola que está potencialmente disponível para os estudos de nível terciário. Consequentemente, devem ser desenvolvidas e implementadas políticas para melhorar o ensino terciário em Portugal em colaboração estreita com as políticas para melhorar os resultados a nível escolar. Tal exige que se veja o desempenho do sistema educativo a um prazo mais longo. Este tema é tratado no Capítulo 7.

### **Rede de Instituições do ensino superior (IES)**

1.27 Tal como em muitos países da OCDE, o ensino terciário português é um sistema binário com universidades e politécnicos. Adicionalmente, ambos os sectores podem ser públicos ou privados. Conforme ilustrado na figura 1.2 acima, o sector terciário é composto por diferentes componentes institucionais que seguiram trajetórias de evolução muito diferentes. As respectivas taxas de crescimento de diferentes tipos de instituições dão-nos um exemplo da importância de mudar a ênfase nos diferentes grupos de IES. Em 1983/84, a percentagem de ingressos era de 76,2 % nas universidades públicas, 12,6% nos politécnicos públicos e 11,2% no sector privado. Tal alterou-se significativamente em 2004/05 para, respectivamente, 45,6%, 28,4% e 26,0% (CBR, 2006).

1.28 Actualmente existem 30 universidades e 130 politécnicos. O sistema de universidades públicas inclui 14 universidades públicas (incluindo a Universidade Aberta) e uma universidade não integrada, ISCTE. A rede de politécnicos públicos é constituída por 15 Institutos Politécnicos e algumas escolas politécnicas integradas nas universidades. Existem também muitas outras instituições privadas (105), a maioria delas especializadas (formação de professores, saúde, gestão, marketing, entre outros). Algumas têm carácter universitário, mas a maioria é politécnica. A sua dimensão varia significativamente, com uma dimensão média de cerca de 1.000 alunos. Contudo, algumas instituições são muito pequenas: existem 29 instituições com ingressos abaixo dos 200 alunos e 35 instituições com ingressos entre os 200 e os 500 alunos (informação de 2003).

1.29 Uma característica fundamental da rede terciária portuguesa é o elevado número de instituições direccionadas para um número relativamente reduzido de participantes. Até meados de 1990, o sistema terciário crescia e expandia-se e existiam candidatos suficientes para todas as instituições. O decréscimo no

número de candidatos foi sentido com maior intensidade por essas instituições e, mais recentemente, por politécnicos públicos e também por algumas universidades públicas localizadas nas regiões do interior. Para além de um aumento da concorrência, os padrões envolventes levaram à cooperação e partilha entre as instituições, originando mesmo fusões. Em alguns casos, os politécnicos e universidades estão a convergir. No Sul de Portugal está a emergir a denominada “Academia do Sul”, como rede de diferentes universidades e politécnicos. As pressões mutáveis na estrutura e composição do sistema de ensino terciário português levantaram questões importantes para a orientação, governação e regulação do sistema para lidar com o seu crescimento e consolidação. Estes temas são abordados no Capítulo 2.

### *Qualidade do sistema de ensino terciário*

1.30 Apesar de o ingresso no ensino terciário se ter expandido, a sua conclusão aumentou muito menos, apontando para um número de desistências e taxas de insucesso muito elevados. Existem vários motivos para estes fracos resultados, entre os quais se encontram os custos de oportunidades (a curto prazo) de frequentar o ensino terciário, a baixa eficiência de algumas instituições de ensino superior, e as baixas competências dos alunos que ingressam. A qualidade também varia nas instituições. As universidades são mais selectivas do que os politécnicos e, tradicionalmente, oferecem um ensino de melhor qualidade. As universidades públicas têm vindo a seleccionar os alunos e a cobrar propinas moderadas. Tendem por isso a ter os melhores alunos que muitas vezes provêm de famílias com mais recursos/maior grau de educação devido ao custo de oportunidade de continuarem os estudos e porque foram os que melhores resultados obtiveram no ensino secundário. Para além da qualidade dos processos de ensino e aprendizagem, existem questões mais importantes na qualidade da investigação. A despesa bruta em investigação e desenvolvimento, enquanto percentagem do PIB (DBID 0.78% em 2003), foi uma das mais baixas da Europa. O número de investigadores com doutoramento ou diploma equivalente a trabalhar na indústria era de apenas 189 em 2003. Conforme referido anteriormente, o número de doutorados do país, contudo, tem vindo a crescer muito rapidamente nos últimos anos

### *Dois características de acesso e participação*

1.31 O Capítulo 4 abaixo discute os temas relacionados com a igualdade de acesso e participação no ensino terciário. Neste ponto são abordados dois assuntos de forma breve. Primeiro, tal como em muitos outros países da OCDE, as mulheres conseguiram ganhos significativos na participação no ensino de nível terciário. No início dos anos 90, as mulheres tornaram-se a maioria dos alunos que ingressaram e que se graduaram em todos os subsistemas de ensino superior, atingindo, em 2004, 56% do número total de alunos. Esta situação prende-se com a mais elevada taxa de sucesso de alunos do sexo feminino no ensino obrigatório e secundário. A ampliação do ingresso feminino no ensino superior tem variado dependendo do campo de estudo. Inicialmente, teve início nas áreas vistas como socialmente mais aceitáveis, o que levou a que mais facilmente as mulheres pudessem seguir uma carreira profissional, mas a proporção de crescimento emergiu em áreas como economia, direito, medicina e engenharia. As mulheres estão em maioria em todos os cursos excepto nos mais tecnológicos.

1.32 Segundo, os estudantes mais velhos estão significativamente sub-representados. O ensino ao longo da vida é ainda uma área subdesenvolvida no sistema de ensino português. Até há pouco tempo, os alunos com mais de 25 anos de idade e sem qualificações formais podiam ingressar no ensino superior realizando testes de admissão especiais. Contudo, o número de alunos a utilizar esta alternativa era muito limitado, representando apenas 1.1% do total de ingressos para o primeiro ano em 2004/05. Em 2006, o governo reduziu o critério da idade para os 23 anos para encorajar os candidatos a frequentar o ensino superior. Mais importante ainda, essa reforma atribuiu total responsabilidade às instituições na escolha dos seus alunos, abolindo os exames nacionais como base de selecção. Anteriormente estes exames eram vistos como uma barreira para ingressar no ensino terciário porque não tinham em consideração a situação particular dos adultos.

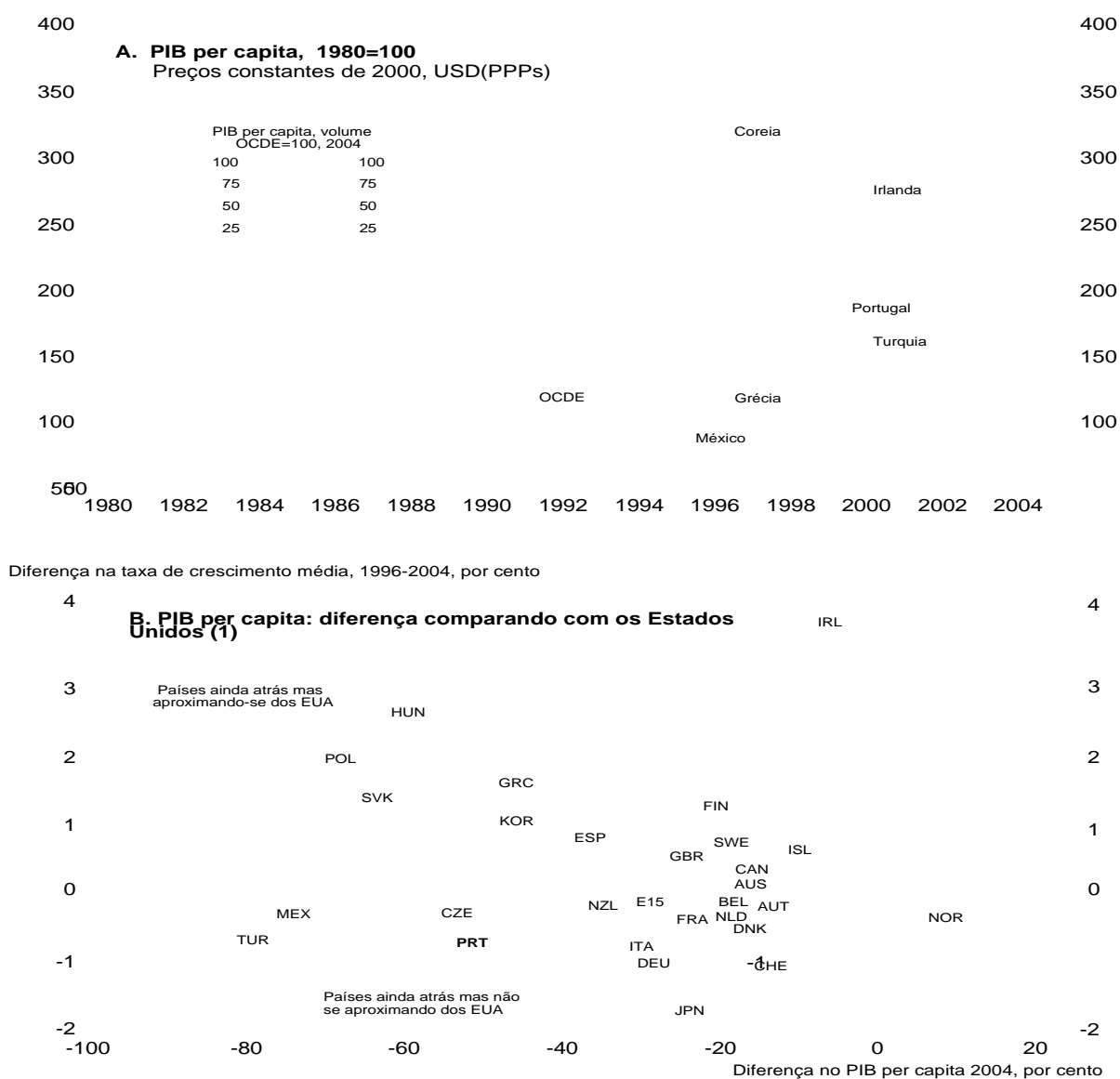
#### **D. DESEMPENHO ECONÓMICO E ENSINO TERCIÁRIO**

1.33 O actual desempenho económico e a sua evolução ao longo do passado recente, bem como as perspectivas orçamentais do governo são claramente factores chave para delimitar o papel do sector do ensino terciário. As considerações abaixo apresentadas enfatizam a necessidade de um maior investimento na formação de capital humano a longo prazo. Modernizar a economia portuguesa requer um vasto pacote de reformas que aumentem o capital humano a todos os níveis e que melhore as condições da estrutura para investigadores e empresas inovadoras. O tema do investimento é tratado no Capítulo 5 e os vários elementos do pacote de medidas são desenvolvidos nos Capítulos 2 a 6.

1.34 A economia portuguesa obteve taxas médias de crescimento de 3½ por cento desde meados dos anos 80 – quando Portugal aderiu à União Europeia -- até 2000. Em 2001 teve início uma recessão económica que se transformou num período prolongado de crescimento lento e a taxa de crescimento do PIB real foi estimada em menos de 1% por ano de 2000 a 2005 (Quadro 1.3). Simultaneamente, o défice fiscal continua num nível insustentavelmente elevado.



Figura 1.6 Crescimento do desempenho de Portugal, comparativamente



1. A taxa média de crescimento do PIB per capita é calculada de acordo com os preços USD (PPPs) constantes de 2000 durante o período de 1996-2004. O nível de PIB per capita refere-se ao ano 2004.

Fonte: OCDE, Base de dados dos Principais Indicadores Económicos; OCDE, Base de dados de Contas Nacionais.

1.35 As elevadas taxas de crescimento até 2000 permitiram de alguma forma uma aproximação aos padrões de nível de vida com a média da União Europeia. O PIB *per capita* (ppp) subiu de menos de 60% da média da OCDE (e UE 15) em 1986, para os 70% no início do ano 2000. O crescimento lento desde 2001 significou que a diferença nos rendimentos aumentou relativamente às médias dos 15 países da UE, e, em particular, de países de rendimentos elevados como os Estados Unidos e a Irlanda (Figura 1.6). A análise da OCDE prevê uma taxa de crescimento abaixo dos 2% durante o período 2005-10, que é insuficiente para aumentar o padrão de vida em Portugal relativamente ao rendimento mais elevado dos países da OCDE, ou para diminuir a diferença nos rendimentos com a média da Zona Euro (Estudo económico de Portugal da OCDE, 2006).

1.36 Os motivos para a diminuição das taxas de crescimento são instrutivos para a política do ensino terciário. O Estudo Económico da OCDE (2006) sugere que quer os ganhos de produtividade quer os inputs mais elevados de mão-de-obra, que contribuíram para o aumento do desempenho de Portugal até 2000, já não são utilizados. Entre outros factores, a especialização comercial de Portugal e o seu capital humano parecem agora ser inadequados para permitir um rápido ajustamento ao ambiente internacional mutável. Existe um crescente reconhecimento de que uma população melhor educada pode, geralmente, ser mais inovadora e ter mais facilidade em se adaptar a mudanças tecnológicas, um pré-requisito para que Portugal continue competitivo e para alcançar os mais elevados níveis de produtividade.

1.37 Portugal tem vindo a perder as suas exportações comerciais desde o início dos anos 90, exceptuando o período de 2001-03. As empresas portuguesas continuaram amplamente especializadas na produção de bens tradicionais de trabalho intensivo e de baixo valor acrescentado, mas estes mercados estão cada vez mais voltados para intervenientes com custos de mão-de-obra mais reduzidos, em particular se comparado com os novos membros da UE e economias emergentes da Ásia ou Norte de África. As empresas portuguesas não conseguiram reorientar as exportações para mercados mais dinâmicos numa escala suficiente.

1.38 O baixo nível de produtividade laboral por hora de trabalho em Portugal, cerca de metade do dos Estados Unidos – explicação principal para a diferença nos rendimentos face à receita mais elevada dos países da OCDE e à média Europeia (Figura 1.5, Painel B) – está relacionado com a estrutura da economia com a sua parte relativamente elevada de sectores intensivos de trabalho pouco qualificado. O padrão de utilização de mão-de-obra mostra que Portugal possui um dos mais elevados níveis de participação de mão-de-obra para pessoas com os níveis mais baixos de alfabetização.

1.39 É interessante notar que os dados relativos às taxas de admissão de novas empresas mostram que a actividade empresarial em Portugal foi tipicamente elevada (OCDE 2006). O problema parece ser o facto de as empresas portuguesas terem dificuldade em adoptar técnicas de produção mais modernas e práticas organizacionais e em comercializar novos produtos de forma eficaz. A análise da OCDE defende que um factor importante que explica o facto de muitas empresas continuarem presas a actividades de baixa produtividade e não adoptarem TIC de forma mais vasta e outras técnicas modernas se deve ao baixo nível educacional da população em geral. Uma população global com melhor educação consegue mais facilmente adaptar-se a alterações tecnológicas e, geralmente, é mais inovadora. O ensino inicial não é suficiente para responder à crescente e mutável necessidade de competências. Portugal, que começou a mudar a sua especialização comercial a favor da tecnologia e produtos de elevado capital nos anos 90, necessita de fortalecer este processo agora e tal requer a promoção do capital humano do país.

1.40 Tal como o Capítulo 5 deste relatório documenta, Portugal possui baixos níveis de I&D e inovação em Portugal, bem abaixo da média da OCDE, particularmente na intensidade de I&D a nível empresarial. Este atraso é muito preocupante visto que as evidências a nível nacional mostraram que a despesa neste sector tem a maior influência a longo prazo no crescimento económico (OCDE 2003). Outro ponto fraco é a falta de competências, tais como cientistas e engenheiros e gestores bem formados em marketing, que são a chave para a modernização da economia e a sua adaptação à concorrência global.<sup>3</sup>

1.41 Estes argumentos para o investimento no ensino superior são suportados pelas taxas de retorno de Portugal: o prémio obtido por pessoas com o ensino terciário é elevado relativamente aos que só possuem habilitações ao nível do secundário e tem vindo a aumentar – em média, 1 ponto por ano no final dos anos 90 – em linha com o crescimento noutros países da OCDE (Cardoso 2004). Estes resultados estão de acordo com as estimativas da OCDE de taxas privadas de rendimento para o ensino terciário (OCDE, *Economic Survey of Portugal*, 2003). Outra evidência de apoio provém do facto de a proporção de licenciados a desempenharem funções de um nível inferior relativamente às qualificações que possuem (ou seja, que não exigem um diploma universitário) ter vindo a diminuir (OCDE 2006).

<sup>3</sup>. De acordo com inquéritos de opinião (IMD, 2004), Portugal tem falta de engenheiros qualificados, ao passo que os indicadores da OCDE sugerem que Portugal tem falta de Doutorados em Ciências.

1.42 Existem, por conseguinte, motivos económicos firmes para um maior investimento no capital humano em Portugal: a taxa de conclusão do nível terciário em Portugal é ainda bastante baixa se comparada com a dos seus concorrentes e é necessário aumentar os níveis de produtividade e a sua competitividade a nível internacional, essencial para melhorar as perspectivas de crescimento económico. Existem, naturalmente, outros argumentos sociais objectivos que serão discutidos em mais pormenor no capítulo relativo ao capital. O nível de recursos destinados à formação de capital humano teria, por conseguinte, que aumentar a longo prazo. O importante no imediato é usar de forma total e eficiente o excesso de capacidade que existe no sector terciário.

1.43 O nível de despesa pública no ensino terciário em Portugal, 1.04% do PIB (dados do RB, Figura 2.7, página 68, 2001), é semelhante à média dos 15 países da UE mas está significativamente abaixo de países como a Dinamarca, Finlândia e Suécia. Apesar destes dados não serem rigorosamente comparáveis entre países devido aos problemas de abrangência e definição, é importante notar que os países que estão a tentar alcançar sistemas de ensino terciário mais desenvolvidos poderão necessitar de um maior investimento relativamente ao PIB, comparando com países mais avançados. A despesa pública no ensino terciário terá necessidade de aumentar progressivamente a longo-prazo em linha com o aumento do ingresso que teria que ser estimulado.

1.44 O investimento público no ensino superior expandiu-se significativamente apenas quando Portugal Entrou na UE em 1986, com o apoio financeiro dos fundos europeus. Até essa altura, a expansão do sistema terciário desde o início de 1980 foi conseguida através do desenvolvimento de instituições privadas, quer universidades quer politécnicos. A despesa por aluno em Portugal é relativamente baixa (excluindo actividades de I & D), quer ao nível das normas da OCDE quer quando comparada com outros níveis de ensino (Figuras 1.6 e 1.7).

## BIBLIOGRAFIA PARA O CAPÍTULO 1

RB, Relatório de Base (2006), MCTES, Versão de Maio.

RBP, Relatório de Base do País, (2006), elaborado pelo MCTES para a revisão temática da OCDE ao ensino terciário.

Cabral, S. (2004), "Recent evolution of Portuguese export market shares in the European Union", Banco de Portugal, *Economic Bulletin*, Dezembro.

Cardoso, P. (2005), "Household behaviour in a monetary union: what can we learn from the case of Portugal?" *ECFIN Country Focus*, Volume 2 Tema 20, Dezembro.

OCDE (2003), *The sources of economic growth in OCDE countries*.

OCDE (2006), *Economic policy reforms: going for growth*.

Conceição, P., e M. V. Heitor (2005), "Innovation for All? Learning from the Portuguese path to technical change and the dynamics of innovation", Westport and London: Praeger.

## CAPÍTULO 2: DIVERSIDADE E COORDENAÇÃO DO SISTEMA

### A. INTRODUÇÃO

2.1 A diversidade dentro do ensino superior é uma importante questão de política na maioria dos sistemas do ensino superior. Em geral os responsáveis pela definição das políticas acreditam que um sistema de ensino superior diferenciado ou diversificado (em termos de muitos factores – tipos de instituições, programas de estudo, modos de entrega, perfis dos alunos etc.) é essencial se se pretende ir ao encontro das necessidades de um vasto leque de alunos e das sociedades de conhecimento complexo. Muitos vêem o aumento da diversidade como uma consequência necessária do rápido crescimento das inscrições no ensino superior e do movimento de muitos sistemas de ensino superior de elite para sistemas de massas.

### B. SITUAÇÃO ACTUAL EM PORTUGAL

2.2 Em relação à diversidade sistémica, o ensino superior português é razoavelmente diversificada no que diz respeito aos tipos de instituições que constituem o sistema. Existem três linhas principais de diferenciação institucional: uma distinção binária entre instituições universitárias e politécnicas,<sup>4</sup> uma distinção entre escolas especializadas tipicamente com uma única área de estudo e instituições maiores integradas com múltiplas áreas, e finalmente a coexistência de ambos os sectores público e privado de ensino superior. A paisagem global das instituições pode ser vista no Quadro 2.1.

**Quadro 2.1 Número de instituições universitárias e politécnicas, 2006**

	Universidade		Politécnico	
	Universidades	Outras escolas (não integradas)	Institutos Politécnicos	Outras Escolas (não integradas)
Público	14	5	15	16
Privado	13	35	2	60
<b>TOTAL</b>	<b>27</b>	<b>40</b>	<b>17</b>	<b>76</b>

Fonte: Relatório de Base

2.3 Estas 160 instituições de ensino superior variam em dimensão de cinco universidades com múltiplas faculdades graduando cada uma cerca de 3000 alunos por ano para 29 instituições privadas com inscrições de menos de 200 alunos cada. As inscrições globais em 2004 eram de 209,000 estudantes universitários e de 165,000 estudantes do politécnico.

2.4 A base da distinção binária entre universidades e politécnicos é multifacetada. O Decreto-Lei n.º 74/2006 estabelece a distinção do programa entre universidades e politécnicos no contexto da estrutura de qualificação de três ciclos de Bolonha. As universidades e os politécnicos oferecem o grau de licenciado e de mestre, só que as universidades oferecem o doutoramento. Os graus de licenciado em universidade são de 180-240 ECTS enquanto que os dos politécnicos são 180, excepto em casos muito específicos onde os regulamentos ou a prática nacional ou Europeia o exigem. Além disto, os primeiros graus do politécnico “têm que avaliar acções particulares de formação viradas para a prática de uma actividade profissional, assegurando uma componente de aplicação dos conhecimentos adquiridos nas actividades reais do respectivo

<sup>4</sup> A linha binária é complexa: 18 escolas politécnicas fazem parte de universidades.

perfil profissional”. No nível de grau de mestre, os graus do politécnico têm de “assegurar predominantemente que o aluno adquira uma especialização profissional” em contraste com os graus universitários que têm de “assegurar que o aluno adquira uma especialização académica recorrendo a pesquisa, inovação ou expansão de competências profissionais”.

2.5 A função de investigação, como os estudos de doutoramento, é vista como uma responsabilidade da universidade, com os politécnicos a desempenharem um papel importante em I&D ligado à indústria local e ao desenvolvimento regional. O Relatório de Base mostra que o modelo da “universidade de investigação” tem sido generalizado dentro das universidades públicas enquanto que o modelo da “universidade ensino” tem sido reconhecido maioritariamente nas universidades privadas e nos politécnicos públicos. Não obstante, nas considerações submetidas ao painel é claro que a pesquisa está concentrada primariamente em universidades localizadas nas principais cidades e não é o principal componente do trabalho de todas as universidades públicas, particularmente porque os fundos de investigação se tornam mais selectivos. Algumas universidades privadas oferecem programas de doutoramento e têm sérias aspirações de investigação.<sup>5</sup> Muitos politécnicos acreditam poder ter a possibilidade de oferecer programas de doutoramento e estão a investir recursos significativos no melhoramento das qualificações do corpo docente ao nível do doutoramento (em 2004, 10% do corpo docente de politécnicos tinha doutoramentos mas existem muitos mais em progresso).<sup>6</sup>

2.6 Existem diferenças significativas nas estruturas de governo, nos níveis de autonomia, na administração de recursos humanos e na obtenção de financiamentos entre as universidades públicas e os politécnicos. Algumas destas diferenças têm uma lógica que pode ser limitada às diferentes funções atribuídas aos dois tipos de instituições.

2.7 Não existem requisitos formais para a dimensão das escolas e instituições integradas no sector público. Cerca de 30 escolas públicas inscreveram menos de 100 alunos do primeiro ano em 2005. Comparada com muitos outros países da OCDE, a posição legal de escolas/faculdades dentro de instituições integradas é um forte requisito. Seis das 14 universidades públicas são organizadas na base de escolas relativamente independentes. As escolas são também entidades importantes no sector público politécnico. A agregação e desagregação de escolas para dentro e para fora de unidades institucionais maiores tem sido uma característica do desenvolvimento do ensino superior em Portugal.

2.8 O sector privado cresceu rapidamente nos anos 80 e 90 mas começou a decair desde então em termos de inscrições de alunos (de 121.000 em 1996 para 98.000 em 2004) e número de instituições (22 instituições privadas cessaram a sua actividade em 2005). A universidade privada mais recente foi criada em 1996 e o mais recente politécnico privado em 2001.

2.9 Para além destas principais linhas de sectores e dimensão, a diferenciação regional e a localização são também importantes: quatro das 14 universidades públicas estão localizadas no interior de Portugal Continental, duas nas ilhas e oito na área costeira mais desenvolvida. Sete dos quinze institutos politécnicos públicos estão localizados no interior. Isto tem implicações significativas em termos da missão e do objectivo das instituições e, em geral, as instituições no interior estão a experienciar o choque do número decrescente das entradas e a competição crescente para os alunos que tal acarreta. É também evidente que a capacidade do ensino superior de Portugal está desigualmente distribuída: as oito universidades nas principais cidades costeiras produzem cerca de 85% dos doutorados do sistema.<sup>7</sup> 40% dos público e 70% das vagas em ensino superior privado são oferecidas por instituições no Porto e em Lisboa. Enquanto este facto reflecte as tendências demográficas (as Nações Unidas estimam que 85% da população portuguesa

<sup>5</sup> 27 dos 433 FST centros de investigação acreditados têm base em instituições privadas (e mais 14 na Universidade Católica). Oito têm base em politécnicos públicos.

<sup>6</sup> As considerações submetidas identificam ênfases na fórmula do financiamento, a necessidade de pessoal doutorado se os politécnicos oferecerem programas de mestrado, o uso da proporção de pessoal qualificado doutorado como um indicador de qualidade, e a aspiração de alcançar o estatuto de universidade como quatro das razões fundamentais para esta tendência.

<sup>7</sup> Porque este fundo de investigação é crescentemente canalizado através de centros de investigação (multi-institucionais) em vez de directamente para as universidades, o mesmo é um indicador útil da intensidade da investigação institucional.

pode estar concentrada em Lisboa e no Porto em 2015) tal levanta uma série de questões relacionadas com o papel do ensino superior no desenvolvimento regional e o nível da mobilidade estudantil interna que é desejável e alcançável.

2.10 Em termos da diversidade programática, o quadro é muito variado: por um lado Portugal tem mais de 2.600 programas de estudo registados para o ano académico de 2005/6, contudo 1.900 destes são programas de licenciatura a “longo-termo”.<sup>8</sup> Enquanto as considerações submetidas ao painel discutem que a racionalização dos nomes dos cursos iria reduzir consideravelmente o número aparente de diferentes programas, a posição dominante dos programas de longo termo é ainda notável. Existiam 80 programas de *bacharelato* de três anos registados assim como 40 programas de especialização tecnológica de curto ciclo (*CETs*) embora estes últimos tenham inscrições apenas para 1.300 alunos. Igualmente notável tem sido o maior crescimento nas inscrições em Doutoramentos e conclusões de cursos: a produção de doutorados nas universidades portuguesas cresceu de 200 por ano no início dos anos 90 para cerca de 800 por ano uma década depois.

2.11 Em termos da composição de alunos por campo de estudo os diferentes sub-sectoros têm diferentes perfis como pode ser verificado no Quadro 2.2.

**Quadro 2.2 Inscrições em Instituições Públicas e Privadas por área disciplinar, 1997/98**

Área	Sector Privado				Sector Público			
	Politécnico		Universidade		Politécnico		Universidade	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Educação	9 614	35.7%	280	0.3%	10 276	14.1%	16 615	10.8%
Artes e Humanidades	1 766	6.6%	7 599	8.1%	2 868	3.9%	19 006	12.3%
Ciências Sociais, Comércio, Lei	9 570	35.6%	61 523	65.5%	22 321	30.7%	38 031	24.7%
Ciências, Matemática, Informática	1 089	4.0%	5 925	6.3%	1 349	1.9%	23 188	15.1%
Engenharia, Manufaturação e								
Indústria da construção	1 162	4.3%	9 324	9.9%	23 518	32.4%	35 166	22.8%
Agricultura	0	0.0%	59	0.1%	3 379	4.6%	6 441	4.2%
Saúde e Protecção Social	2 651	9.8%	5 864	6.2%	6 560	9.0%	8 925	5.8%
Serviços	1 065	4.0%	3 340	3.6%	2 420	3.3%	6 579	4.3%
Total	26 917	100.0%	93 914	100.0%	72 691	100.0%	153 951	100.0%

Fonte: Relatório de Base –OCES, 2005

2.12 Em termos da diversidade da população de alunos, o papel dos antecedentes sublinha mudanças importantes na composição social do corpo de alunos: as mulheres estão agora na maioria dos sub-sectoros (embora não em todas as disciplinas) enquanto o acesso para alunos de famílias com baixas qualificações educacionais aumentou consideravelmente apesar de os grupos das classes média e alta ainda estarem fortemente representados, particularmente nas instituições e programas mais prestigiados. As diferenças nos antecedentes dos alunos são mais significativas entre as universidades e os politécnicos do que entre instituições públicas e privadas.

<sup>8</sup> A primeira proposta de dois ciclos do programa “Bolonha” foi submetida na primavera de 2006.

**Quadro 2.3 Distribuição das inscrições por nível de escolaridade do agregado familiar(%)**

Nível	63/64	91/92	1997				2004			
			Univs. Públicas	Politécn. Públicos	Privado	Total	Univs. Públicas	Politécn. Públicos	Privado	Total
Iltrado	35.2	25.3	39.3	53.3	47.2	45.0	30.0	50.0	27.2	34.9
Secundário	27.4	19.2	35.7	36.3	34.4	35.4	29.2	29.6	29.4	29.4
Grau Vocacional	8.7	8.1				6.5	-	-	-	-
Ensino Superior	27.5	18.1	24.7	10.4	18.3	13.1	40.8	20.4	43.4	35.7
Outros/NA	1.2	27.1					-	-	-	-

Fonte: Relatório de Base - de Vieira 1995; CNASES 1997; DGES 2005

**Quadro 2.4 Inscrições por nível de rendimentos do agregado familiar, 2004**

Rendimento €	Universidade Pública %	Politécnico Público %	Instituição Privada %	Total %
Menos de 720	13.6	20.1	11.2	14.8
721–1440	28.5	38.8	26.0	30.7
1441–2160	21.6	22.2	19.3	21.1
2161–2880	15.2	10.9	16.9	14.5
Mais de 2880	21.1	8.0	26.6	18.9

Fonte: Relatório de Base - de DGES 2005

## C. DESAFIOS ACTUAIS NUM NÍVEL SISTÉMICO

2.13 O Relatório de Base preparado para o painel identifica os seguintes desafios principais a nível sistémico<sup>9</sup>.

- Regular e acreditar o suprimento do ensino terciário: como encorajar a diversidade e a qualidade, com a necessária especialização? Qual o nível da regulação pública para facilitar a adequação do suprimento do ensino terciário no mercado de trabalho?
  - A estrutura global e o sistema das instituições de ensino terciário são a principal preocupação. O sistema cresceu fortemente nas últimas décadas, com algumas instituições a atingir a excelência, mas muitas outras ainda a requerer os recursos humanos necessários para fornecer educação e investigação de qualidade.
  - O objectivo e a missão das universidades e politécnicos públicos e privados precisa de clarificação, enquanto a racionalização do sistema global tem sido questionável.
  - Os principais assuntos a serem tratados incluem o número e tipo das instituições de ensino superior; a acreditação de cursos de graduação; a distribuição geográfica das instituições de ensino superior pelo país.
  - Como pode o modelo binário (universidade – politécnico) ir de encontro às necessidades da sociedade Portuguesa na Europa, dado o contexto histórico no qual estas instituições de ensino superior se desenvolveram?

<sup>9</sup> Os próximos dois parágrafos foram retirados (em forma editada) da Nota Introdutória.



- O Governo e a autonomia institucional no ensino superior: Quais os estatutos legais e os sistemas para encorajar as instituições modernas?
  - Novas estruturas de controlo do ensino terciário têm sido impostas em Portugal, assim como noutros países da OCDE, criando uma mistura de complexos, e algumas vezes ineficazes, sistemas de controlo.
  - P ensino terciário precisa de sistemas de controlo modernos e eficientes, focando desafios crescentes e oportunidades em relação a instituições e os seus recursos. Os mesmos têm de estar familiarizados com as necessidades económicas e sociais do mercado e da sociedade, assim como com o aumento das oportunidades crescentes da ciência e da tecnologia.
  - As instituições de ensino terciário precisam de dar mais resposta às necessidades da sociedade, mas de modo a que encorajem a sua própria independência em guiar as fronteiras da ciência e do conhecimento.
  - Como podem as medidas políticas ajudar as instituições de ensino terciário a atrair novos públicos para aprendizagem ao longo da vida, e para a instrução adulta e vocacional?

2.14 Na base das extensas discussões dentro do ensino superior Português, o painel identificou os seguintes desafios adicionais: matrículas em decréscimo (e o seu diferente impacto por sub-sector), a existência de conjuntos de potenciais alunos com habilitações que não são actualmente servidos, baixas taxas de sucesso dentro do ensino superior, uma ênfase muito limitada nos programas de curto ciclo, e o foco interno de muitos dos sistemas Portugueses de ensino superior (reflectindo uma forte cultura académica e o envolvimento limitado dos stakeholders externos na formação da política sistémica e governo institucional). Enquanto alguns destes desafios estão considerados em mais pormenor nos capítulos acerca do acesso e controlo é importante que sejam tidos em conta quando se considerar a melhor maneira de orientar o sistema para que ele esteja apto a responder efectivamente a estes desafios.

#### *Actuais mecanismos de orientação*

2.15 Esta secção considera o modo como os elementos chave do sistema de ensino superior português estão a ser coordenados e administrados e os instrumentos de orientação que estão disponíveis para aqueles responsáveis pela coordenação do nível do sistema.

#### *Instituições e programas de estudo*

- a. Um dos assuntos fundamentais da coordenação do sistema é o número e o tipo de instituições que constituem o sistema e os seus respectivos papéis e responsabilidades. Dentro da extensa estrutura binária desenhada acima, os exercícios do governo português fecham a supervisão sobre a entrada de novas instituições no sistema. As instituições públicas são instituídas através de um Acto do Parlamento – a última universidade a ser instituída foi a Universidade da Madeira em 1988 e o politécnico mais recente foi o Politécnico de Tomar que começou em 1997. Em termos de instituições públicas, o sistema de ensino superior Português viveu uma década de estabilidade que se seguiu a desenvolvimentos velozes nas duas décadas antecedentes. No sector privado, a situação foi bem mais dinâmica. Mais de 100 instituições de ensino superior privado foram aprovadas desde 1986 dentro da estrutura da legislação na educação privada e cooperativa promulgada em 1979, 1989 e 1994. O papel do Ministério no estabelecimento de novas instituições privadas é assegurar que elas tenham requisitos legais, financeiros, capacidade e oferta de programas. A questão da necessidade de novas instituições, a procura das suas ofertas de programas e como elas se irão encaixar na rede das instituições terciárias não são critérios específicos.

2.17 Uma vez estabelecidas, as instituições, públicas e privadas, são livres de determinar as suas próprias missões e estratégias no âmbito da ampla estrutura binária mas sujeitas à importante cláusula para politécnicos públicos e instituições privadas que todos os novos programas de estudo necessitam da aprovação do Ministério (as universidades públicas necessitam apenas de registar novos programas). No entanto, uma vez mais a base para aprovação depende de o programa cumprir os requerimentos formais e se a instituição tem capacidade para oferecer o programa. A procura do programa e a forma como se encaixará nos padrões nacionais e regionais de provisão de programas existentes não são critérios explícitos. Para as instituições públicas, acresce uma restrição adicional que se prende com o facto de se os novos programas requererem um aumento absoluto nos níveis de funcionários na instituição, tal necessita da aprovação do Ministério das Finanças, o que é difícil de assegurar.

2.18 Mesmo que a legislação fizesse uma provisão para a procura de novas instituições/programas e para o seu lugar dentro da rede existente de instituições/programas para servir de critério a ser utilizado na avaliação de propostas para novas instituições/programas, não existe uma base clara na qual tal pudesse ser feito. Apesar do Plano Tecnológico Português e de o actual governo ter desenvolvido metas ambiciosas para o ensino superior, os sucessivos governos têm conduzido o sector do ensino superior sem um plano nacional ou uma estrutura de planeamento explícitos. Na ausência de tal estrutura, as análises acerca da adequação e relevância das novas instituições /programas tornam-se muito difíceis de fazer de forma transparente.

2.19 O sistema actual de aprovação de programas tem a limitação adicional de tentar também registar/aprovar as alterações ao currículo dentro dos programas de estudo existentes. Esta situação, em conjunto com o volume de novas propostas de programas (quase 400 em 2005) tomou o processo quase insustentável com muitas considerações submetidas ao painel sugerindo que pode levar um ano ou mais a conhecer-se o resultado de uma proposta. Claramente, esta é a principal restrição à capacidade de resposta institucional e relevância do currículo, bem como uma fonte compreensível de frustração considerável para as instituições. O Decreto-Lei 74/06 prevê um sistema de acreditação nacional baseado na melhor prática internacional e foi solicitado um relatório à Rede Europeia para a Garantia da Qualidade (ENQA) acerca de uma nova estrutura para garantia da qualidade e acreditação.<sup>10</sup> Existe uma forte expectativa dentro da comunidade do ensino superior de que o novo sistema e procedimentos irão tratar as instituições de maneira igual e que a posição preferencial das universidades públicas (apenas registo de novos programas) deva terminar.

#### *Alunos e locais de estudo*

2.20 O Ministério desempenha um papel importante na orientação da dimensão e forma global do ensino superior através do acesso global<sup>11</sup> e políticas de admissões e através da determinação de limites de *numerus clausus* para novos alunos para todos os programas de estudo quer no sector público quer no privado. Como foi indicado na secção anterior, tal acontece sem uma estrutura formal planeada do ensino superior nacional indicando os padrões de crescimento desejados ou as mudanças desejadas na composição dos alunos nos extensos campos de estudo. É claro que os limites *numerous clausus* têm sido utilizados numa tentativa de fazer a distribuição regional dos alunos mas a base em que tal é feito, e a dimensão em que actua como um travão ao acesso não é conhecida.

2.21 Um primeiro instrumento chave da orientação é a determinação dos requisitos mínimos de admissão nacionais para o ensino terciário. Actualmente, o requisito consiste num certificado de saída da escola secundária

<sup>10</sup> O painel não considerou detalhadamente estas questões dado que a revisão do ENQA estava a decorrer em paralelo com o seu trabalho. Em termos de mecanismos de orientação é, no entanto, justo concluir que o sistema de qualidade (CNAVES) existente apesar de ter avaliado mais de 1.500 programas de graduação desde 1995 não foi utilizado pelos sucessivos governos como instrumento de orientação uma vez que não surgiu qualquer acção ou consequências dos resultados destas avaliações.

<sup>11</sup> A questão do aumento do acesso ao ensino terciário é considerada em mais detalhe num capítulo separado deste relatório.

com a nota mínima de 95/200 nos exames nacionais de acesso. O último requisito foi introduzido no ano académico de 2005/6 e é o sujeito de alguma controvérsia em termos de limitar o acesso dentro de um já limitado conjunto de alunos que completam o ensino secundário. Algumas instituições estabeleceram requisitos adicionais acima e abaixo deste padrão mínimo. A actual ênfase na maior selectividade contrasta significativamente com a situação no final dos anos 80 e início dos anos 90 quando os requisitos de admissão eram reduzidos e a reforma do ensino secundário facilitava o acesso ao ensino terciário criando deste modo um aumento significativo da procura ao qual o sector público não conseguia responder. (Os ingressos no sector privado aumentaram de 24% do total em 1989 para 36% em 1996. Em 2004, esta percentagem desceu para 26%.) Num contexto de matrículas em decréscimo, uma política mais selectiva de acesso tem maiores implicações para as instituições e programas menos populares. As instituições do interior do país (e particularmente os politécnicos) são os mais vulneráveis devido às fortes preferências dos alunos por estudarem perto de casa, nas cidades costeiras e em programas universitários.

2.22 No ano académico de 2004/5, o número de vagas nas instituições públicas era igual ao número de candidatos elegíveis. Dado que no sector privado ingressaram 25% das novas inscrições, é evidente o quão competitiva a situação se tornou para as instituições de ensino superior. Muitas considerações submetidas ao painel defenderam que, apesar do amplo sistema de *numerus clausus*, as entradas não eram efectivamente reguladas (sendo antes deixadas para as preferências do mercado e dos estudantes) e que tal tem consequências inapropriadas em termos de critérios de admissão, proliferação e cópia de programas populares e um número crescente de instituições, públicas e privadas, enfrentando sérios desafios para a sua sustentabilidade. A Equipa de Revisão acredita que o principal factor por trás destas consequências inapropriadas é o facto de o nível de informação pública relativa ao conteúdo do curso, objectivos do programa, qualidade, oportunidades de carreira e emprego de um formado ser inadequado ou não estar disponível.

2.23 Uma mudança importante na política de acesso é a recente possibilidade de alunos com mais de 23 anos de idade entrarem no ensino superior sem ter de cumprir os requisitos mínimos de admissão apontados acima. Este facto poderá criar um novo grupo alvo para os que disponibilizam o ensino superior mas irá exigir programas que se articulem bem com as bases e a experiência deste novo grupo de alunos.

#### *Recursos financeiros e humanos*

2.24 Em muitos sistemas de ensino superior um conjunto complexo de incentivos financeiros e de recompensas tornou-se o modo dominante de orientação do sistema. Apesar de as características específicas do sistema português de aplicação de recursos no ensino superior, as políticas de propinas e a provisão pública para ajuda financeira a estudantes são o assunto dos Capítulos 4 e 6, algumas observações gerais são importantes para esta discussão dos mecanismos de orientação.

2.25 O financiamento básico directo (“ensinar”) das instituições do ensino superior, apesar da recente introdução de indicadores de qualidade na fórmula do financiamento, é predominantemente conduzido pelo número de alunos, que é o principal factor que contribui para a situação altamente competitiva. Enquanto o conceito de “alunos inscritos nos cursos aprovados para financiamentos públicos” faz parte da provisão legislativa, a opção de não financiar certos programas de estudos em instituições públicas foi apenas adoptada a partir de 2005/6 em termos da decisão do Ministério de não financiar alunos em programas com inscrições de menos de dez alunos (aumentando para 20 em 2006/7). No entanto, esta provisão, em conjunto com o estabelecimento de limites de *numerus clausus*, poderia fornecer a base para uma abordagem mais activa para gerir a dimensão e a forma do sistema do ensino superior (público).

2.26 Em paralelo com este financiamento básico directo, existem fundos contratados para programas específicos e actividades de desenvolvimento. Estes fundos “demarcados” poderiam fornecer uma útil alavanca política para o Ministério encorajar as instituições a desenvolverem-se em áreas entendidas como de elevada prioridade para o sistema, tais como a introdução de programas de curta duração profissionalmente orientados ou a admissão de um maior número de alunos adultos.

2.27 A provisão de ajuda financeira a estudantes é um elemento importante no alargamento de acesso ao ensino superior e está disponível para alunos candidatos quer decidam estudar no sector público ou privado. Actualmente, não existe uma tentativa de ligar a política de ajuda financeira a estudantes a outras prioridades políticas do ensino superior mas poderá ser possível fazer tais ligações no futuro (por exemplo, bolsas de estudo especiais para alunos estudarem em instituições com capacidade excedente ou em programas de estudo que se julguem importantes para o crescimento sócio-económico).

2.28 As propinas são uma importante fonte de rendimentos para as instituições públicas e a principal fonte de rendimento para as instituições privadas. Desde 2003, as universidades públicas e os politécnicos têm a liberdade de determinar as propinas para os programas de graduação dentro de um limite estabelecido pelo Ministério. A maioria das universidades instituiu as propinas em ou perto do máximo de €900 por ano, enquanto as propinas no sector politécnico são geralmente mais baixas (maioritariamente entre €500 - €700). Ao nível das pós-graduações e no sector privado não existem limites máximos. A introdução das estruturas de cursos na sequência do “Tratado de Bolonha” irá alargar o espectro dos programas do (segundo ciclo) onde as propinas não são reguladas pelo Ministério. O facto de o preço ser o principal determinante da escolha do aluno e conseqüentemente um factor decisivo na concorrência institucional para alunos não é evidente, embora o âmbito para a diferenciação de preço a nível da graduação é bastante limitado no sector público. As instituições privadas continuam a atrair um número significativo de alunos apesar de existirem vagas no sector público, o que sugere que a localização (em particular a possibilidade de ficar em casa) possa ser um factor com mais influência do que os valores das propinas.

2.29 A questão do financiamento da investigação e inovação é estudada em profundidade no capítulo 5 deste relatório. Deve-se, no entanto mencionar aqui a abordagem muito diferente utilizada a este propósito. O financiamento da investigação tem estado fortemente em linha com uma estratégia global para aumentar a capacidade de Portugal na ciência e tecnologia. Tal envolveu novas e inovadoras abordagens e procedimentos incluindo o financiamento de unidades da investigação de acordo com o desempenho directo (ligadas a revisões periódicas internacionais), financiamento competitivo para projectos de I&D e o estabelecimento de novas unidades organizacionais com maior flexibilidade de recursos financeiros e humanos do que as universidades.

2.30 Na área da política e gestão de recursos humanos as instituições de ensino superior público portuguesas têm graus de autonomia muito limitados. Enquanto a situação varia entre o sector universitário e o politécnico (o último tendo menor autonomia neste aspecto), a situação global é que os membros do pessoal (académico e de apoio) são empregados pelas instituições como funcionários públicos, o Ministério das Finanças controla o número total de pessoal assim como aqueles que podem ser contratados numa base permanente, os salários e as condições de emprego (incluindo cargas horárias que são monitorizadas a nível nacional) sendo instituídas numa base nacional com muito pouco espaço para a inovação institucional ou sistemas de recompensas por mérito e a estrutura da carreira académica e prescrita na lei quer para o sector universitário, quer para o politécnico. Todas estas regulamentações têm um profundo efeito nas instituições de ensino superior público e limitam a sua capacidade de responder de forma flexível às mudanças identificadas atrás. Estes assuntos são discutidos em mais pormenor no capítulo três acerca do controlo institucional.

#### **D. OBJECTIVOS FUTUROS: ENSINO SUPERIOR PORTUGUÊS 2010**

2.31 O trabalho do painel foi grandemente ajudado pela clareza dos objectivos do governo português para 2010 no contexto da Estratégia de Lisboa e do Plano Tecnológico Português. Esses objectivos incluem metas ambiciosas para 2010 em termos de aumento de ingressos e o sucesso no ensino superior quer para grupos com idades mais tradicionais quer para alunos adultos, e uma ênfase particular na ciência, engenharia e tecnologia. O Relatório de Base identifica várias prioridades para o governo na área da reforma do sistema do ensino superior que será necessária se se pretender atingir estes objectivos. Estas incluem<sup>12</sup> a implementação do Processo Europeu de Bolonha, a reforma da governação institucional, a autonomia

<sup>12</sup> Os pontos seguintes foram retirados (em forma editada) da Parte IV Principais Assuntos e Desafios.

institucional, um sistema nacional de acreditação de programas, as questões de acesso de alunos e de igualdade de oportunidades e a relação entre os sistemas universitário e politécnico.

## **E. ALCANÇAR UM SISTEMA DE ENSINO SUPERIOR VARIADO E COM CAPACIDADE DE RESPOSTA**

2.32 No entender do painel da revisão, Portugal não alcançará os ambiciosos objectivos que delineou para o seu sistema de ensino superior no contexto da estratégia de Lisboa a não ser que sejam feitas reformas significativas e mudanças de políticas em três áreas chave relacionadas com a coordenação do sistema e seis aspectos importantes relacionados com a diversidade do sistema.

### *Coordenação do sistema*

*Desenvolvimento de uma estrutura nacional de planeamento do ensino superior: Um Conselho Nacional para o Ensino Superior*

2.33 Alguns objectivos chave para o ensino superior Português em 2010 são claros e ambiciosos. A forma como serão alcançados e o que significam para a forma e a dimensão do sistema de ensino superior é menos claro. O painel não acredita em planeamentos detalhados de sistemas de ensino superior e compreende as reservas das instituições que vêm a introdução de uma estrutura de plano e processo como apenas mais uma exigência burocrática para o seu tempo e recursos. No entanto, o painel recomenda fortemente que as várias metas e os objectivos políticos que influenciam o ensino superior sejam integrados numa única estrutura de planeamento que seja traduzida numa perspectiva abrangente do que tal possa significar para o sistema em termos de mudanças no ingresso dos alunos nos diferentes sectores, campos e níveis de programas nos próximos cinco anos, e a forma como tal será financiado. Esta perspectiva mais alargada do nível da futura “dimensão e forma” do sistema (actualizada numa base regular) é um pré-requisito para a efectiva estratégia e planeamento a nível institucional.

2.34 A integração destas várias metas e objectivos numa única estrutura de planeamento é uma tarefa de importância fundamental para o ensino superior português: engloba a coordenação através de portfólios entre diferentes Ministérios; e providencia uma oportunidade de envolver os stakeholders externos ao nível mais elevado do desenvolvimento da política do ensino superior. A necessidade de integrar a política através das diferentes áreas é clara: um sector vibrante do ensino superior português necessita da reforma do ensino secundário, tem de ser bem articulado com o sistema científico e tecnológico, precisa de estar ligado a desenvolvimentos no mercado de trabalho e aos ambiciosos planos de Portugal resultantes da estratégia de Lisboa. O que é necessário é uma forma estrutural de assegurar que tal aconteça. Colocando a questão de outra forma: o ensino superior tem uma importância central para a estratégia económica de Portugal e o seu desenvolvimento depende de uma economia de conhecimento; isto implica que a estratégia a elevado nível para o sector tenha de envolver um grande nível de esforço por parte do Estado, do mercado e instituições académicas.

2.35 A Equipa de Revisão propõe o estabelecimento de um novo conselho nacional encarregue da estratégia global para o ensino superior em Portugal. Destaca-se a nova lei orgânica do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (Decreto-Lei n.º 214/2006 de 27 de Outubro de 2006) que prevê a criação de tal conselho: o *Conselho Coordenador do Ensino Superior (CCES)*. A Equipa de Revisão propõe que o CCES deva ser um “comité estatutivo” e não uma nova organização estatutiva com os seus próprios funcionários. Reunir-se-ia três ou quatro vezes por ano e seria responsável pelo desenvolvimento da proposta para a estratégia global para o sistema do ensino superior. A Equipa de Revisão sugere que a composição do CCES deva ser baseada nas seguintes sugestões: que o Presidente seja o Primeiro-ministro (ou nomeado) enquanto que o Vice-Presidente seja o Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (ou nomeado); o Secretário do CCES deve ser o Director do gabinete responsável pela Política do Ensino Superior dentro do Ministério da Ciência e Tecnologia e Ensino Superior (GPEARI como sublinhado na nova lei orgânica). Deve ser considerado um grupo de associados de cerca de dezasseis pessoas – o Secretário de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, cinco representantes Seniores (mas não Ministros) de Ministérios/Agências governamentais análogas (responsáveis pela Educação, Trabalho, Finanças, Investigação e Inovação

etc.), cinco Membros relacionados com o mundo empresarial, indústria e sociedade civil e cinco académicos Sêniores (mas não Reitores ou Vice-Reitores), as duas últimas categorias a serem nomeadas pelo Primeiro-ministro para um mandato de cinco anos depois de uma consulta pública para as nomeações e subsequente consulta com representantes chave dos stakeholders. Estes membros seriam desta forma nomeados nas suas capacidades individuais como “pessoas sábias” e não como representantes de partidos individuais).<sup>13</sup>

2.36 Os termos de referência do CCES devem focar-se claramente na estratégia do ensino superior e não na coordenação do sistema dentro desta estrutura estratégica, a qual deveria ser da responsabilidade do Ministério. Em particular, o CCES deve ser encarregue do desenvolvimento de:

1. Metas estratégicas e prioridades para o desenvolvimento do Ensino Superior Português incluindo a relação das metas para os sectores universitário e politécnico (para a aprovação do Conselho de Ministros)
2. Uma estrutura de planeamento do Ensino Superior resultante destas metas estratégicas, e a sua subsequente monitorização e ajustamento numa base anual.
3. Um conjunto abrangente de objectivos baseados nesta estrutura de planeamento do Ensino Superior para fornecer a base para a negociação do Ministério de acordos de execução com instituições particulares (ver abaixo).

2.37 OCCES deve ser apoiado por um novo gabinete de política para o ensino superior no Ministério (conforme indicado na nova lei orgânica) com novos funcionários, com competências de políticas de alto nível e de recolha/análise de informação. Deve ter também um orçamento substancial para instigar projectos investigação e da política, e para contratar peritos internacionais. As últimas sugestões pretendem dar ao Governo a capacidade de beneficiar de aconselhamento independente, e as vantagens que isto trás para o desenvolvimento dos argumentos para a reforma; em ter ideias emitidas publicamente para levar o debate adiante mas das quais se pode distanciar de forma politicamente necessária; e em ter uma grande capacidade avaliativa distanciada. O Conselho poderia estabelecer grupos de trabalho (tipicamente incluindo membros do Conselho acrescidos de outros especialistas), ou análises de uma comissão independente, ou convidar oradores para comentar. Tal permite ao Governo entrar na discussão sem ter que ter nenhuma ideia em particular. Importa também o facto de o Governo estar apto a entrar no debate com informação que de outro modo, poderia ser perdida, ou não tão bem integrada, no fluxo normal de conselhos dos diferentes ministérios.

2.38 No cumprimento do seu mandato, o CCES irá claramente precisar de consultar os principais corpos representativos (Conferência de Reitores, Sindicatos Académicos, Associações de Estudantes). As suas propostas para metas estratégicas e prioridades para o desenvolvimento do Ensino Superior Português podem ser questionadas por qualquer um destes corpos, e por outros Ministérios, com a resolução final tomada pelo Conselho de Ministros. Tal coloca a responsabilidade final pela estratégia do ensino superior num nível muito alto do governo, o que é apropriado devido á sua importância central para o alcance dos objectivos estratégicos de Lisboa por parte de Portugal.

#### *Contratos institucionais negociados*

2.39 O contributo das instituições para o alcance dos objectivos estratégicos nacionais para o sector do ensino superior irá variar de acordo com os seus nichos particulares. O desafio de coordenar um

<sup>13</sup> Alguns países têm um nível muito elevado de estruturas de aconselhamento relacionadas com o ensino superior, ciência e tecnologia da investigação e inovação (incluindo a Finlândia, a Austrália e os Países Baixos). O painel acredita que os desafios que o ensino superior enfrenta garantem um corpo cujo foco primário é no desenvolvimento da estratégia para o sistema do ensino superior, reconhecendo que as suas tarefas terão que ser cuidadosamente articuladas com os corpos responsáveis pelas áreas políticas mais relacionadas (Ciência & Tecnologia, Investigação e Inovação). Portugal pode querer estudar estas estruturas noutros países mais pormenorizadamente até chegar á sua própria formulação de como o CCES poderá funcionar melhor.

sistema de ensino superior é como orientar o sistema de forma a que este contributo diferencial seja percebido. No início deste capítulo, foram apresentados os mecanismos de orientação actuais. Em aspectos importantes estes constituem uma combinação de sub-regulação (novos programas, maior concorrência institucional para alunos e afastamento da missão) e sobre-regulação (gestão de recursos humanos, alterações curriculares e controlos financeiros).

2.40 Uma das abordagens políticas a este tipo de desafio que o painel de revisores acredita poder contribuir muito para Portugal é a ideia de acordos ou contratos de desempenho celebrados entre o Ministério e instituições particulares. Tais acordos reconhecem que os objectivos nacionais necessitam de ser traduzidos de forma diferenciada para os planos institucionais de uma forma que dificilmente se consegue através de fórmulas de financiamento, políticas gerais e processos de acreditação. Tais acordos ou contratos conduzem à concretização de objectivos tais como, o aumento do número de bacharéis com ingresso directo (a instituição X concorda em graduar Y diplomados profissionais durante os cinco anos seguintes e esta acção faz parte do seu pacote de fundos acordado e dos seus critérios de avaliação na próxima ronda de negociações) mas requer uma significativa alteração na filosofia de orientação. Este tipo de política diferenciada não pode enraizar-se num sistema baseado em mecanismos de coordenação “únicos” e em “igualdade de tratamento” – requer legitimidade,<sup>14</sup> “tratamento justo” e o reconhecimento explícito da diversidade institucional. Requer também uma atitude bastante disciplinada por parte do Ministério, de forma a não realizar os contratos, negociações e uma avaliação demasiado detalhada – abrangendo inúmeros aspectos da actividade de base da instituição. Os argumentos para uma abordagem ampla, estratégica e direccionada para prioridades são fortes. A Equipa de Revisão recomenda que os fundos de “ensino” das instituições de ensino superior sejam concedidos através de contratos de desempenho celebrados pelo Ministério com cada instituição com base em objectivos vastos determinados pelo CCES.

#### *Reforçar a capacidade de orientação*

2.41 A abordagem de orientação diferenciada para um sistema ensino superior português mais diversificado, proposta neste capítulo, irá requerer uma considerável capacidade de orientação do Ministério e de outras agências centrais. Esta política e capacidade de planificação são fundamentais para o sucesso das alterações propostas pelo painel. De um modo general, não é uma questão de expandir os recursos humanos do Ministério e da Direcção Geral, mas antes uma questão de mudar as tarefas e responsabilidades e reestruturar a ênfase do sistema de governação tendo em vista vastos objectivos de base e indicadores de desempenho dirigidos pelos dados, para os contratos celebrados com as instituições. Muitas das desnecessárias funções demasiadamente reguladoras desapareceriam e seriam substituídas por um papel mais importante em matérias de planificação e políticas, no desenvolvimento de indicadores e na base de conhecimento para o desenvolvimento de políticas e na avaliação sistemática dos resultados de tais políticas e planos. O Ministério e o seu Gabinete proposto para a política de ES desempenharão também um papel fundamental no estabelecimento da ligação entre o desenvolvimento da estratégia de alto nível (no seu papel de proporcionar apoio profissional ao CCES) e a implementação dessa estratégia (no seu papel na negociação de contratos institucionais). É prioritário dar especial atenção ao recrutamento de pessoal, formação e desenvolvimento.

2.42 Em alguns países, os conselhos de alto nível, tais como o CCES, dispõem do seu próprio pessoal de apoio profissional. A Equipa de Revisão não o propôs, uma vez que é da opinião que um Ministério da Ciência & Tecnologia e Ensino Superior deverá ser um Ministério especialista “orientado para a política” contrastando, por exemplo, com um vasto Ministério da Educação, que é necessariamente orientado para a implementação e delegação. Neste contexto, faz pouco sentido a nível organizacional subcontratar políticas chave e recolha de informação / responsabilidades de análise. O Ministério estaria mais capacitado para rever a estratégia de inovação nacional (no que diz respeito a formação de capacidades e desenvolvimento da capacidade de investigação) se tivesse ele próprio capacidade ao nível de política profissional.

<sup>14</sup> A questão de como esta legitimidade poderá ser estruturada em Portugal é considerada no capítulo relativo ao sistema e gestão institucional.

<sup>15</sup> Ao contrário dos contratos actuais, que abrangem apenas uma pequena parte dos fundos públicos (1%), estes contratos substituiriam a fórmula actual derivada de fundos básicos para o ensino.

***Diversidade do Sistema****Novos públicos, novos programas*

2.43 A Equipa de Revisão apoia veementemente a conclusão do Relatório de Base que “Contrariamente ao que normalmente se afirma, Portugal não tem demasiados licenciados, na verdade tem muito poucos”. A questão chave é qual o tipo de licenciados que Portugal precisa mais? É evidente, através de um certo número de candidaturas, que a maior fonte de novos licenciados não dependerá apenas de um aumento do número dos tradicionais alunos que acabam o ensino secundário e que seguem a corrente educacional geral. O “Novo Programa de Oportunidade” pretende aumentar a oferta de programas de formação profissional no ensino secundário em 100.000 vagas, para que estes programas abranjam metade da população do ensino secundário em 2010. A alteração na política de acesso, que permite aos alunos com idade superior a 23 anos acederem ao ensino superior sem os tradicionais requisitos, origina uma maior oportunidade para aumentar o número de licenciados, se as instituições de ensino superior forem capazes de responder positivamente ao desafio de reconhecer a aprendizagem anterior e de providenciar programas bem articulados às necessidades destes novos alunos.<sup>16</sup>

2.44 Neste contexto, é de extrema importância que seja aumentada significativamente a diversidade de programas de estudo. A Equipa de Revisão é da convicta opinião que Portugal não necessita de aumentar o número de licenciados provenientes de programas universitários de longo ciclo, predominantemente orientados para a investigação. Uma significativa área de crescimento deverá ser desenvolvida em programas orientados para a vertente profissional de primeiro ciclo e para certificados profissionais de curto ciclo e programas de diplomas. Estes programas inserem-se no perfil dos novos grupos de alunos acima mencionados, mas a sua provisão num sistema de ensino superior, onde os professores universitários e os valores académicos desempenham um papel predominante, é um desafio essencial. Em suma, defendemos um aumento do número de estudantes no ensino superior e uma estabilização neste aumento, a favor de programas de bacharéis com orientação profissional e, particularmente, em programas de orientação profissional de curto ciclo no ensino politécnico (como já é evidenciado pelo aumento em cinco vezes do número de estudantes matriculados em Cursos de Especialização Técnica, no ano lectivo de 2006/7, principalmente no sector politécnico).

*Clarificação dos tipos institucionais e das respectivas funções*

2.45 Dentro da ampla estrutura binária conferida pelo Decreto-Lei 74/2006, a principal localização institucional de programas profissionais de primeiro e de curto ciclo deverá ser o sector politécnico. Embora as aspirações de muitos neste sector sejam exactamente no sentido oposto: maior desenvolvimento de programas de Mestrado, um aumento de titulares de Doutoramentos, uma tentativa de assegurar o direito de oferecer programas de Doutoramento, a expansão de programas de investigação e eventualmente a obtenção do estatuto universitário. De certo modo, estas aspirações reflectem os valores académicos tradicionais (que conduzem a corrente académica em muitos países), mas são também respostas estratégicas às anomalias da actual política de base na qual o sector politécnico actua. Os mecanismos de distribuição de recursos humanos, os níveis de autonomia institucional, os processos de acreditação de programas e as políticas de gestão de recursos humanos, todos necessitam de ser alvo de uma reforma de modo a criar uma política de base na qual as instituições politécnicas profissionalmente orientadas possam desenvolver um futuro sustentado que seja distinto das universidades tradicionais. Igualmente importante é o corolário da criação desta nova política de base: as universidades não deverão ser compensadas por introduzir áreas de programas que estejam fora da sua principal área de actividade, numa tentativa de recrutar estudantes num mercado cada vez mais competitivo. Resumindo, a Equipa de Revisão propõe que a estrutura binária seja mantida e reforçada. Os principais mecanismos deverão consistir nos contratos de desempenho celebrados e descritos acima, bem como as alterações significativas na autonomia institucional e na gestão propostas no capítulo seguinte tanto para as universidades como politécnicos.

<sup>16</sup> Uma terceira fonte de novos licenciados é obviamente a redução das taxas de não conclusão entre aqueles que ingressam no ensino superior.



*Desenvolvimentos diferenciados na autonomia institucional*

2.46 As formas de coordenação apropriadas aos institutos em diferentes fases de desenvolvimento e com diferentes missões e capacidades institucionais podem variar significativamente. Serão, pois, possíveis diferentes abordagens? Tal leva-nos a outra questão de política diferenciada, ao desafio de passar para além da coordenação uniformemente (única) aplicada e o que tal poderá significar para Portugal. O argumento essencial reside no facto de, embora sejam essenciais os objectivos e alvos para o sistema, e embora a coordenação sistemática seja um pré-requisito necessário para atingir esses objectivos e metas, a contribuição de cada instituição para os objectivos globais será diferente, e os mecanismos de coordenação óptima apropriados para cada instituição pode variar. Em Portugal, tal é particularmente importante, dado os elevados níveis de diversidade institucional dentro do sistema: desde grandes universidades urbanas com múltiplas faculdades, até instituições no interior que enfrentam a redução do número de matrículas, até pequenas escolas de disciplina única.

2.47 O painel ouviu uma série de opiniões que salientaram a importância de encontrar um novo estatuto legal para as universidades e politécnicos que poderia (de forma progressiva) proporcionar-lhes maior autonomia, oportunidades para desenvolvimento institucional e flexibilidade de recursos humanos. Foram sugeridas diferentes alternativas, tais como, uma Fundação ou um novo tipo de entidade pública. Esta é uma questão jurídica portuguesa, complexa e técnica, que está para além das competências do painel de revisores. Contudo, o painel está convencido que é de extrema importância resolver esta questão, para que possa ser concedido aos institutos públicos de ensino superior em Portugal um aumento significativo em termos de autonomia institucional. Trata-se portanto de um pré-requisito fundamental para se conseguir um sistema diversificado e receptivo, e para criar as condições nas quais possa ser introduzido um sistema de contratos institucionais negociados. A Equipa de Revisão acredita, contudo, que este aumento ao nível da autonomia institucional precisa de ser introduzido de forma diferenciada e ao longo do tempo dependendo das capacidades dos institutos (incluindo administração interna e reformas de gestão), e da quantidade de desafios que enfrentam. Esta questão é abordada mais detalhadamente no capítulo sobre administração institucional.

*Acreditação e licenciamento do Programa e a “Oportunidade de Bolonha”*

2.48 As contribuições diferenciais relacionadas com os objectivos nacionais deverão também ser parte integrante do processo de aprovação do programa. Como indicado anteriormente, o painel não prestou atenção pormenorizada ao assunto da nova estrutura e processo de acreditação em questão, uma vez que se trata de um assunto para uma revisão individual levada a cabo pela ENQA. Contudo, é importante que as questões de “planificação/relevância enquadradas na rede nacional do programa” relativas à acreditação de programas não sejam postas de parte. Os actuais requisitos no sistema de financiamento que oferecem a possibilidade de programas aprovados, que não são publicamente financiados, juntamente com os contratos institucionais negociados, acima propostos, constituem uma melhor abordagem a estas questões, em vez de se sobrecarregar a (nova) agência de acreditação com questões de planificação e prioridades de programa. Por outras palavras, a acreditação do programa pela nova agência não deverá ter qualquer direito ao financiamento público. Este último será determinado no processo de negociação de contratos institucionais onde os critérios de relevância serão um ponto-chave. Esta separação entre “qualidade” e “relevância” é particularmente importante, dado o enorme volume de trabalho que a nova agência terá, especialmente no contexto da actual introdução da nova estrutura de graus de três ciclos.

2.49 A aprovação do programa insere-se num novo território quando passa para além de novos programas para a retirada de fundos de programas existentes. O panorama do programa nacional português cresceu de forma rápida na última década e há argumentos fortes para uma rigorosa planificação e racionalização do programa. Neste caso, levanta-se de novo a questão da possibilidade de autonomia diferenciada. As negociações periódicas ou anuais ao programa e o estabelecimento de limitações *numerus clausus* poderão ser necessários para os institutos sem tradição nos processos rigorosos de aprovação dos programas baseados na instituição, mas desnecessários para institutos com claras e relevantes missões e que demonstraram adequados procedimentos internos de planificação. Não se trata de questão simples, e conceber as regras é sempre um desafio, mas a situação é clara. Procedimentos similares poderiam ser feitos na área da garantia da qualidade e acreditação institucional: permitir a “própria acreditação” ou

longos intervalos entre as avaliações externas para os institutos que deram provas da eficácia dos seus próprios sistemas. O que é importante é que os critérios subjacentes a tais requisitos diferentes sejam claros, transparentes e baseados na capacidade de cada instituto. Os actuais requisitos diferenciados para universidades e politécnicos e para instituições públicas e privadas não deverão ser continuados, nem tão pouco o controlo detalhado sobre as alterações de curriculum.

2.50 É reconhecido pelo Ministério que a implementação do “processo de Bolonha” proporciona uma oportunidade única para a renovação dos programas de estudo em Portugal e uma reconsideração dos processos educacionais com maior enfoque na aprendizagem e nos resultados do estudante, bem como uma preocupação mais explícita no que toca aos vínculos entre os programas de ensino e o mercado de trabalho. Estas questões são abordadas no quarto capítulo relativo aos programas educacionais, acesso, qualidade e relevância. Em termos da ênfase neste capítulo – diversidade do sistema e coordenação do sistema – é de extrema importância que esta nova oportunidade seja explorada ao máximo. Portugal encontra-se numa posição difícil, na medida em que a primeira onda de propostas de programas de estudo de “Bolonha” começa a aparecer exactamente na mesma altura em que a estrutura e os procedimentos da nova agência de acreditação ainda se encontram em estudo. A Equipa de Revisão acredita que, neste contexto, é importante que seja dada especial atenção à natureza dos acordos de transição (deixando a janela da oportunidade de mudança aberta), às prioridades iniciais da nova agência de acreditação e ao desenvolvimento da capacidade de orientação de forma mais geral dentro do Ministério e de outras agências centrais.

#### *Racionalização do panorama institucional*

2.51 A necessidade de racionalizar e diversificar o panorama do programa já foi salientada nos capítulos anteriores. Uma questão chave levantada pelo Relatório de Base é o facto de existir ou não uma necessidade de racionalizar o panorama *institucional*. Esta secção centra-se no sector do ensino superior público enquanto as abordagens ao sector privado são consideradas numa secção posterior. Como ponto de partida fundamental, a Equipa de Revisão acredita que, num contexto de crescimento planeado, o acesso amplo e os recursos limitados existentes para a capacidade do ensino superior não deverão ser perdidos e que, embora os institutos existentes possam necessitar de ser “reduzidas”, não deverão ser fechados. O ponto fulcral da questão da racionalização é então a reconfiguração organizacional compreendendo possíveis fusões.

2.52 A primeira forma de racionalização diz respeito à gestão e administração interna: no capítulo 3 relativo à administração, o Painel de Revisores propõe um reforço do nível institucional nas universidades e politécnicos, o que levará à redução do número de organizações relativamente autónomas dentro do sistema. A segunda questão relaciona-se com as 21 universidades e politécnicos que actualmente não estão integradas em instituições maiores. Estas são, principalmente, escolas militares e de enfermagem<sup>17</sup> e, embora o painel favoreça, em termos gerais, as instituições maiores e abrangentes, não possui informação suficientemente detalhada sobre estes dois sectores especializados para poder fazer recomendações concretas (As propostas apresentadas acima relativas a políticas diferenciadas permitirão às instituições mais pequenas e de enfoque único serem coordenadas de forma diferente. Não seria sensato acrescentar 21 escolas ao sistema de planificação institucional negociado, do mesmo modo que as universidades e politécnicos). O terceiro aspecto prende-se com o facto de dever existir ou não uma racionalização de instituições dentro das 14 universidades e 15 politécnicos – quer dentro dos sectores ou possivelmente também de forma transversal.

2.53 Já foram apresentados bons argumentos em relação à preservação e reforço da estrutura binária no ensino superior português, e o sector politécnico foi identificado como a principal área de crescimento no sistema em termos de novos grupos de estudantes e novos tipos de programas. A Equipa de Revisão acredita que se atinge mais facilmente este objectivo através da manutenção dos politécnicos enquanto instituições distintas e assegurando que são capazes de desenvolver as suas próprias missões distintas, objectivos, políticas de recursos humanos, etc. (Neste contexto, o sucesso da Universidade de Aveiro na promoção de sólidos programas politécnicos (e CET), dentro do panorama geral de uma “universidade de investigação” é notável e muito difícil de reproduzir).<sup>18</sup> A Equipa de Revisão recomenda que fusões de politécnicos com universidades e qualquer incorporação de institutos politécnicos em universidades, não deveriam ser encorajadas.

<sup>17</sup> As fusões estão já em curso nas escolas de enfermagem em três cidades.

<sup>18</sup> O painel não visitou a Universidade do Algarve, portanto não está a par da sua experiência a este respeito.

Isto deixa portanto a questão da racionalização intra-sectorial nos sectores politécnicos e universitários.

2.54 Com quatro excepções, as 29 universidades públicas portuguesas e os politécnicos produzem mais de 1.000 licenciados por ano (ou assim acontecerá quando a nova estrutura de Bolonha entrar em vigor). Duas das excepções situam-se nas universidades localizadas nas ilhas e as outras são o Instituto Politécnico do Cávado e do Ave e a universidade da Beira Interior, nenhuma das quais foi visitada. A Equipa de Revisão tem sérias reservas relativamente ao facto de esta situação ter ou não razões suficientes para embarcar numa *reconfiguração nacional* do panorama institucional, envolvendo um número significativo de fusões, consolidações ou fecho de instituições<sup>19</sup>, e se se trata ou não de uma prioridade para o ensino superior em Portugal, principalmente tendo em conta todas as outras reformas e desafios já identificados. Onde existam problemas particulares com instituições individuais ou com a sua sustentabilidade, estes deverão ser tratados caso a caso pelo Ministério na estrutura dos contratos institucionais negociados e acima propostos.

2.55 O mesmo princípio deverá ser aplicado onde haja preocupação relativamente à viabilidade de alguns pólos de *campus*, faculdades ou programas.<sup>20</sup> A Equipa de Revisão acredita que existem duas abordagens possíveis a tais casos: o Ministério pode intervir ou iniciar a revisão de instâncias particulares onde existam preocupações acerca da viabilidade dos pólos de *campus*, faculdades ou programas; ou estas questões poderão ser consideradas no processo de negociação dos contratos institucionais. O painel favorece a última alternativa, uma vez que esta deverá resultar em soluções adaptadas a cada caso e numa abordagem que encoraje as instituições a racionalizar as suas próprias actividades, em vez de se contar com a intervenção governamental de “tamanho único”.<sup>21</sup>

2.56 A Equipa de Revisão reconhece que a discussão acerca da racionalização institucional é impulsionada, em parte, por preocupações acerca do futuro e sustentabilidade das universidades e politécnicos situados nas regiões do interior e ilhas de Portugal. Os objectivos da Estratégia Lisboa e o desenvolvimento regional em curso são de extrema importância para o alcance do acesso mais vasto, para que esta significativa capacidade não desapareça lentamente e morra. Corre-se um grande risco que tal aconteça se o processo não for gerido e deixado às preferências do mercado e dos estudantes. É provavelmente inevitável que a quota de opções de ensino superior proporcionada fora da região costeira decresça, quer em termos absolutos, quer em termos relativos. Criar “instituições regionais” sustentáveis irá requerer abordagens de políticas e critérios de financiamento diferenciados (e os custos unitários serão certamente mais elevados). A abordagem planificação/contrato proposta acima deverá contribuir significativamente para este processo.<sup>22</sup>

<sup>19</sup> Por exemplo, como foi levado a cabo no sector politécnico australiano e holandês, nos anos 80, na Hungria em finais de 1990 e na África do Sul em 2000.

<sup>20</sup> Ficou claro através da visita da Equipa de Revisão e através das conclusões desta que existe âmbito considerável para aumentar a eficiência interna das instituições em termos de pólos de *campus*, programas e faculdades com poucas matrículas.

<sup>21</sup> A política actual para não fundar programas com menos de dez alunos é um bom exemplo desta abordagem de “tamanho único”. Contudo, na estrutura de orientação actual o Ministério não tem acesso às abordagens preferidas pelo painel, pelo que não tem muitas opções senão responder desta forma.

<sup>22</sup> Esta é uma área onde a experiência internacional é de pouca relevância. São necessárias soluções portuguesas “caseiras” que de alguma forma abordem três fenómenos sócio-espaciais – as preferências dos estudantes para ficar em casa, estudar nas grandes cidades e em programas universitários. Soluções criativas poderiam ser procuradas no financiamento dos estudantes, em programas conjuntos envolvendo períodos de estudo quer na costa, quer no interior e em publicitar os politécnicos e a sua capacidade para formar licenciados que encontram emprego.

*Reforçar a rede institucional*

2.57 Nos parágrafos anteriores, a Equipa de Revisão alertou para a mais importante reconfiguração nacional em grande escala do panorama institucional através de fusões e recomendou uma abordagem mais caso a caso dentro de uma estrutura binária reforçada e através de contratos de desempenho institucional. Contudo, isto não implica que o funcionamento da rede de instituições não possa ser melhorado por outros meios. Na sequência da visita de revisão em Maio de 2006, algumas iniciativas voluntárias envolvendo cooperação institucional chegaram ao conhecimento do painel.<sup>23</sup> A Equipa de Revisão acredita que estas iniciativas têm bastante a oferecer, que as instituições participantes deveriam ser encorajadas a passar da “intenção” à “acção” e iniciativas similares deveriam ser desenvolvidas no Nordeste, no Centro Este e no Centro de Portugal. No próximo capítulo sobre a administração institucional são feitas propostas para estruturas de coordenação regional que seriam bem adequadas para fomentar esta cooperação. A experiência internacional sugere que as instituições participantes e respectivos alunos e pessoal possam beneficiar através de ofertas de programas coordenados, programas conjuntos, acordos estruturais para transferência de alunos, partilha de infra-estruturas e capacidade, etc. Contudo, o painel aconselha que estas iniciativas sejam apoiadas apenas onde haja uma clara ênfase no reforço das competências regionais, respeitando ao mesmo tempo as diferentes missões das universidades e politécnicos. As nossas recomendações anteriores já salientaram o facto de não dever ser permitido manter o sistema binário e transformar as escolas politécnicas em universidades através de iniciativas de “cooperação”.

*Coordenar a contribuição do sector de ensino superior privado*

2.58 De todas as questões referentes a políticas, apreciadas pela Equipa de Revisão, a questão da contribuição do sector privado de ensino superior para a diversidade do sistema e a forma através da qual poderá ser coordenada é uma das mais complexas e desafiadoras. O papel do sector privado em expandir o acesso ao ensino superior em Portugal e de aumentar o número de licenciados portugueses tem sido substancial. Há dez anos, mais de um terço dos estudantes portugueses estudavam em instituições privadas mas as alterações demográficas, uma abordagem mais selectiva à política de acesso, o investimento em competências adicionais no sector público e o ainda fraco fluxo de alunos a concluir o ensino secundário reduziram esta percentagem para cerca de um quarto.

2.59 A redução absoluta do número de estudantes no sector privado já conduziu à falência institucional e a fusões e uniões no sector.<sup>24</sup> A questão relativa à forma como a política de ensino superior poderá responder a esta situação é objecto de discussão acesa. O próprio sector privado (que é bastante diverso) defende fortemente a igualdade de tratamento (especialmente na aprovação de programas) e um mercado aberto no qual os subsídios do estado para o ensino superior sejam concedidos aos estudantes que são livres de estudar nas instituições da sua preferência. A Equipa de Revisão tem sérias reservas relativamente à última posição, quer relacionadas com preocupações a nível de política pública global, quer com as condições específicas de Portugal em 2006 e os altos objectivos educacionais que o país estabeleceu. Para Portugal um tal sistema “voucher” impossibilitaria a orientação do seu sistema de ensino superior nas direcções que considera serem importantes para o bem-estar futuro do país. Do outro lado da questão, ouvimos a opinião de que o sector privado aproveitou as oportunidades de um mercado onde a procura excedia a oferta e, se o mercado se altera, uma importante parte do sector não terá simplesmente outra alternativa senão desistir. Também ouvimos preocupações acerca da qualidade do serviço em partes do sector privado, e observámos uma tendência para exagerar os aspectos centrados “no lucro” e o “enfoque em programas de estudo populares mas não dispendiosos”<sup>25</sup> deste sector diversificado.

<sup>23</sup> Estes incluem a expressão de interesse pela convenção estabelecida entre a *Universidade Nova de Lisboa*, dois institutos politécnicos e uma instituição privada; as conversações iniciais entre a Universidade de Évora e Algarve, juntamente com os politécnicos de Beja e Portalegre; consideração da integração do Instituto *Politécnico do Cavado e do Ave* e a Universidade do Minho; e o desenvolvimento da educação pós-secundária na Universidade de Aveiro através do desenvolvimento da *Escola de Aveiro Norte*.

<sup>24</sup> Neste contexto é vital que os regulamento legais para o rápido reconhecimento das fusões de instituições privadas sejam postas em prática.

2.60 A Equipa de Revisão reconhece que o direito ao ensino superior privado é garantido pela Constituição portuguesa, assim as universidades privadas e os politécnicos são parte integrante e de longo prazo do sistema de educação superior em Portugal. A nova agência de acreditação e os seus procedimentos de acreditação de programas devem garantir (ao longo do tempo) o término de quaisquer programas que não se enquadrem nos padrões aceitáveis de qualidade e também que as instituições privadas não sejam submetidas a procedimentos mais rigorosos que as instituições públicas. A questão política está em apurar se deve ou não existir maior apoio público (para além da ajuda financeira dos alunos) para essa parte da capacidade do ensino superior em Portugal, que se verifica nas instituições privadas? Acreditamos que é do interesse de Portugal fornecer apoio adicional, numa base selectiva, nos sectores cooperativos e não aqueles orientados para os lucros, de forma a assegurar que competências de ensino superior valiosas não sejam perdidas.

2.61 A visão futura expressa neste capítulo é de uma maior e mais diversificada forma do sistema de educação servindo um público mais vasto de estudantes com uma combinação de programas mais direccionados para programas profissionais e com relações estreitas com o mercado de trabalho. É possível que as instituições privadas estejam muito bem posicionadas para responder a este desafio. A Equipa de Revisão acredita que uma abordagem política pragmática seria a de o Ministério abrir periodicamente concursos para a provisão de programas de estudo onde haja insuficiente capacidade do sistema, aos quais tanto entidades privadas como públicas poderiam apresentar candidaturas. Tal evitaria o acréscimo de capacidades públicas onde não é necessário, e contribuiria para a preservação da capacidade privada valiosa que Portugal possui e da qual deveria continuar a beneficiar. Contudo, a Equipa de Revisão não está a propor que as instituições privadas sejam incluídas no sistema de contratos/planificação, tais financiamentos selectivos de programas poderá também criar espaço para negociações noutras áreas que possam contribuir para aliviar alguns dos efeitos negativos da actual concorrência competitiva entre instituições.

## F. CONCLUSÃO

2.62 Em suma, a Equipa de Revisão tece as seguintes recomendações com o objectivo de reforçar a coordenação do sistema e a diversidade do mesmo e da capacidade de resposta do ensino superior em Portugal:

- Um **Conselho nacional de alto nível para o ensino superior (CCES)** deverá ser estabelecido para desenvolver uma estratégia global para o sistema, para posterior consideração por parte do Conselho de Ministros
- As várias ambições e objectivos políticos relacionados com o ensino superior deverão ser integrados pelo CCES, numa única **estrutura de planificação**.
- O Ministério deverá proceder a grandes modificações na sua filosofia de orientação e nos mecanismos de financiamento, introduzindo um sistema de **contratos de desempenho institucionais** ou contratos negociados entre o Ministério (com base em objectivos resultantes da estrutura de planificação) e instituições individuais.
- A **diversidade na natureza dos programas de diplomas** deveria ser significativamente aumentada na qual a principal área de crescimento será verificada nos institutos politécnicos/em programas profissionais de diploma e certificado de curto ciclo.

<sup>25</sup> O painel pôde visitar apenas uma pequena amostra de instituições privadas, mas tomou conhecimento de exemplos inequívocos de programas de elevada qualidade em campos de estudo dispendiosos (por exemplo, Medicina Dentária e Arquitectura), que aparentemente são oferecidos a um custo mais baixo que aqueles dos programas públicos equivalentes.

- **A estrutura binária** deve ser mantida e reforçada. Os mecanismos para distribuição de recursos humanos, níveis de autonomia institucional, procedimentos de acreditação de programas e políticas de gestão de recursos humanos, todos necessitam de ser alvo de reforma, de modo a criar um ambiente de políticas de base em que as instituições politécnicas profissionalmente orientadas possam desenvolver um futuro sustentável que seja distinto das universidades tradicionais.
- **Um acréscimo significativo da autonomia institucional** deverá ser introduzido de forma diferenciada e ao longo do tempo, dependendo das capacidades das instituições (incluindo governação interna e reforma da gestão), e da dimensão de desafios que enfrentam (ver capítulo três).
- Os actuais requisitos diferenciados para a **aprovação de novos programas** para universidades e politécnicos e para instituições públicas e privadas não deverão continuar<sup>26</sup>; nem o controlo detalhado relativamente às alterações de curriculum. Deverá tirar-se o máximo partido da oportunidade única dada pela implementação do “processo Bolonha” para a **renovação dos programas de estudo** em Portugal e para uma reconsideração dos processos educacionais com um maior enfoque na aprendizagem e nos resultados do aluno, bem como uma atenção mais explícita à ligação entre os programas de estudo e o mercado de trabalho.
- A Equipa de Revisão não acredita que uma reconfiguração nacional extensiva do panorama institucional, envolvendo um significativo número de fusões e/ou fecho de instituições seja uma prioridade para o ensino superior português. Recomenda que os contratos institucionais negociados sejam utilizados para tratar de questões de racionalização interna nas situações onde existam lacunas institucionais/ de campus/faculdades ou programas desencadeados pelo reduzido número de ingressos. Também recomenda que as existentes iniciativas de cooperação institucional passem das intenções declaradas para a fase de implementação, onde existe uma clara ênfase no reforço da capacidade regional, respeitando ao mesmo tempo as diferentes missões das universidades e politécnicos e que outras regiões sejam encorajadas a fazer o mesmo.
- A Equipa de Revisão recomenda a provisão de apoio **estatal adicional às instituições de ensino superior privadas** (no sector cooperativo e não para aqueles vocacionados para os lucros), numa base selectiva através da oferta periódica, do Ministério, de concursos para a provisão de programas de estudo, quando se verificar capacidade insuficiente no sistema e aos quais tanto as instituições públicas, como as privadas poderão apresentar propostas.

<sup>26</sup>

Esses requisitos diferenciados foram abolidos pelo Decreto-lei 74/2006.

## CAPÍTULO 3: ADMINISTRAÇÃO INSTITUCIONAL

### A. INTRODUÇÃO

3.1 A discussão no Capítulo 2 centrou-se nos assuntos abrangentes do sistema. Discute a governação do sistema nacional, entre muitos outros tópicos importantes, e chama a atenção para o facto de o sistema nacional estar relacionado muito directamente com o nível institucional. Resumindo, o grau da autonomia e responsabilidades institucionais e locais irá reflectir a atitude a nível central quanto a estes mesmos tópicos. Se as atitudes e estruturas sistémicas introduzirem valorizarem e oferecerem apoio à iniciativa e inovação locais, então a administração e liderança a nível institucional irá reflectir essa atitude positiva – e vice versa.

3.2 Há poucos tópicos mais importantes que têm potencial para ajudar ou dificultar o sistema universitário e, desta forma, as nações individuais, à medida que procuram responder aos desafios que a sociedade de conhecimento emergente estabelece para todas as nossas nações. Este assunto de governação do ensino superior não está apenas relacionado com a administração da universidade, mas debruça-se sobre a libertação de inovação e criatividade nas nossas nações e, desta forma, também sobre o futuro. Estas são condições necessárias mas insuficientes para alcançar o sucesso. Sem estas condições, uma nação não pode desejar singrar neste mundo com cada vez mais ligações internacionais e altamente competitivo. Se tratadas correctamente, as condições estão criadas para o sucesso.

3.3 O impulso destes pensamentos está bem apreendido pela OCDE quando afirma que: “No século XX, na maioria dos países da OCDE, os governos exerceram um controlo e uma influência consideráveis no sector, para ajudar a alcançar objectivos como o crescimento económico e a imparcialidade social. Hoje, por um lado, os governos têm um maior interesse em assegurar que as instituições de educação ajudam a ir ao encontro das necessidades económico-sociais, dada a sua importância em sociedades orientadas para o conhecimento. Por outro lado, aceitam que a planificação central da criação de conhecimento, ensino e aprendizagem muitas vezes não é eficiente e que uma sociedade e economia em crescimento necessitam de instituições para trabalhar com um grau de independência, enquanto que os mecanismos de mercado são muitas vezes mais eficazes que os administradores na regulamentação da oferta e procura para as diversas formas de aprendizagem apresentadas a diferentes grupos de públicos. Desta forma, a governação do ensino superior encara alguns desafios difíceis. Se o ensino superior é, de facto, uma alavanca estratégica importante para governos na procura da obtenção dos objectivos nacionais, conseguirão os governos alcançar esses objectivos sem comprometer a independência das universidades, ou o seu dinamismo a servir os novos mercados? “E a arte de criar políticas irá, futuramente, envolver a garantia de que os objectivos públicos são cumpridos no ensino superior através da influência e não pela direcção.” (OCDE, 2003).

3.4 Muitos dos assuntos principais relacionados com a governação das universidades foram referidos no texto seminal (Rhodes, 2001), onde se faz uma distinção entre a governação e a gestão e se aconselha que os quadros de administração se concentrem na primeira, deixando a última para a reitoria. É também realçado o papel de líder e visionário do reitor, e apoia-se a abordagem competitiva usada nos Estados Unidos para a nomeação do presidente da universidade. É também referido que sem uma liderança forte do reitor nenhum sistema de governação consegue ser eficaz. Alguns extractos sobre o quadro da universidade e do presidente/reitor estão incluídos no Anexo C “História e Administração – algumas reflexões”, que também inclui uma perspectiva mais detalhada do tema e algumas referências a tendências internacionais.

## **B. TENDÊNCIAS INTERNACIONAIS NA ADMINISTRAÇÃO INSTITUCIONAL**

3.5 Foram estruturados novos sistemas de governação da educação terciária em Portugal, assim como em outros países da OCDE, criando uma amalgama de sistemas de governação complexos e, por vezes, ineficazes. No entanto, a educação terciária necessita de sistemas de governação modernos e eficazes, concentrados nos desafios e oportunidades emergentes em relação às instituições e aos seus recursos. Esses sistemas têm de ser enquadrados com as necessidades socio-económicas do mercado e da sociedade, assim como com as crescentes oportunidades emergentes de ciência e tecnologia.

3.6 Os assuntos mais frequentemente referidos em relação à governação institucional no ensino superior incluem a participação de stakeholders externos, a nomeação do reitor, assuntos relacionados com a liderança institucional, a dimensão e composição dos quadros governamentais, a eficácia e transparência das tomadas de decisão, a governação e gestão das instituições, ou seja, a relação entre o corpo administrativo e o reitor, o equilíbrio que precisa de ser conseguido entre a responsabilidade das instituições para com os governos e a sua autonomia em assuntos financeiros e académicos e o apoio de instituições na obtenção de objectivos nacionais.

3.7 As respostas dos governos variam em algumas das reacções de detalhe a estes e outros assuntos administrativos. No entanto, há tendências distintas e comuns a ser tidas em conta. O anexo C inclui referências a acções e iniciativas tomadas em vários países.

3.8 Quanto à participação de stakeholders externos, a tendência e acções distintas apoiam a sua presença nos quadros administrativos da maior parte das instituições do ensino superior; muitas vezes, a Direcção do quadro é mantida por uma pessoa externa à instituição. Surgem variações quanto ao equilíbrio conseguido entre as participações interna e externa.

3.9 As tendências quanto à nomeação do reitor são, de certa forma, menos claras que entre eleições internas e concursos públicos e concorrência. Na Irlanda, por exemplo, cinco das sete universidades nomeiam, tradicionalmente, os reitores/presidentes essencialmente numa base de eleição; nos últimos cinco anos, só uma não passou para o modo de concurso público. O cenário é menos claro em outros países, mas está bem implantada nos Estados Unidos e no Reino Unido.

3.10 Na maioria dos países, um debate importante gira à volta do equilíbrio a ser conseguido entre a autonomia institucional e a responsabilidade e capacidade de resposta para a comunidade e governos. A tendência é, discutivelmente, no sentido de haver um entendimento ou acordos gerais entre instituições e governos, com uma tendência geral para reduzir ou eliminar a micro-gestão do governo.

## **C. POSIÇÃO ACTUAL EM PORTUGAL**

3.11 A autonomia e a governação das universidades e politécnicos públicos em Portugal são definidas e decretadas por lei. No entanto, parece que o governo tem vindo gradualmente a limitar essa autonomia através de intervenções individuais ou normas, o que claramente levanta a questão de quão genuíno é o compromisso quanto à verdadeira autonomia institucional – ou, melhor, quão minuciosamente está de facto delineado. Enquanto se pode compreender que o governo tenha de intervir quando estão em causa assuntos de grande interesse nacional e que as instituições públicas apoiadas pelo governo têm de responder perante o mesmo, parece haver um padrão da promulgação de rotina dos regulamentos e intervenções anuais que debilitam essa autonomia e criam um clima de incerteza para a administração institucional. Estes tipos de intervenção fazem pouco para apoiar o exercício correcto da autonomia e tendem a debilitar a confiança e, por conseguinte, a inovação e o empreendedorismo ao nível institucional.

3.12 O que as universidades e politécnicos públicos têm em comum é que o seu pessoal académico e não-académico são funcionários públicos; como consequência, os salários são nacionais e controlados por lei, apesar de cada instituição contratar o seu pessoal e também ter a possibilidade de promover, por exemplo, dentro



de uma estrutura nacional estipulada pelo Governo. Este último exemplo retrata a interferência injusta e desnecessária nas operações internas das instituições do ensino superior. No entanto, cada instituição deverá procurar e conseguir a autorização do Ministério das Finanças para quaisquer aumentos no pessoal efectivo. Esta aprovação nem sempre é célere, particularmente em alturas de rigor financeiro e é tido como extraordinariamente lento.

3.13 Há várias características que são diferentes entre universidades e politécnicos; consequentemente, esta secção do relatório tratará dessas características separadamente, reunindo-as posteriormente no sector das recomendações neste capítulo.

### *Universidades*

3.14 As universidades públicas são vistas como sendo ou um elemento da administração indirecta do Estado, ou como a sua administração pública autónoma.

3.15 A Assembleia Universitária, o órgão superior, as suas funções – que incluem a eleição do Reitor – e respectivos membros, são especificamente definidas. A lei é estruturada de forma a garantir que todas as universidades disponham de estruturas idênticas de governo. As funções e os membros de muitos órgãos internos na universidade também são definidos na lei. De facto, chega inclusive a definir a extensão, funções e membros de órgãos dentro de escolas, faculdades, institutos e departamentos (até certo ponto). Parece que a lei estipula um número de órgãos para cada unidade referida, que são a Assembleia de Representantes, o Conselho Directivo, o Conselho Pedagógico e o Conselho Científico. O número de membros destes órgãos é bastante grande; o Relatório de Base afirma que o número de membros da Assembleia Universitária em 14 universidades públicas variou entre 64 e 331, enquanto que os números correspondentes para os Senados Universitários variaram de 36 para 179. A universidade pode criar estatutos que definem os procedimentos operacionais, aos quais estes corpos têm de aderir. É feita uma provisão particularmente definida para que a representação dos estudantes e do pessoal académico ser igual. É igualmente notável que a representação externa na Assembleia da Universidade não esteja definida. O Senado poderá ter até 15% de representação externa, sujeita aos estatutos da universidade; Estes membros são recomendados pelo Reitor; parece que cerca de metade das universidades tomaram essa provisão e a percentagem varia entre um reduzido 3% a um máximo de 12%, não alcançando nenhuma das universidades o máximo estabelecido.

### *Politécnicos*

3.16 A base legal para a governação dos politécnicos públicos é conservada na Lei de Autonomia dos Institutos Politécnicos (Lei 54/90). A Lei 46/86 – Lei de Bases da Educação – refere à autonomia dos politécnicos públicos, embora a Constituição não o faça. Parece que as escolas são entidades independentes dentro de cada politécnico. Enquanto que a lei define o Corpo Administrativo, os estatutos delineados pelo politécnico definem a estrutura organizacional interna. As estruturas de governação definem um Presidente, um Conselho Geral e é definida a participação do Conselho Administrativo Externo no Conselho Geral, apesar de a um nível reduzido de 13%. O Presidente é eleito pelo Conselho Geral e pode ser interno ou externo em relação ao politécnico. A participação externa é relativamente elevada nas Escolas Superiores dos Institutos Politécnicos, chegando a alcançar uma média de 70% no Conselho Consultivo; deverá ser, no entanto, referido que tal número de membros substancial externo não é normal nos outros órgãos, onde geralmente se registam uns meros 10% ou menos. Existe uma rede de órgãos definida para cada Escola, como se segue: Director do Conselho Directivo, Conselho Científico, Conselho Pedagógico, Conselho Consultivo e o Conselho Administrativo. Os Politécnicos parecem ser muito menos autónomos que as Universidades. Por exemplo, não podem criar ou eliminar cursos e o seu pessoal é controlado pelo governo ao ponto de 50% do pessoal ser admitido sob contratos especiais.

**Sector privado**

3.17 A partir de 1979, a publicação da Lei 9/79 – Lei de Bases para o Ensino Particular e Cooperativo – definiu a estrutura legal para a criação de instituições privadas de ensino superior. As regulações específicas foram promulgadas em 1985 mas, entretanto, algumas instituições privadas do ensino superior receberam aprovação oficial. Parece que a expansão do sector privado foi melhorada pelas regulações. As condições para a criação e operação do ensino superior privado estão estabelecidas na *Lei de Bases para o Ensino Particular e Cooperativo* (Decreto-Lei 16/94). Consequentemente, o fundador deverá adoptar os estatutos da instituição do ensino superior e apresentá-los para aprovação governamental. A lei estipula que cada instituição privada de ensino superior tem de ter, pelo menos, o seguinte corpo administrativo: um *Reitor* (para instituições universitárias) ou um *Presidente* (para institutos politécnicos); um *Director* ou *Conselho Directivo*; um *Conselho Científico*; um *Conselho Pedagógico*. A representação em qualquer um destes órgãos, incluindo pessoas externas, é um assunto da instituição. No entanto, tem havido um controlo apertado às instituições privadas; mais especificamente, têm menos autonomia académica que as universidades públicas, o que é motivo de preocupação muito grave para estas instituições.

**D. ASSUNTOS QUE CAUSAM PREOCUPAÇÃO**

3.18 Nas nossas discussões com os muitos indivíduos e instituições e órgãos representativos que chegamos a conhecer surgiram alguns assuntos importantes relacionados com a governação. Muitas destas preocupações foram também mencionadas no Relatório de Base. No nosso diálogo com indivíduos e instituições, ficámos surpreendidos com os fortes sentimentos manifestados quando à micro gestão do sistema pelo Governo. Os exemplos incluem o controlo detalhado de novos programas e modificações aos programas já existentes. Este nível de intervenção pelos ministérios teria sido mais natural em sistemas nacionais há alguns anos; mas muitos governos afastaram-se desse tipo de abordagem nos anos recentes, como indica a avaliação referente às práticas internacionais, incluída no Anexo C, dependendo, alternativamente, nas restrições do orçamento da instituição. Defendemos um desprendimento semelhante do Governo em Portugal afastando-se do detalhe da gestão e controlo institucional e movimentando-se para a visão global e estratégica.

3.19 A seguinte lista de assuntos contém os maiores focos de preocupação, que nos têm sido articulados. Acreditamos que são sintomáticos da governação e assuntos relacionados com a governação que estão a causar perplexidade e a desmotivar pessoas do sector do ensino superior, e não só, e que necessitam de ser abordados pelo governo, instituições, líderes institucionais e membros das instituições semelhantes, caso Portugal queira cumprir o seu máximo potencial como nação robusta, inovativa e dinâmica. Os assuntos que nos pareceram mais proeminentes e mais frequentemente referidos em opiniões e discussões foram os seguintes:

1. O grau de autonomia para as universidades públicas é consideravelmente maior do que nos politécnicos públicos; por exemplo, as universidades possuem os seus próprios edifícios, ao passo que os politécnicos não e os politécnicos não podem alterar, fechar ou abrir cursos sem a aprovação do governo. Um assunto relacionado é o facto de o grau de autonomia académica/pedagógica no sector privado ser, de facto, muito restringido, comparando com os seus semelhantes públicos; tal, aparentemente, ganha relevo nos atrasos consistentemente prolongados – frequentemente superior a um ano, como afirmado – do governo na aprovação de novos programas e, mesmo, na aprovação de alterações a programas existentes.
2. A falta de representação externa na Assembleia da Universidade e a relativamente modesta representação na Assembleia do Politécnico é difícil de entender face aos movimentos contrários em muitos países e na direcção das crescentes intersecções entre o sector do ensino superior, o ensino e investigação e as necessidades da comunidade e as prioridades que o Governo Português estabeleceu para fortalecer a economia. Enquanto os estatutos permitem uma representação externa nos Senados – até um valor máximo de 15% - os dados (Simão *et al*, 2002) revelam que apenas metade das universidades dispõe de membros externos no Senado;

nenhum atingiu o máximo e variava entre os 3% e os 12%. A ausência de stakeholders externos coloca uma grave limitação aos institutos em termos da sua interacção com o mundo externo, um mundo com o qual é suposto se comprometer e cujas necessidades é suposto satisfazer. É difícil de entender a separação efectiva formal destes dois mundos, que são tão mutuamente dependentes na sociedade do conhecimento.

3. Há a ideia, de um modo geral, de que a liderança dos institutos é fraca. Existe, claro, várias excepções a esta observação; não obstante, tais sentimentos persistem. São atribuídos, em grande medida, ao método particular de selecção do reitor, ao seu foco totalmente interno e ao processo político envolvido. Além disso, as estruturas dentro da universidade não valorizam o exercício de liderança. Se for para evoluir o ensino superior português e este competir com os seus concorrentes internacionais, então a mudança desta cultura negativa deverá ser prioridade.
4. A eleição em vez da escolha do Reitor. O processo político que está associado à eleição do reitor e às consequências inferidas; estas incluem limitações à liberdade do reitor devido a promessas que foram feitas durante a campanha e à geração de “campos opostos” quando um adversário não é bem sucedido. Este tipo de assunto foi claramente abordado pelo antigo Director da Faculdade de Letras e Ciência da Universidade de Harvard, Henry Rosovsky (Rosovsky, 1990) “Uma administração elegida...assegura que a liderança é fraca: não é provável que aqueles que são fortes e reivindicam mudanças sejam em princípio os mais populares’ e, fazendo referência aos EUA “..presidentes, directores, .... são nomeados – não elegidos – e podem ser demitidos. Tal é crucial porque as eleições académicas tendem a provocar uma liderança fraca.”. O facto de o reitor fazer invariavelmente parte do próprio instituto é um resultado directo do processo electivo e contribui para a insularidade das universidades.
5. Porém, uma outra questão é a extrema importância que é dada à colegialidade dentro dos institutos individuais. Os inúmeros níveis de tomada de decisão e os vários órgãos representativos, que colocam a ênfase na colegialidade, garantem que os processos são labirínticos. A ineficiência da tomada de decisão resulta do grande número de órgãos estatutários e da dimensão excessivamente grande desses órgãos. A lentidão na tomada de decisão e a falta de clareza e transparência das decisões quando são tomadas parecem ser uma consequência inevitável das estruturas e não estão de todo em harmonia com as abordagens modernas e eficazes. A colegialidade é um valioso conceito num instituto de ensino superior, mas acreditamos que pode ser alcançado dentro de uma estrutura com um número reduzido de níveis de tomada de decisão e com órgãos compostos por um menor número de membros. Um exemplo de um órgão ineficaz é o Comité Consultivo. Reúne-se com pouca frequência e tem pouca ou nenhuma influência no desenvolvimento do instituto de ensino superior. O Conselho Pedagógico parece também ter pouca influência na vida e actividade da universidade. O grande número de órgãos dentro das faculdades e departamentos, o que duplica os órgãos ao nível da universidade, debilita qualquer conceito de interdisciplinaridade, transparência ou a perspectiva de acção conjunta institucional ou o aparecimento de opiniões. A actual abordagem à colegialidade leva a outras situações anómalas. Uma anomalia proeminente é o facto de a representação estudantil ser idêntica à representação académica em vários órgãos; é necessário um reequilíbrio dos membros deste e de outros órgãos.
6. O controlo detalhado do governo dos números de funcionários é compreensível, à partida talvez por serem funcionários públicos. Tivemos muitas apresentações que realçaram a irritação que tal situação provoca ao nível local. No Decreto-lei N° 448/79 de Novembro de 1979 (alterado cerca de nove vezes no período de dez anos) o Governo descreve pormenorizadamente todas as formas de assuntos relacionados com a criação, designação e promoção de funcionários de universidades. O Governo também congela os números de funcionários e o recrutamento, se o orçamento nacional estiver sob pressão.

Além disso, o Governo congela também os excedentes institucionais periodicamente. Todas estas acções, independentemente de serem tomadas individual ou colectivamente, limitam a liberdade dos institutos de controlarem os seus assuntos e de planearem e actuarem estrategicamente. Limitam gravemente o exercício da autonomia que é garantido na constituição e levanta graves questões no que toca ao tipo de autonomia que é suposto transmitir. É difícil imaginar qualquer um dos institutos portugueses a conseguir alcançar a excelência e o estatuto de primazia nestas circunstância de incerteza e imprevisibilidade.

## **E. CONCLUSÕES**

3.20 Em muitas das reuniões no institutos e com particulares, quer no sector privado quer no público, surgiram vários temas comuns. Conclui-se que os institutos de ensino superior estão menos envolvidos nas necessidades nacionais, são menos criativos, receptivos, empreendedores e inovativos e menos transparentes no que toca à tomada de decisão do que é exigido e esperado pelo país em geral. Acredita-se de igual forma que o controlo detalhado exercido pelo Governo nas operações diárias do sector do ensino superior é considerável e que não está em sintonia com as tendências que são evidentes internacionalmente, onde os governos influenciam e orientam em vez de dirigir institutos. À luz do que foi mencionado acima, a equipa de revisão faz as seguintes recomendações:

3.21 Que o governo introduza legislação abrangente ao nível de politécnicos e universidades, na qual a autonomia dos institutos se encontre claramente definida. Recomenda-se ainda o aconselhamento relativamente ao conteúdo da nova legislação do IES junto de um painel de peritos internacionais. Sugere-se que a intenção deva ser a de aplicar esta nova legislação a todos os institutos de ensino superior. Embora o pormenor de tal legislação seja um assunto para o Governo determinar, a mesma deverá, pelo menos, permitir a eliminação de regulamentos que delimitariam essa autonomia estabelecida; que o corpo docente e os funcionários dos institutos de ensino superior sejam definidos como funcionários do ISE e deixem de ser funcionários públicos; que os salários sejam um assunto do IES; que a criação de postos de trabalho seja sujeita a um processo interno que envolva o acordo formal da autoridade governativa do ISE e que todas as nomeações para os ditos cargos – e mecanismos de promoção – sejam completamente transparentes e sujeitos a um processo de nomeação e publicação formal que envolva um número substancial de membros externos ao instituto, por exemplo. As finanças dos ISE não seriam consideradas como finanças estatais em tal acordo. Tudo acima mencionado e outras liberdades estariam sujeitas à elaboração por qualquer ISE de um orçamento equilibrado em cada ano.

3.22 No entanto, a autonomia e auto-regulação, que deverão ser características desta legislação, não deverão ser aplicadas a todos os institutos com efeito imediato; pelo contrário tem de ser introduzida gradualmente e em resposta aos pedidos dos institutos individuais. Sugere-se que tal pedido seja apresentado ao *Conselho Coordenador do Ensino Superior (CCES)*. A Equipa de Revisão propõe que o CCES avalie os ditos pedidos e faça as recomendações adequadas junto do Ministério no sentido de apurar se os novos regulamentos legais devem ou não ser aplicados ao instituto candidato. É igualmente recomendado que o CCES forme painéis de peritos para avaliar cada pedido e que os membros de dos ditos painéis compreendam uma maioria clara de membros internacionais. Os pormenores deverão ser um assunto que o painel de peritos deve recomendar, mas sugere-se que o grau em que as outras recomendações neste relatório foram implementadas com sucesso pelo IES candidato devam constar da avaliação da resposta institucional para fazer a transição. Estas liberdades encontrarão expressão numa nova relação com o governo. Mas a questão central é o facto de que, com liderança e administração excelente, a criatividade do corpo docente e dos funcionários será fomentada; novas iniciativas surgirão e o resultado final será um instituto receptivo, excelente e comprometido. Obviamente que tal perspectiva deverá ser vista como um imenso benefício para Portugal.

Recomendamos que cada Instituição de Ensino Superior seja autorizada e possua os requisitos necessários para o estabelecimento de uma autoridade governativa, cada qual com o seu modelo. Terá de ter responsabilidade pelo controle e direcção da Instituição, incluindo o controlo financeiro e os recursos físicos e humanos; também deverá ser ainda responsabilizada pela nomeação – e despedimento - do reitor.

- O Governo deverá estipular a estrutura de representação, talvez baseada nas seguintes orientações. (Se a nova legislação for introduzida, deverá incorporar explicitamente esta provisão). A representação não deve ser extensiva; um Conselho com menos de dez membros seria o mais indicado para ser eficiente e sugere-se que este não deva exceder as quinze pessoas, incluindo a Presidência; uma maioria dos membros, bem como o seu Presidente devem representar os stakeholders externos. Os membros internos devem incluir os membros do pessoal académico – que dentro dessa categoria devem pertencer à maioria – pessoal administrativo e alunos. O Presidente, que deve ser uma pessoa respeitada, deverá ser escolhido de entre os seus membros ou através de convite dos membros a um stakeholder externo.

- Além disso, recomenda-se que o reitor seja nomeado – não eleito – pela autoridade governante, seguida de uma competição pública utilizando processos de pesquisa e de selecção. O mandato do Reitor deverá ser de sete a dez anos e não deve ser renovável. O mesmo deve pertencer aos membros da autoridade governante. Deve ter direito a presidir o conselho académico e a comissão executiva, e a presidir também as subcomissões destes órgãos. Os Decanos e os chefes de departamento devem ser nomeados pela autoridade governante sob recomendação do reitor depois de consulta dentro da universidade.

▫ Um Conselho Académico/Senado estatutário deverá ser estabelecido pela instituição com responsabilidade total para os assuntos académicos da instituição. Enquanto eleito representante da comunidade académica não ser uma representação muito alargada; o total não deverá exceder talvez as 25 pessoas. Deverá ser presidida pelo Reitor. A representação deveria ser maioritariamente académica a tempo inteiro, de todos os níveis, incluindo a faculdade de pesquisa e incluindo aqueles cujas categorias das unidades de pesquisa foram consideradas como sendo excelentes ou muito boas e também dos Laboratórios Associados, por exemplo; os estudantes deveriam ter um número de representantes, no máximo três. Deve ser livre de poder estabelecer-se quantas subcomissões poderão assistir e trabalhar, mas não deve ser autorizado a transferir os seus poderes como órgão de decisão académica responsável a outro órgão ou pessoa.

▫ Uma Comissão Executiva deverá ser estabelecida em cada universidade para tomar decisões relacionadas com os assuntos de recursos. Presidida pelo Reitor, a representação – não maior do que dez – deverá ser, de um modo geral, representante da comunidade universitária, seja ela académica ou não académica; deve ter um membro estudante. Não devem existir membros externos. Os assuntos tratados devem incluir finanças, recursos humanos, instalações e equipamento. A autoridade governante também deve ser responsável pelo orçamento anual. De modo a transferir poder para a comunidade dentro do meio universitário, sugere-se que a responsabilidade orçamental deva ser devolvida ao nível mais baixo possível, por exemplo aos Departamentos (apoio e serviço académico ) ou escolas ou faculdades.

▫ Propõe-se que a governação seja relutante ao estabelecimento de órgãos estatutários adicionais e que a criação de tais órgãos seja alvo da mais rigorosa justificação e fiscalização. Dever fazer parte do objectivo a tomada de decisões eficiente e que o trabalho seja efectivo e transparente. Isto dará uma contribuição para a redução do número de órgãos deliberadores nas instituições e irá, por conseguinte, reduzir o número de académicos ocupados nos encontros e, desse modo, reduzir o desperdício do tempo valioso que os académicos frequentemente dedicam à comparência em tais encontros.

▫ *Os Politécnicos:* Recomendamos que estas mesmas liberdades e estruturas gerais sejam postas em prática tanto para os politécnicos, como para as universidades. Esta medida também terá como efeito atingir a paridade de consideração para o sector politécnico.

- *O sector privado:* Recomendamos que seja alvo do mesmo controlo de qualidade que é efectuado no sector público no que diz respeito à provisão e modificação dos programas académicos; estes controlos devem ser implementados precisamente da mesma forma no que diz respeito aos sectores público e privado. Além disso, deve fazer parte da exigência que as instituições privadas criem uma garantia de modo a cobrir a possibilidade de fracasso ou encerramento, de modo a assegurar que os estudantes que possam ser afectados sejam sempre protegidos.
  
- *Um Conselho Regional:* Um ponto de vista a que já estamos habituados é que existe muito pouca atenção direccionada para as necessidades e preocupações locais e regionais, existe pouca ou nenhuma colaboração entre as instituições de educação superior localizadas numa determinada área ou região e que esta lacuna resulta do esforço duplo de provisão de uma educação superior, a negligência das necessidades locais importantes e a falta de coordenação e cooperação entre as instituições. Foi-nos sugerido que deveria existir um “conselho regional” formado em cada região, compreendendo todos os fornecedores de ensino superior e outros fornecedores educacionais e de formação com uma larga representação de stakeholders, por exemplo, de negócios, sindicatos de comércio, grupos de voluntariado, etc. a intenção seria que tais órgãos não teriam uma base estatutária ou de tomada de decisões, mas seriam um veículo para a iniciativa local conjunta, por exemplo. Também teriam um papel na recomendação do realinhamento ou novas relações formais entre instituições de ensino superior na região para o CCES. Os relatórios anuais das actividades que surgirem serão fornecidos ao CNEES como um dado para a sua análise nacional e também como um dado das suas discussões contratuais com instituições individuais. Acreditamos que existe muito mérito nesta ideia e sugerimos que o Governo forneça o necessário financiamento de arranque para apoiar a administração de tais órgãos.

**BIBLIOGRAFIA PARA O CAPÍTULO 3**

Associação dos Conselhos Governativos das Universidades e Colégios

Glion Declaration II: The Governance of Universities, (Occasional Paper No. 46, 2000).

Comissão de 2002 dos Vice Ministros Australianos.

Coaldrake Peter, Stedman Lawrence, Little Peter, “Issues in Australian University Governance” Agosto 2003

OCDE, “ Changing Patterns of Governance in Higher Education,” em Política de Análise da Educação, 2003, (Paris: OECD, pp59-78), pp.63,78.

Rhodes Frank H.T. (2001) *The Creation of the Future – The Role of the American University*, Cornell University Press, Ithaca e Londres. (2001).

Rosokovsky H. (1990), *The University: an owner's manual*, Norton, Nova Iorque e Londres. Citado mas não referenciado no “The Political University: Policy, Politics and Presidential Leadership in the American Research University,” por Robert M. Rosenzweig, Johns Hopkins University Press, 1997.

Simão J.V., Santos S.M. & Costa A.A. *Ensino Super: Uma Visão para a Próxima Década. Gradiva. Pp421-422*

## CAPÍTULO 4: PROGRAMAS EDUCACIONAIS: ACESSO, QUALIDADE E IMPORTÂNCIA

### A. INTRODUÇÃO

4.1 Os desafios que Portugal enfrenta em relação ao ensino superior precisam de ser compreendidos em relação (a) à mudança da natureza dos requisitos de trabalho para modernizar a economia portuguesa e a necessidade de expandir a disponibilidade de trabalhadores especializados num variado âmbito de profissões e (b) às deficiências históricas na instrução e nos sucessos que foram alcançados para rectificar essas deficiências. Perspectivas de emprego para os menos habilitados provavelmente deteriorar-se-ão significativamente num contexto de competição global. O aumento dos conhecimentos educacionais e da formação de conhecimentos será de importância vital para o objectivo da equidade social e inclusão, bem como para o objectivo de melhorar a performance nacional económica através do fabrico de produtos e prestação de serviços de valor acrescentado mais alto.

### B. A SITUAÇÃO ACTUAL

4.2 Em meados dos anos 70, cerca de 20% de todas as pessoas com idade entre os 15 e os 64 anos eram analfabetos e menos de 5% tinha completado a educação secundária até ao 12<sup>a</sup> ano (MCTES, 2006). Apesar dos limites à disponibilidade dos professores e dos baixos níveis de conhecimentos educacionais por parte dos pais, limitando a preparação dos alunos, Portugal atingiu um rápido crescimento na participação escolar nas duas últimas décadas. Uma participação universal foi atingida nos anos de aprendizagem obrigatória. O certificado do 12<sup>o</sup> ano entre jovens até aos 22 anos subiu de 38% em 1993 para 50% em 2004 (Plano Tecnológico 2006). Os melhores alunos portugueses encontram-se entre os melhores do mundo. Contudo, o sucesso geral em termos de ensino em Portugal não atinge a referência europeia de 85% deste grupo etário. O Plano Tecnológico Português estabeleceu um alvo de 65% até 2010 em relação a essa referência. Um equilíbrio curricular inadequado dos planos escolares e as baixas taxas de progressão e êxito dos alunos, significa que muitos jovens têm opções limitadas ao entrar no mercado de trabalho e oportunidades limitadas na participação no ensino pós-obrigatório, vocacional e superior.

4.3 O número de licenciados qualificados na força laboral portuguesa subiu de 2% para 11% de 1992 a 2003 e o fluxo aumentou de 6.000 para 30.000 por ano (Ministério do Trabalho e da Segurança Social, 2006). O progresso na expansão da produção de licenciados é diminuído por uma falta de um enfoque adequado nas necessidades educacionais e de formação da maior parte da força de trabalho actual e futura. Como foi visto no Capítulo 1, Portugal tem, depois da Turquia, a quota mais baixa (20%) da sua população com idades compreendidas entre os 25-64 anos com conhecimentos educacionais iguais ou superiores ao nível secundário.<sup>27</sup> Cerca de 75% da força de trabalho total completou menos de nove anos de escolaridade, 62% frequentou menos de sete anos e 50% possui menos de 5 anos.

4.4 Actualmente, cerca de 15% dos estudantes não completa o 9<sup>o</sup> ano de escolaridade (o nível obrigatório desde 1986) e 60% não completa o 12<sup>o</sup> ano (70% alunos do sexo masculino). Também, enquanto que as matrículas no ensino superior duplicaram na última década, 40% dos estudantes do ensino superior não completa os seus estudos e não obtém licenciatura. As elevadas taxas de repetição e desistência nos níveis pós-obrigatórios de ensino representam um desperdício de recursos humanos que Portugal simplesmente não pode permitir.

<sup>27</sup> OECD, (2005), *Education at a Glance*, Quadro A1.1a



Portugal também não pode sustentar a ineficiência associada às elevadas taxas de repetição dos estudantes que eventualmente conseguem alcançar o sucesso, mas levam mais anos do que normalmente seria de esperar. Os estudantes devem progredir normalmente além do segundo nível de escolaridade antes dos seus vinte anos.

4.5 Como foi mostrado no Quadro 4.1, a população portuguesa é uma das menos bem qualificadas dos países membros da OCDE.

**Quadro 4.1 Indicadores Comparativos da Educação Terciária, Portugal & OCDE**

% de população 25-64 com qualificações terciárias	Portugal	Média OCDE	Posição Portugal
Tipo- Terciário B - total	2	8	23/24
Tipo- Terciário A - total	8	15	27/30
Programas de Investigação Avançados - total	1	1	9/12

Fonte: OCDE, (2006), Indicadores Comparativos sobre a Educação Terciária, Resumo para o Painel de Revisores

4.6 O principal desafio para Portugal é evidente desde a sua posição em queda na OCDE em termos da sua proporção de população com idades entre os 25-34 anos com qualificações terciárias (Ver Capítulo 1, Figura 1.5). Enquanto que Portugal aumentou a sua proporção de 9% para 16% entre 1991 e 2003, os países da OCDE aumentaram a sua participação média desse grupo etário de 20% para 29% e a posição de Portugal nessa medida decresceu de 18/21 para 25/30 (Ver Anexo E.)

#### *A demografia e a procura futura para o ensino superior*

4.7 A combinação de taxas de natalidade em queda, com os aumentos da esperança média de vida e os baixos níveis de imigração levaram ao surgimento de uma sociedade envelhecida tanto em Portugal como em outras economias desenvolvidas. Como se vê no Quadro 1.2 (Capítulo 1), prevê-se que a população jovem diminua na ordem dos 100.000 ou 20% entre 2005-2020 (MCTES,2006). Prevê-se que o grupo etário entre os 15-29 anos, que constitui a principal fonte tradicional de estudantes no ensino superior, caia em 500.000 durante o mesmo período de tempo, isto é, a uma taxa média anual de 30.000 ou 1,4%. Regiões diferentes do país serão afectadas de diferente forma, com os piores impactos a serem sentidos nas regiões do interior.

4.8 O declínio na procura por parte dos estudantes para o ensino superior começou a ser sentido em 1994, mas a oferta de vagas continuou a aumentar. À medida que o desequilíbrio entre a oferta e a procura se tornou evidente, várias instituições privadas e, como forma de manter o número de matrículas, algumas instituições de ensino superior públicas procuraram matricular estudantes cujas perspectivas de sucesso eram relativamente baixas num sistema dominado por critérios académicos. Várias políticas foram introduzidas para intensificar a verificação da adequação dos estudantes para o ensino superior com o objectivo de salvaguardar a qualidade dos estudantes a entrar no ensino superior. Simultaneamente, os custos da participação estudantil subiram, com o aumento de propinas em 1997 e novamente em 2003. Não existem provas disponíveis em relação às propinas que sugiram que as mesmas influenciem negativamente as matrículas ou a aceitação de ofertas de vagas. Contudo, as matrículas dos estudantes têm decrescido gradualmente desde 1997, atravessando todos os sub-sectoros, principalmente desde 2000, sendo a taxa de decréscimo das matrículas em instituições privadas dois e meio a três vezes mais elevada do que nas instituições públicas. (MCTES,2006).

4.9 O que é interessante verificar, é que o decréscimo na taxa anual média global das matrículas no ensino superior nos últimos anos de 3% é o dobro do decréscimo impulsionado pela demografia, sugerindo que não existe só o problema demográfico, mas também outros problemas. Também existem algumas flutuações de ano para ano. Um aumento no ano de 2006/2007 foi largamente atribuído ao aumento de estudantes trabalhadores em part-time. Parece existir alguma interacção entre as mudanças na política governamental e as estratégias específicas de posicionamento das instituições que vão acentuando o problema em geral. Quaisquer limitações globais adicionais nos requisitos que regulam a admissão de estudantes e reduções a programas com poucas matrículas podem exacerbar as pressões nas instituições, bem como nos estudantes potenciais. As mudanças na procura estudantil necessitam de uma abordagem de política mais graduada do que tem sido evidente em Portugal.

4.10 O decréscimo da participação de idades entre os 18 e os 24 anos não se deve apenas à demografia, mas também à incapacidade de os alunos terminarem o ensino secundário. Se as taxas de sucesso do ensino secundário fossem mais elevadas, provavelmente existiriam suficientes alunos extra para compensar a queda geral dos números neste grupo etário. Contudo, para melhorar as taxas de participação, progressão e de sucesso, será necessário mudar essencialmente dois aspectos preocupantes do sistema de ensino secundário em Portugal: a sua excessiva orientação académica que não serve os estudantes que poderiam beneficiar de uma abordagem à aprendizagem mais vocacional e prática; e uma cultura de estudantes reprovados que não têm o desempenho esperado, tendo como consequência a negligência das necessidades de desenvolvimento dos diferentes alunos.

4.11 Existem também outros grupos etários que poderiam beneficiar do acesso ao ensino superior estruturado adequadamente e cuja participação poderia aumentar a procura global de serviços de ensino superior. É necessário dar mais atenção à provisão de oportunidades de aprendizagem formais e informais para adultos. Tal irá requerer o desenvolvimento de novas formas de apoio à aprendizagem e de novos modos de educação e formação entregues em locais e alturas convenientes e de forma apropriada para os alunos.

4.12 O programa do Governo *Novas Oportunidades* representa um importante reconhecimento da necessidade de atrair um público mais vasto de estudantes e de servir as suas necessidades variadas de formas inovadoras. De salientar são as estratégias para a certificação dupla (geral e profissional) para os cursos de iniciação de ensino vocacional, aumentando de 22% para 50% a proporção de programas tecnológicos disponíveis para alunos do ensino secundário até 2010, e construindo pontes entre as correntes geral, técnica e profissional. Estas medidas deverão tornar a educação no ensino secundário mais atractiva e relevante para os jovens cujas necessidades não foram devidamente reconhecidas no passado. Implicam mudar a actual percepção comum da opção por conhecimentos técnicos como um substituto para a falha académica, em vez de serem vistos como uma escolha válida, e mudar a mentalidade do público em relação às carreiras técnicas com mérito social. Também novos planos de formação serão desenvolvidos para a força de trabalho, com o intuito de envolver um milhão de trabalhadores actuais em formação de qualidade durante um período de cinco anos, aproveitando a base dos processos de sucesso de *Reconhecimento das Capacidades, Validação e Certificação* iniciados em 1999. O Plano Tecnológico Português também estabeleceu como meta aumentar a participação da população na formação ao longo da vida de 4,8% para 12,5% até 2010. Estas mudanças oferecem oportunidades para os IES desenvolverem programas que atraiam um grupo diversificado de estudantes e o envolvimento dos politécnicos nestas iniciativas seria desejável e apropriado.

#### ***Os mercados de trabalho e o ensino superior***

4.13 Em 2006, 14% da população no activo possuía um nível de educação superior (MCTES, 2006). O objectivo de 15% para 2010 do Plano Tecnológico Português pode muito bem ser ultrapassado. O fluxo dos licenciados para o mercado de trabalho como uma percentagem do total subiu de 2% em 1992 para 11% em 2002. Para os grupos etários entre os 20-23 e os 23-26 anos, os licenciados representavam 47% e 40%, respectivamente, em 2003 (MCTES,2006). Várias considerações submetidas a esta revisão sugeriram que Portugal está agora a começar a inundar o mercado de trabalho com licenciados. Outras comentaram que a adaptação dos licenciados às necessidades do mercado de trabalho não é a melhor. Algumas indicaram que existem problemas de equilíbrio entre a procura e a oferta de licenciados, mas que estes problemas são mais de natureza qualitativa do que quantitativa.

4.14 Entre 2000 e 2005, o número de pessoas com um diploma de ensino superior subiu de 472.000 para 687.000, ou 9% em média por ano (Ministério do Trabalho, 2006). Este maior número de licenciados tem sido absorvido pelo mercado de trabalho, apesar da redução no total de emprego ao longo do período. Em 2005, existiam 46.000 licenciados desempregados inscritos (Ministério do Trabalho, 2006). Este número inclui os licenciados para posições na função pública, especialmente professores, sujeitos aos cortes para ir ao encontro das pressões fiscais e demográficas. Isto é, o crescimento moderado no desemprego de licenciados reflecte os problemas do lado da procura do mercado de trabalho e não os problemas com a oferta de licenciados. A taxa de desemprego para os licenciados (6,3%) era mais baixa do que a taxa média (7,6%) e mais baixa do que a referente a pessoas com um nível de qualificações mais baixo (8,0% ensino secundário, 7,8% ensino básico) (Ministério do Trabalho, 2006). A média de duração de desemprego para um licenciado (8 meses) é muito mais baixa do que a duração média nacional (15 meses). Geralmente os licenciados têm taxas mais rápidas de absorção por parte de mercado de trabalho, períodos mais curtos de desemprego e rendimentos mais altos do que os não-licenciados. Em 2003, os rendimentos de licenciados eram 2,3 vezes superiores à média de rendimentos e 3,4 vezes superiores do que os rendimentos dos trabalhadores com menos habilitações escolares (Ministério do Trabalho, 2006). Não existe um problema evidente de excesso de oferta de licenciados.

4.15 A questão de se adaptar os licenciados às necessidades do mercado de trabalho é mais complexa. O Plano Tecnológico Português estabeleceu o objectivo de aumentar o número de licenciados (com idades entre os 20-29 anos) na ciência e na tecnologia dos actuais 8,2 para 12 por cada 1000 habitantes. Este objectivo reflecte uma preocupação que se prende com o facto de Portugal ter taxas baixas de formação de capacidades no campo da ciência e da tecnologia que talvez possa impulsionar a próxima onda de crescimento económico. O Quadro 4.2 mostra as mudanças na composição de licenciados do ensino superior a entrar no sector privado, por campo de estudo entre 1994 e 2004. A percentagem de licenciados em engenharia e ciências naturais caiu 2,6 pontos percentuais, de 25,1% para 22,5%, ao longo do período. Contudo, tendências recentes na composição do total das matrículas no ensino superior, apresentadas no Quadro 4.3, são mais coerentes com as direcções desejadas da política do Governo. Podem ser feitas três observações acerca destes quadros. A primeira é que o sistema português, apesar do facto de o *numerus clausus* se aplicar estreitamente na medicina e em outros programas relacionados com a medicina, não aparenta ser tão rígido no que diz respeito às matrículas dos estudantes no campo da educação ao longo do tempo. A segunda observação é que o decréscimo nas percentagens das matrículas em artes e ciências sociais reflecte, em parte, a redução na oferta privada durante o período. Isto é, a aparente flexibilidade do sistema reflecte um subsistema privado em contracção. O que não se conhece é até que ponto os movimentos aparentes também reflectem as mudanças na procura estudantil ou oferta de fornecedores, ou condições do mercado de trabalho, ou algumas combinações de todos estes factores. O decréscimo nas matrículas e licenciados em agricultura, possivelmente reflecte mais as mudanças no mercado de trabalho do que as estruturas dos fornecedores, uma vez que várias instituições continuam a oferecer cursos de agricultura, apesar da falta de estudantes. Outros movimentos possivelmente reflectem a feminização das matrículas no ensino superior, com uma grande proporção de mulheres em humanidades e em ciências sociais, educação e ciências da saúde e deficiências associadas à preparação de estudantes de matemática e ciências nas escolas secundárias. A terceira observação é que uma significativa e crescente proporção de estudantes e licenciados parece ser destinada a trabalhos relacionados com o sector dos serviços, que é consistente com a mudança da estrutura da economia portuguesa. Dos licenciados que entraram no emprego privado em 2000, apenas 15% entrou na indústria de fabricação e menos de 1% da indústria primária. Não existe uma evidente disparidade entre a oferta de licenciados e as necessidades do mercado de trabalho.

**Quadro 4.2 Entradas no Mercado de trabalho dos licenciados por campo de licenciatura, 1994 & 2002 (%)**

<i>Área de Ensino</i>	<i>1994</i>	<i>2002</i>
Economia/Gestão	22.2	19.8
Engenharia	18.7	17.2
Artes	3.4	6.2
Ciências Naturais	6.4	5.3
Ciências da Educação	7.6	4.6
Ciências da Saúde	4.7	4.2
Ciências Sociais	7.9	16.0
Relações Internacionais	3.1	2.3
Agricultura, Floresta etc	3.7	1.0
Outras	22.2	23.4
Total	100%= 7342	100%= 28372

Fonte: Escaria, V. & Madruga, P. (2006, preliminar), "Entry of University Graduates in the Portuguese Labour Market". Relatório de trabalho preliminar, não publicado

**Quadro 4.3 Composição dos Órgãos de Estudante no Ensino Superior, 1995/96 & 2005/06 (milhares)**

<i>Campo de Ensino</i>	<i>1995/96</i>	<i>(%)</i>	<i>2005/06</i>	<i>(%)</i>
Educação	30.3	(10.0)	26.3	(7.2)
Artes & Humanidades	28.6	(9.1)	31.6	(8.6)
Ciências Sociais & Direito	125.5	(40.0)	116.3	(31.6)
Ciência & Tecnologia	87.5	(27.9)	107.4	(29.2)
Agricultura	8.9	(2.8)	7.0	(1.9)
Ciências da Saúde	21.7	(6.9)	58.8	(16.0)
Serviços	10.8	(3.4)	20.5	(5.6)
Total	313.4	(100.0)	367.9	(100.0)

Fonte: Ministério do Trabalho e da Segurança Social (2006), Emprego e Desemprego dos Licenciados do Ensino Superior

### **C. A NECESSIDADE DE MAIOR PARTICIPAÇÃO EDUCACIONAL MAIS ABRANGENTE E EFECTIVA**

4.16 Os programas de ensino superior irão necessitar de servir mais efectivamente dois novos grupos de participantes: um grupo alargado de alunos que sai da escola que tenha frequentado programas tecnológicos e outros programas especializados de estudo; e estudantes adultos que procuram melhorar as suas qualificações, com reconhecimento da aprendizagem anterior através da experiência. Será necessário colocar à disposição dos novos alunos novas alternativas, incluindo as de pós-secundário e outros cursos de ensino superior, cursos de ciclo curto e cursos normais. A iniciativa do Governo *Novas Oportunidades* deveria trabalhar para aumentar o número de estudantes que se candidatam ao ensino superior e diversificar a composição do corpo estudantil. Será necessário que as instituições de ensino superior respondam, não só através da expansão das suas matrículas, mas também através da oferta de novos tipos de programas via novos modos de entrega para servir uma maior diversidade de *backgrounds*, experiências, aptidões, motivações e oportunidade de aprendizagem dos estudantes. Da mesma maneira que se prevê que um leque mais vasto de medidas para transformar a natureza do ensino secundário sirva uma composição mais diversa de estudantes com diferentes *backgrounds*, aptidões e aspirações, o ensino superior também terá que ser transformado.

4.17 A tarefa de transformar o ensino superior será complexa, não só para as próprias instituições, mas especialmente para as universidades públicas e politécnicos. Muito poucos têm consultas estruturadas com a indústria, e muitos reflectem compreensões pobres das necessidades e tendências do mercado de trabalho. Também parece que muitos nem sequer compreenderam nem se prepararam para a mudança de educação das classes da elite para a educação das massas durante as duas últimas décadas, em que os estudantes provêm de diversos *backgrounds* e as instituições têm a responsabilidade de responder à diversidade das suas circunstâncias e necessidades. Muitos persistem numa cultura que se recusa a aceitar a responsabilidade pelo sucesso daqueles que admitiram. A equipa de revisão ficou chocada com as atitudes demonstradas por parte de algumas universidades em relação aos seus estudantes, especialmente das que atraem matrículas dos estudantes com os melhores resultados, mas procuram reprovar dois em cada cinco. Uma maior diversificação de estudantes que participam no ensino superior necessitará que as universidades públicas e os politécnicos repensem radicalmente o seu papel de base e finalidade num Portugal moderno.

4.18 As universidades privadas e os politécnicos privados servem actualmente a procura de qualificações a nível empresarial e de gestão e nas ciências da saúde. Várias instituições fornecem cursos nicho (por exemplo aeronáutica), e algumas servem áreas específicas da actividade do sector privado, tal como a educação. Muitas instituições privadas mostraram alguma preocupação em relação ao contexto do decréscimo da procura por parte dos estudantes e a sua necessidade de cobrar propinas mais elevadas do que as instituições que têm a vantagem de receber subsídios governamentais, pois irão continuar a perder matrículas e quota de mercado. Algumas instituições estão a voltar-se para o mercado do estudante adulto, devido a uma política de admissão mais flexível para aqueles que têm 23 anos ou mais, como fonte de um novo crescimento. Muitos fornecedores privados também são inovadores e flexíveis nos seus planos para a aprendizagem, incluindo aulas nocturnas, aulas ao fim-de-semana, e planos especiais para adultos e a ministração de cursos no local de trabalho. Espera-se que ofereçam cada vez mais pacotes individualizados para ir ao encontro das necessidades da indústria e do comércio em alturas e locais convenientes para os estudantes. Também se espera uma contenção dos seus preços através de várias medidas de redução de custos. A expansão dos fornecedores privados para áreas de procura não tradicional irá criar a necessidade de novas medidas de garantia de qualidade que são simultaneamente robustas e apropriadas às novas formas de entrega.

#### **D. UM PAPEL RENOVADO PARA OS POLITÉCNICOS**

4.19 Através de vários sistemas e subsistemas nacionais de ensino superior, os politécnicos geralmente diferem das universidades em quatro pontos principais: têm custos unitários mais baixos de licenciatura; dão mais ênfase ao ensino prático; fornecem licenciados para áreas específicas (maioritariamente intermédias) do mercado de trabalho; e não oferecem cursos de pós-graduação pela investigação (Doutoramento e Mestrado pela Investigação). Consequentemente, os politécnicos dão um importante contributo à sustentabilidade de um sistema de ensino superior para as massas e não para a elite e, de facto, uma contribuição adicional para a transição da participação de massas para participação universal. Os politécnicos capacitam uma expansão eficiente com equidade. Admitem tipicamente estudantes que de outra forma não teriam acesso ao ensino universitário e, por isso aumentam a taxa de participação. Geralmente ajudam os seus alunos a progredir e a ter sucesso com padrões aceitáveis de aprendizagem. A participação dos estudantes de *backgrounds* desfavorecidos oferece uma oportunidade para uma ascensão social entre gerações.

4.20 Os politécnicos formam tipicamente licenciados mais depressa do que as universidades. Os seus licenciados estão particularmente preparados para sectores que contribuam para o crescimento da produtividade nacional através da aplicação de capacidades e adopção de tecnologias. Em algumas áreas do ensino, os custos dos cursos dos politécnicos aproximam-se dos das universidades. Na sua totalidade, contudo, pretende-se que os politécnicos formem um maior volume de licenciados e um maior volume de licenciados através de programas mais curtos do que os fornecidos pelas universidades. Os custos fixos de um politécnico são tipicamente mais baixos do que os de uma universidade que suporta a capacidade de investigação, bem como a capacidade de ensino. Por este motivo, os custos unitários anuais por estudante são mais baixos para os politécnicos do que para as universidades. Adicionalmente, a duração dos estudos num politécnico é em média menor do que a dos os cursos das universidades.

4.21 A exclusão dos politécnicos da investigação e da educação de investigação é normalmente justificada por três fundamentos base: a limitação à disponibilidade de capacidade de investigação de qualidade e a necessidade de concentrar mais do que dispersar essa capacidade; o elevado custo de sustentar a investigação de excelência, e a necessidade de conter os custos globais da investigação e do sistema de formação em investigação; e a necessidade de os politécnicos se concentrarem na transmissão e aplicação de conhecimentos, mais do que na preservação e geração de conhecimento. Os politécnicos contribuem para o sistema nacional de inovação, sobretudo através da formação de capacidades e da transferência de tecnologias.

4.22 O esforço para definir claramente as fronteiras entre os sub-setores do sistema de ensino superior das universidades e politécnicos não tem sido marcadamente bem sucedido em alguns países. As linhas de separação convencionais dos tipos de instituições por missão estão excepcionalmente dificultadas, quer sejam “cabeças vs mãos”, “teoria vs prática”, “académico vs vocacional”. Existem dimensões vocacionais para a preparação de profissionais através de cursos universitários, tais como na Medicina, Engenharia e Contabilidade, assim como existem dimensões teóricas para a preparação de enfermeiros, professores e técnicos.

4.23 As fronteiras de uma divisão binária são arbitrárias e existe alguma sobreposição inevitável, especialmente quando estão a emergir novas profissões “de conhecimentos intensivos”, paraprofissionais e técnicas. Por outro lado, as normas académicas tendem a levar as instituições demovidas a imitarem as características das universidades. E por outro lado, as universidades nem sempre são relutantes a invadir as disciplinas e tipos de programas designados para os politécnicos, especialmente em alturas de redução da procura convencional por parte dos alunos. Por este motivo, existe uma tendência típica para a convergência de papéis e os responsáveis pela criação de políticas recorrem a alguma forma de compromisso, tal como a inclusão de partes do subsector politécnico nas universidades, a fusão de instituições ou a flexibilização dos limites nas actividades politécnicas. O sucesso de tais esquemas varia de país para país, e depende frequentemente da visão clara dos líderes das instituições e da qualidade da liderança, um compromisso para servir diferentes públicos e participar as necessidades relacionadas com o serviço aos diferentes públicos.

4.24 A Lei portuguesa de 1979 foi uma declaração suficientemente clara das expectativas da orientação do ensino politécnico, quer em termos de ênfase educacional quer no que se refere ao destino dos licenciados. O ensino politécnico foi definido como: “um ensino com uma maior vertente aplicada e técnica e uma forte orientação vocacional, para a formação de técnicos de nível intermédio para as indústrias, empresas de serviços e unidades educacionais”.

4.25 Foram facultadas à equipa de revisão indicações do compromisso dos politécnicos independentes em termos de desenvolvimento económico e cultural das suas regiões. Este compromisso foi expresso de diversas formas. O seu aspecto mais positivo foi o facto de envolver o politécnico em programas de compromisso activo para com os estudantes previstos e as suas escolas, juntamente com a transferência de conhecimento para as empresas e a ampliação da oferta de serviços criativos às comunidades. A maioria dos representantes dos politécnicos tem conhecimento de que foram nomeados na expectativa de promover a igualdade de acesso, principalmente para jovens desfavorecidos, mulheres e pessoas vindas das regiões do interior. Nem todos conseguiram demonstrar que estavam a dedicar-se seriamente a estas prioridades. No contexto do decréscimo das matrículas e da conseqüente redução dos níveis de financiamento, o apelo actual às raízes e o compromisso para com o “princípio da proximidade” apresenta-se, em alguns casos, como um apelo a um apoio especial.

4.26 Apesar de algumas práticas exemplares, a Equipa de Revisão concluiu que os politécnicos em Portugal se afastaram do seu objectivo inicial. Não existe nada que diferencie o ensino nos politécnicos, apesar das afirmações retóricas do papel sectorial e missão institucional. Quase todos os representantes dos politécnicos indicaram, no decorrer das discussões no âmbito desta revisão, que desejam que estes se convertam em universidades. Tendo em conta as provas disponíveis para a Equipa de Revisão, não pretendem trabalhar com a indústria. A sua abordagem curricular é primeiramente baseada no conteúdo e na teoria, à semelhança do ensino universitário. Os seus programas não fornecem uma suficiente experiência de trabalho e estágios. Facultam um reduzido ensino profissional e pequenos cursos de formação. Os politécnicos não estão a contribuir para melhorar as taxas de sucesso no ensino secundário. Estão também a negligenciar as ofertas pós-secundárias e técnicas que são necessárias para servir os estudantes que não se adaptam ao ensino académico e que já não fazem parte da educação portuguesa.

4.27 De uma forma geral, os politécnicos podem fazer muito mais para equilibrar a procura do interesse institucional e as contribuições do benefício comunitário. Precisam de voltar à sua missão central de formar licenciados empregáveis com conhecimentos práticos, fundamentados por capacidades analíticas e de resolução de problemas. Também necessitam de se ver, e de fazer com que a comunidade também os veja, como uma força maior de ensino e formação pós-obrigatórios, englobando um ensino adicional e ensino superior, para os novos participantes de Portugal – os formandos jovens e adultos anteriormente excluídos aos quais é dirigida a iniciativa *Novas Oportunidades*.

4.28 O Governo procurou reforçar a expectativa de que os politécnicos seriam diferentes das universidades, e que deveriam ser valorizados pelo seu diferente e importante papel. A Lei 74 de 2006, refere-se aos subsistemas universitário e politécnico com tendo “uma igual dignidade e exigência, mas com diferentes vocações”. As principais diferenças prendem-se com as expectativas das qualificações oferecidas pelos politécnicos e universidades. Relativamente ao Mestrado nos politécnicos, espera-se que os licenciados “adquiram uma especialização profissional”, contrastando com a “inovação na investigação” esperada de um Mestre formado numa universidade num ambiente de investigação. Para um Licenciado do politécnico, a expectativa é de que:

“deve valorizar particularmente as acções de formação direccionadas para o desempenho de uma actividade profissional, assegurando uma componente de aplicação de conhecimentos adquiridos nas actividades reais do respectivo perfil profissional”.

4.29 Ao mesmo tempo, os politécnicos deparam-se com mensagens confusas. É-lhes exigido que aumentem o nível de qualificações do seu corpo docente para o nível do doutoramento, na realidade o seu financiamento depende da sua performance em aumentar as qualificações do seu corpo docente. Contudo, não se pretende que sejam instituições de investigação nem que facultem um ensino de investigação e são lembrados que a sua abordagem ao ensino superior deveria ser orientada para a aplicação. Ouviram falar que está a ser considerada a possibilidade de integração selectiva de algumas escolas politécnicas em universidades. Ouviram falar do facto de poder ser necessário fornecerem cursos de curta duração pós-secundários dentro dos seus orçamentos actuais. E vêem parte das taxas de matrículas que conseguiram obter ao longo dos anos, e na quais se baseiam os seus orçamentos, serem ultrapassadas pela concorrência das universidades e dos fornecedores privados. É necessária uma definição mais clara do papel dos politécnicos que transmita uma visão mais ampla da sua individualidade.

4.30 Considerando a procura por parte dos estudantes e do mercado de trabalho e a eficácia em termos de custos do fornecimento educacional, não existe qualquer necessidade evidente ou prioritária de ampliação do número de estudantes no subsistema universitário, a não ser em cursos mais elevados na área da investigação e mesmo assim apenas nas áreas em que Portugal tem um desempenho de acordo com os mais elevados padrões de excelência de investigação internacional. O futuro crescimento na participação no ensino superior deverá ser significativamente concentrado no subsector politécnico. Tal implica uma aceitação das diferenças fundamentais da missão dos subsectores em termos de entrada de estudantes, custos de produção e de graduações. O Painel de Revisão não pode avaliar até que ponto as instituições e várias comunidades de interesse - principalmente estudantes, pais e entidades empregadoras - desejam orientar as expectativas numa base horizontal, mais do que vertical. Por um lado, a história e a cultura são forças poderosas. Por outro lado, o crescimento e a sobrevivência dependem da adaptação às condições de mudança de ambiente.

## **F. QUALIDADE EDUCACIONAL**

### ***O Processo de Bolonha em Portugal***

4.31 O Decreto Lei 74/2006 aponta as expectativas da transição de Portugal para um sistema de ensino superior no âmbito do processo de Bolonha. É evidente que este processo “não pode, em circunstância alguma, ser entendido como uma mera mudança formal”, e chama a atenção para o elemento chave da mudança visada:

“Uma questão central do Processo de Bolonha é a transição de um paradigma de educação passiva baseada na aquisição de conhecimentos num modelo baseado no desenvolvimento de competências, a nível genérico – instrumental, interpessoal e sistémico – e especificamente associado à área de formação, na qual os componentes de projecto e experimentais desempenham um importante papel. A identificação das competências, o desenvolvimento das metodologias adequadas para a sua obtenção, a implementação de um novo modelo – estes são os desafios que as instituições do ensino superior têm de enfrentar”.

4.32 As instituições comprometeram-se a apresentar as suas propostas para os programas respeitantes ao processo de Bolonha no decorrer desta revisão. Em discussões levadas a cabo com instituições, a atenção foi direccionada para os programas de reestruturação para os três ciclos de ensino superior e para a enumeração de créditos ECTS para elementos de estudo dos ciclos. O Suplemento do Diploma foi menos debatido e quase não foi mencionada a transformação das abordagens ao ensino passando de curricular para uma ênfase nas competências (na realidade uma mistura de ambos). Existe uma preocupação no que diz respeito ao facto de, em Portugal tal como em muitos países da Europa, a rápida reformulação dos cursos de modo a irem ao encontro dos ciclos de cursos superiores de Bolonha estar ou não a ocorrer de acordo com as capacidades desejadas dos licenciados, os resultados de aprendizagem dos novos programas, as novas formas e meios de aprendizagem necessários para o desenvolvimento das capacidades, e os métodos a serem utilizados para a demonstração e avaliação das competências do aluno.

4.33 Como o Capítulo 2 defende, uma precipitação no sentido de cumprir o processo de Bolonha, se tal envolver uma atenção superficial para as mudanças visadas para a prática da aprendizagem e ensino, iria constituir uma oportunidade perdida para a alterar o enfoque do ensino português para um processo de aprendizagem como desenvolvimento de capacidades. Se essa mudança não for feita, será difícil para Portugal cumprir os seus objectivos de trazer os jovens excluídos para o ensino secundário, e alargar a participação no ensino superior entre os jovens e adultos. A abordagem portuguesa predominante do ensino como acto de debitar informação e da aprendizagem como uma recepção passiva de conhecimentos, mais do que uma interacção, o questionamento e experiência prática, é a principal razão para as baixas taxas de participação educacional e sucesso. A cultura e prática de não conseguir grandes proporções de alunos em vários níveis do processo educativo, e as excessivas taxas de repetição, reflectem o domínio de uma abordagem curricular utilizando uma avaliação com base nas normas. As reformas de Bolonha visam uma abordagem de competências utilizando uma avaliação baseada nos critérios, juntamente com os modos de aprendizagem que englobam os estudantes activamente, mantêm os seus interesses e alargam os seus horizontes. Esta ampla mudança na atitude da educação, com todas as mudanças de cultura, procedimento e capacidade que acarreta em todas as escolas, politécnicos e universidades, é fundamental para aumentar a participação, progressão e sucesso do aluno.

4.34 As discussões com instituições centraram-se no primeiro ciclo universitário de 3 anos. Várias instituições exigem nichos para programas de duração mais curta, digamos de 18 meses ou dois anos, principalmente nos cursos que levem a actividades paraprofissionais. Não existe nada no acordo de Bolonha para evitar a oferta de programas de ensino superior de ciclos curtos, e as instituições esperam ser aconselhadas a fazê-lo. Houve pouco espaço para explorar as intenções no que diz respeito aos padrões do grau de segundo ciclo e às opções de financiamento. Algumas instituições parecem confusas relativamente às suas opções no que diz respeito a programas de 3+2, 4+1, ou de 5 anos integrados, e outras configurações alternativas.

4.35 Algumas empresas lamentaram, durante esta revisão, que, apesar dos licenciados estarem geralmente bem preparados a nível teórico e de terem boas capacidades analíticas, têm receio de fazer recomendações para a resolução de problemas práticos, de cometer erros e falta de “conhecimentos flexíveis” de compreensão contextual, iniciativa, gestão de projectos, trabalho em equipa e de relacionamento interpessoal. Esta lista de alegadas deficiências sentidas pelas entidades empregadoras é familiar, em muitos países e Portugal pode não ter necessariamente maiores desafios do que os outros países. Contudo, tal feedback é instrutivo para dirigir a atenção das políticas para a eficiência da aprendizagem para diversos objectivos. Este assunto é discutido abaixo no contexto da qualidade e o processo de Bolonha.



4.36 Actualmente Portugal não possui processos sistemáticos para garantir a qualidade no ensino superior. O sistema anterior de avaliação de fornecedores está desacreditado, não só devido às deficiências na sua abordagem mas também devido à falha por parte das autoridades na tomada de medidas quando uma instituição se recusa a cooperar ou se descobriu que providenciava programas inadequados. O Decreto Lei 74/06 delinea um novo sistema nacional de acreditação, e a Rede Europeia para a Garantia da Qualidade do Ensino Superior (ENQA) forneceu um relatório separado ao Governo português, no qual recomenda a implementação de procedimentos para o registo de novos programas que não discriminem o tipo de fornecedor institucional. Tal abordagem enfatiza a natureza dos programas educacionais e as capacidades dos licenciados, e aos padrões de qualificação conferidos pela conclusão desses programas.

4.37 Em discussões com corpos docentes e administradores de instituições de ensino superior, estudantes, e empregadores de licenciados, tornou-se evidente para o Painel de Revisão que os padrões de uma licenciatura variam, e sabe-se que variam, entre instituições públicas e privadas, apesar de uma política oficial da “paridade de reconhecimento” na contratação de funcionários públicos. As entidades patronais parecem ser mais discriminativas; várias indicaram que contratam os licenciados apenas de algumas universidades e não contratam licenciados dos politécnicos. Os dados disponíveis em relação ao emprego de licenciados também sugerem que os licenciados de algumas instituições habitualmente obtêm emprego nos três meses seguintes à sua licenciatura, enquanto que os licenciados nas mesmas áreas vindos de outras instituições podem levar até 18 meses a encontrar um emprego. Não é claro até que ponto essas diferenças nas preferências de contratação das entidades patronais e o tempo que os licenciados levam até encontrarem emprego reflectem meramente a importância dada ao estatuto das instituições. A falta de quaisquer avaliações e comparações de confiança do desempenho de licenciados em todos os campos alivia a pressão nas instituições tradicionais no sentido de melhorarem o seu desempenho, e nega aos licenciados vindos de instituições inovadoras uma oportunidade justa de competir no mercado de trabalho.

4.38 Portugal enfrenta o problema de precisar de aumentar o acesso e conclusão dos cursos por parte dos alunos sem reduzir os padrões. Não existe uma forma fiável de saber actualmente se estão a ser mantidos os padrões de qualidade adequados. A Equipa de Revisão foi avisada de que as alterações aos requisitos de admissão de estudantes (por exemplo a nota de 95/200) foram impulsionadas por uma preocupação de salvaguardar padrões de qualidade, mas não foi apresentado qualquer requisito à equipa relacionando os requisitos de admissão com o sucesso dos estudantes ou a sua capacidade de obter a licenciatura. A política actual de admissão de estudantes parece descuidar o impacto desta situação na qualidade. Entretanto, os incentivos das políticas estão a instigar as elevadas taxas de conclusão e obtenção de licenciatura dos estudantes, sem efectuar uma verificação à qualidade do progresso do estudante.

4.39 A actual aproximação ao “controle de qualidade” com base nos dados não referenciados também é excluída por muitos estudantes. Uma pequena aproximação de base de curriculum examinada enfraquece o número desproporcional de estudantes, nos sistemas de escolas e ensino superior, e uma aproximação desenvolvida às necessidades de aprendizagem terá de ser adoptada. Uma população alargada e mais variada do ensino secundário irá apresentar na entrada ao ensino superior perfis mais distintos de conhecimentos educacionais do que o grupo actual. O presente sistema de examinação para a admissão ao ensino superior é essencial uma cascata de requisitos para o ingresso nas universidades, uma vez que a educação secundária possui uma falta dos próprios objectivos, e os cursos que não contarem para a admissão às universidades têm sido vistos como inferiores às que o fazem. Existem dimensões culturais bem como arquitectónicas para este desafio. Na mudança de circunstâncias, uma aproximação da qualidade assegurada aplica-se a todos os modelos, quer seja em relação aos dados dos estudantes ou aos rendimentos dos licenciados do sistema de ensino superior, produzirá maus rendimentos. Mais vale uma abordagem “que encaixe no objectivo” da qualidade assegurada garantida, dentro de uma estrutura de um mínimo de padrões para o alcance de uma qualificação educacional, consistente com as competências de Bolonha. Esta abordagem permitirá uma grande diversidade de dados dos estudantes e mais escolhas variadas para os mesmos, sem diminuir a qualidade. Os estudantes do secundário terão mais incentivos para escolherem os cursos que melhor se adequam aos seus interesses e aptidões, e com base no seu desempenho nesses cursos, para obterem sucesso no acesso aos estudos do ensino superior que preencham as suas capacidades, e que se adequem o melhor possível ao mercado de trabalho, consistente com os padrões da política do Governo. Será necessário que as escolas testemunhem as capacidades dos alunos em termos de padrão do seu desempenho; os pormenores de um relatório individual necessitam de mostrar tão bem quanto possível, o desempenho dos estudantes contra os critérios de avaliação de cada curso de estudo. Será também necessário para os politécnicos identificarem as capacidades de aprendizagem dos alunos de iniciação e prover programas de ligação e aprendizagem centralizados nos serviços de apoio, como são requisitados, para ajudar no alcance dos alunos.

4.40 A operacionalização de um objectivo de um propósito que encaixe na abordagem da qualidade assegurada pode ser facilitada através do desenvolvimento de uma Estrutura de Qualificação Nacional. Tais estruturas iram sublinhar a estrutura de qualificações educacional em Portugal, o significado educacional de cada qualificação, e as relações entre as qualificações. Isto é, as estruturas de qualificação deverão descrever as capacidades esperadas dos licenciados para cada nível de qualificação, e irão tornar-se referência para as avaliações da eficiência dos programas educacionais. Os padrões esperados das capacidades adaptadas, incluindo o padrão mínimo aceitável da recompensa de diplomas, que pode ser determinada através de processos de junção da escolaridade e comparações profissionais do trabalho dos estudantes e da matrícula de resultados por esses trabalhos. Tal avaliação de “padrões-referenciados” e cobertura são os componentes chave para um resultado de aprendizagem centralizada.

4.41 Para o ensino superior, a arquitectura das qualificações irão reflectir-se nas decisões tomadas em relação ao processo de Bolonha, no que diz respeito à nomenclatura, duração e finalidade das atribuições. O significado educacional de uma qualificação, de acordo com os princípios de Bolonha, seria definido por descritores com qualificações e atributos esperados (competências) para cada nível de qualificação educacional. As experiências de aprendizagem dos estudantes, e os seus feitos face às capacidades esperadas, seriam documentados através do *Diploma Supplement*, demonstrando dessa forma as distinções e mais valia de uma licenciatura portuguesa. O quadro de qualificações também identificaria os caminhos disponíveis para os estudantes construírem o seu *portfolio* pessoal de credenciais educacionais, incluindo melhorias de qualificações através do prolongamento de estudos, reconhecendo-se a aprendizagem anterior através das qualificações anteriores e/ou através da experiência laboral. Para avaliar a qualidade de um curso, seria feita referência ao ponto em que os licenciados alcançaram as competências especificadas para a qualificação atribuída. Ou seja, a avaliação qualitativa iria concentrar-se primariamente nos resultados da aprendizagem. No caso de qualificações do ensino superior, para dar efeito a uma abordagem apropriada para a finalidade da avaliação da qualidade, os descritores para as qualificações de universidade e politécnicos teriam de ser diferentes. Esperar-se-ia, por exemplo, que os licenciados universitários demonstrassem capacidades analíticas genéricas elevadas, que se enquadrassem em diferentes contextos. Esperar-se-ia, por outro lado, que os licenciados politécnicos demonstrassem a aplicação de capacidades técnicas numa ocupação profissional com elevado nível de competências. As expectativas de que os licenciados universitários, em termos de capacidades conceptuais, pudessem ser delineados como mais rigorosos que o esperado para os licenciados politécnicos ao passo que as expectativas dos estudantes politécnicos de serem capaz de providenciar competências técnicas avançadas poderiam ser delineadas como mais rigorosas para os licenciados politécnicos do que para os universitários. As pequenas diferenças na profundidade das expectativas dos licenciados universitários e politécnicos poderá ser expressa através da amplitude das suas capacidades, incluindo a comunicação, trabalho de equipa e capacidade para resolver problemas.

4.42 O desenvolvimento de um Quadro Nacional de Qualificações e descritores associados para atribuições é empreendido de melhor forma através de processos de deliberação inclusivos de todos os interesses: Governo e parlamento, empregadores de licenciados, órgãos profissionais, académicos, estudantes e organizações comunitárias. É particularmente necessário um diálogo inclusivo em Portugal, uma vez que o legado cultural afecta as atitudes actuais face à educação, como base para formar um novo compromisso social para um sistema diferenciado de ensino superior, onde os licenciados dos politécnicos são valorizados pelas capacidades específicas com que podem contribuir para o aumento da produtividade e para servir as necessidades da comunidade. Uma deliberação inclusiva também iria ajudar a ligar as partes envolvidas no ensino secundário, ensino e formação vocacional, ensino e formação para adultos, ensino superior e educação profissional. Um processo assim poderia ajudar a delinear as diferenças e clarificar os interesses comuns nos vários programas e, de forma importante, expandir oportunidades para caminhos flexíveis de aprendizagem entre os programas.

4.43 A Equipa de Avaliação da ENQA forneceu considerações mais detalhadas às estruturas e processos de acreditação que este Painel de Avaliação conseguiu ou teve como objectivo. A abordagem preferida da ENQA envolve uma avaliação individual dos programas, complementada por auditorias periódicas de qualidade à totalidade da instituição. Percebe-se que a frequência, e talvez intensidade, das auditorias de qualidade varie de acordo com os antecedentes das instituições. Este tipo de abordagem é aprovado em princípio por esta equipa de avaliação, e a sua aplicação é tida como capaz de alargamento em dois sentidos principais.

4.44 Primeiro, a aplicação de avaliações de qualidade específicas para programas poderá ser alargada para além da autorização de novos cursos e da verificação de padrões aceitáveis para cursos apresentados por instituições criadas. Um processo de deliberação para avaliações programáticas, envolvendo provedores, empregadores, órgãos profissionais e estudantes, poderá ajudar a construir um consenso nacional de expectativas quanto aos padrões dos resultados de aprendizagem para as atribuições universitárias e politécnicas em áreas particulares de estudo, como a engenharia, contabilidade, direito, enfermagem ou ensino secundário. Este tipo de processo poderia permitir a consideração de: (a) o conhecimento, compreensão e capacidades e outros atributos que um estudante deverá ter ao concluir um curso com êxito; (b) a estrutura conceptual que dá à disciplina a sua identidade e coerência; (c) a procura e desafio intelectuais em termos das capacidades necessárias para desenvolver a compreensão da disciplina; (d) os tipos de experiências de aprendizagem que são capazes de permitir aos estudantes desenvolver o conhecimento, compreensão e capacidades esperadas; e as formas de avaliação adequada para quantificar o sucesso do estudante quanto aos resultados desejados de aprendizagem. Desta forma, poder-se-à dar substância e dimensão enquadradas com as circunstâncias portuguesas às reformas conjecturadas através do Processo de Bolonha

4.45 Segundo, a avaliação da qualidade da especificidade do curso poderia ser alargada ao nível das instituições do ensino superior para promover uma abordagem de desenvolvimento face à melhoria de qualidade. Aqui, o ponto central a ter em consideração seria ao nível das responsabilidades institucionais para a concepção de cursos, oportunidades de aprendizagem, avaliação de aprendizagem e sucesso dos alunos. A este nível, os processos de discussão interna e o envolvimento com *stakeholders* externos, seriam direccionado para identificar as formas distintas através das quais uma instituição constrói, apresenta e avalia os seus cursos, mantendo-se consistente com a sua missão. O *feedback* dos painéis externos de avaliação, como parte do ciclo de avaliação do curso, seria um elemento importante da agenda de melhorias de qualidade.

4.46 Prestar atenção aos resultados educacionais é uma abordagem necessária mas insuficiente para assegurar a qualidade educacional. O quadro de qualificações nacional estabelece expectativas abstractas, sem limitar as formas da provisão dos serviços educacionais, como os existentes entre os prestadores de serviços públicos e privados. Uma abordagem deste tipo vai de encontro com os princípios da contestabilidade de aprovisionamento de serviços quer nacional quer internacionalmente. No entanto, há outros assuntos de interesse público que também têm de ser salvaguardados e que estão relacionados com a integridade dos prestadores de serviços, o carácter da experiência do estudante e a protecção de estudantes. Em termos da acreditação do prestador de serviços, o princípio da neutralidade competitiva requer que todos consigam apresentar padrões aceitáveis proporcionalmente, especialmente na liderança educacional, programas e pedagogia, acesso a recursos de aprendizagem, viabilidade financeira (protecção para estudantes no caso de insolvência, falência ou fusão) e integridade.

## G. CONCLUSÃO

4.47 Tendo em conta as considerações anteriores, a Equipa de Avaliação oferece as seguintes recomendações para acções, principalmente da parte do Governo:

### *Um papel alargado para os politécnicos*

- O crescimento futuro no ensino superior ao nível de licenciatura deverá ocorrer primariamente no sub-sector politécnico, pelo menos até 2010.
- Para os novos participantes de Portugal – estudantes jovens e adultos previamente excluídos – os politécnicos deverão ser a maior fonte de ensino superior, abrangendo a formação vocacional e um prolongamento de ensino apropriado para ir ao encontro das necessidades do estudante.
- Os politécnicos deverão receber instruções específicas para desenvolver licenciados empregáveis com capacidades técnicas avançadas e *know-how* prático, sustentados por elevadas capacidades analíticas, de resolução de problemas e comunicação.
- Os politécnicos deverão dispor de recursos para especificamente desenvolver novos modos de entrega de serviços de forma ir ao encontro das diversas necessidades de aprendizagem do alargado corpo discente.
- Será necessário abrir vários caminhos para formandos, incluindo cursos pós-secundários e de formação profissional.

### *Um Quadro Nacional de Qualificações*

- Deverá ser desenvolvido um Quadro Nacional de Qualificações, através de processos amplos deliberativos que delineiem a estrutura das qualificações educacionais em Portugal, o significado educacional de cada qualificação e as relações entre as mesmas.
- As qualificações do ensino superior deverão ser descritas em termos do conhecimento, compreensão, capacidade e outros atributos esperados dos licenciados.
- Para cada nível de atribuição, as qualificações de licenciados universitários e politécnicos deverão ser definidas separada e distintamente.
- Os diferentes papéis das universidades e politécnicos deverão ser clarificados em termos das diferentes capacidades e características esperadas dos licenciados que completam um curso com sucesso, conseguindo a atribuição de uma qualificação portuguesa.

### *Um sistema reforçado de acreditação nacional e garantia da qualidade*

- Espera-se que todos os prestadores de serviço de ensino superior demonstrem padrões aceitáveis, na liderança educacional, curriculum & pedagogia, acesso a recursos de aprendizagem, viabilidade financeira e integridade.  
  
A acreditação de todos os novos programas do ensino superior deverá basear-se numa avaliação rigorosa por parte de uma autoridade externa independente.
- A provisão continuada de programas de ensino superior deverá ser sujeita a uma revisão periódica externa, programa a programa, e ao nível de todo o instituto. A frequência e intensidade de auditorias da qualidade de institutos deverão reflectir os seus registos de performance.
- Deverá ser levado a cabo um processo consultivo de avaliações programa a programa, envolvendo prestadores de serviços, empregadores, órgãos profissionais e estudantes, no sentido de se criar um consenso nacional de expectativas sobre padrões de resultados de aprendizagem para conferir graus universitários e politécnicos, em particular em áreas de disciplinas.

### *Uma orientação mais externa*

- As universidades e politécnicos precisam de compreender melhor, e de articular formalmente os seus papéis no sistema de Portugal do ensino superior de massas.
- As universidades e politécnicos deverão consultar de forma mais abrangente e sistemática em relação ao desenvolvimento dos seus programas educacionais, com empregadores dos seus licenciados.
- As universidades e politécnicos precisam de prestar maior atenção aos destinos dos seus licenciados, para controlar as mudanças nos padrões de destino, para procurar obter um feedback estruturado por parte dos licenciados, e para avaliar os seus programas à luz do feedback e experiência de licenciados.

### *Um foco nos resultados de aprendizagem e um compromisso à melhoria contínua*

- As universidades e politécnicos precisam de se responsabilizar pelo sucesso educacional dos seus estudantes. Deverão determinar limites internos a níveis aceitáveis de insucesso por parte dos estudantes, repetição e

desinteresse, monitorizar a evolução dos estudantes, e proporcionar programas e serviços de apoio educacional conforme necessário para aumentar as taxas de sucesso.

O feedback sistemático por parte do estudante em relação à qualidade de ensino e um compromisso em divulgar o feedback e melhorar a performance deverão ser uma característica de todos os institutos do ensino superior.

**BIBLIOGRAFIA PARA O CAPÍTULO 4**

- Cabinet of the National Co-ordinator of the Lisbon Strategy and the Plano Tecnológico, (2006), Portuguese Plano Tecnológico; A Growth strategy based on Knowledge, Technology and Innovation Presentation Document, Page 18.
- Ministry of Labour and Social Security (2006), Employment and Unemployment of Higher Education Graduates.
- Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (2006), Tertiary Education in Portugal, Background Report, Version 1.1, Table 1.13
- Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, MCTES (2006), Tertiary Education in Portugal, Background Report, Version 1.1, Table 1.6
- Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (2006), Tertiary Education in Portugal, Background Report, Version 1.1, Table 2.1
- Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (2006), Tertiary Education in Portugal, Background Report, Version 1.1, Table 3.38.
- OCDE, (2005), *Education at a Glance*, Table A1.1a

## CAPÍTULO 5: INVESTIGAÇÃO, INOVAÇÃO E INTERNACIONALIZAÇÃO

### A. INTRODUÇÃO

5.1 A globalização e a crescente competição dos novos estados-membros da União Europeia e as economias emergentes na Ásia e na África do Norte, tornam necessário que Portugal diversifique a estrutura da sua economia, tendo, para tal, de se distanciar gradualmente de uma dependência de produtos tradicionais de baixo valor acrescentado.

5.2 O Governo Português iniciou o desenvolvimento de processos de formação de estratégia nacional, especialmente no contexto da implementação da estratégia de Lisboa. O objectivo estratégico é a modernização de Portugal e os instrumentos centrais são a educação, a criação de conhecimentos e a aplicação destes na sociedade e economia. A qualidade dos recursos humanos, um sistema mais desenvolvido de investigação, assim como estímulos socio-económicos para a inovação são essenciais para tais objectivos nacionais.

5.3 O Governo está empenhado em continuar o processo acelerado de acompanhamento também no que se refere à investigação e à inovação. A investigação e a inovação constituem uma posição chave na estratégia de crescimento e no programa de competitividade do Governo (Plano Tecnológico). Tal plano é definido como “um plano de acção para pôr em prática um conjunto articulado de políticas com o objectivo de estimular a criação, disseminação, assimilação e utilização do conhecimento”. Caso seja implementada, esta estratégia irá aumentar significativamente a adaptabilidade portuguesa referente a progressos na economia global e à capacidade de ir ao encontro dos requisitos de competitividade. A estratégia também deverá ser vista no contexto dos desafios portugueses quanto ao cumprimento dos objectivos do Pacto Europeu de Estabilidade e Crescimento. Como anteriormente referido, a construção de bases e capacidades para a ciência assenta quase exclusivamente no investimento do governo. O défice do orçamento português estabelece limites rígidos quanto a estes investimentos durante os próximos anos.

5.4 Quanto à construção de bases e capacidades para a ciência, os objectivos chave da estratégia são:

- Aumentar a percentagem de licenciados nas áreas da Ciência e Tecnologias em 50%, na população com idades compreendidas entre os 20 e os 29, para aumentar a produção de Doutorados para 1500 por ano (duplicar os novos Doutorados /1.000 numa população entre os 25 e os 34)
- Duplicar a Despesa Bruta para Investigação e Desenvolvimento (DBID) financiado pelo Governo e triplicar as Despesas Empresariais em Investigação e Desenvolvimento (DEID) face ao PIB.
- Duplicar o número total de pessoal de Investigação e Desenvolvimento da população, mais do que duplicar o número de investigadores/ população 1.000.
- Aumentar em 50% o número de publicações científicas por cada milhão de população.

5.5 A implementação da parte da estratégia referente ao investimento público teve um bom começo. Primeiro, o orçamento para 2006 tem a investigação e inovação como prioridade chave. O Governo apresentou em Maio de 2006, no Parlamento, um documento especial de Compromisso para com a Ciência e o orçamento aprovado para 2007 confirma que o objectivo de 1% da Despesa Bruta para Investigação e Desenvolvimento será alcançado em 2009. O Orçamento de Estado para 2007 considera um aumento líquido de 77% em fundos para a Ciência e Tecnologia para o Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior e um aumento de 90% em fundos para a Ciência e Tecnologia. Segundo, o aumento do número de Doutorados está a evoluir conforme planeado, mesmo que haja uma necessidade de reforçar e qualificar a educação pós-graduada (ver secção seguinte). Terceiro, muitos dos objectivos restantes, por exemplo aumentar a produtividade científica, seguem quase automaticamente da obtenção dos dois objectivos principais.

5.6 Os stakeholders chave no sistema – o Governo, e os criadores das políticas de investigação e inovação e a liderança das universidades – parecem estar de acordo quanto a um esforço acelerado de modernização, mesmo que os focos de resistência face à mudança existam. A vontade política de levar a cabo grandes investimentos e alterações é excepcionalmente forte.

5.7 O conceito de um sistema nacional de inovação (SNI) está agora em utilização corrente no desenvolvimento de políticas relativamente à ciência e tecnologia em todo o mundo e baseia-se na premissa que as ligações entre os stakeholders no sistema são fundamentais para melhorar o desempenho, não apenas na inovação, mas também na investigação. O sistema é composto por sistemas de investigação públicos (universidades, politécnicos e institutos públicos de investigação), empresas e diferentes instituições intermediárias (por exemplo parques de ciência e tecnologia, assim como organizações regionais de desenvolvimento). Também inclui instituições de financiamento e políticas a níveis nacional e regional. A qualidade das ligações institucionais e organizacionais, o grau e qualidade dos fluxos do conhecimento e da informação, assim como os fluxos de recursos humanos no sistema são essenciais para o dinamismo e desempenho do sistema.

5.8 O estado actual do SNI português torna os esforços de uma reforma acelerada bastante exigentes. Os mais ou menos desenvolvidos subsistemas e actores existem, mas as ligações entre estes e os mecanismos de cooperação são praticamente inexistentes. A maior falha de ligação é a existente entre o sistema público de investigação e a Investigação e Desenvolvimento e inovação privadas. A política do Governo tem de conseguir não só uma distribuição de conhecimento, mas também recursos humanos altamente qualificados e incentivos para que o sector privado os utilize e invista em inovação.

5.9 Como deverá estar claro após a leitura dos outros capítulos deste relatório, a perspectiva desta avaliação – como expressa nos seus objectivos – é estratégica bem como sistémica. O foco deste capítulo é triplo. Ficou bem esclarecido, a partir da história dos esforços de acompanhamento de outros países europeus, que apenas os valores referentes a grandes investimentos não são suficientes para conseguir avanços consideráveis no desempenho da investigação; são necessárias alterações qualitativas no sistema de investigação e na sua gestão e são, por conseguinte, seguidamente analisadas. Uma vez que a produção de Doutorados é o foco da política portuguesa, os problemas de carreira e de mobilidade, assim como a educação pós-graduada estarão entre os desafios mais exigentes num futuro próximo e serão tratados neste capítulo. A internacionalização do sistema é um tópico, não apenas do ponto de vista de uma melhor qualidade de investigação e inovação, mas também pela capacidade de atracção de Portugal como local de investimento internacional em Investigação e Desenvolvimento. A longo prazo, a posição geral da ciência e investigação na sociedade portuguesa é vital e, por conseguinte, o seu lugar na educação secundária é também analisado.

## **B. INVESTIGAÇÃO E INOVAÇÃO**

### *Construindo a base e capacidade da ciência*

5.10 Apesar de o sistema de investigação português ter vindo a aumentar a um ritmo excepcional na última metade da década de 90 e nos anos recentes, os números absolutos ainda estão relativamente baixos. A despesa em Investigação e Desenvolvimento em 2003 foi uma das mais baixas da Europa, com 0.78%/PIB, apesar de estar novamente a crescer. Adicionalmente, o financiamento do sector público de Investigação e Desenvolvimento está acima dos 60%, enquanto que a média dos 15 da União Europeia ronda os 35%; é menos de 30% nas economias mais desenvolvidas baseadas no conhecimento como a Finlândia e a Suécia. Como resultado, o Governo tem um grande papel no sistema; este padrão é característico dos países que estão a tentar evoluir para padrões de países mais desenvolvidos. Tal é também evidente na posição chave das universidades públicas e politécnicos no sistema; mais de 38% da Despesa Bruta para Investigação e Desenvolvimento (DBID) foi aplicado no sector da educação superior, o segundo valor mais elevado na área da OCDE a seguir à Grécia (OCDE, 2005c).



**Quadro 5.1 Despesa Bruta para Investigação e Desenvolvimento (DBID) como percentagem do PIB nos países seleccionados da OCDE**

	1995	1999	2000	2001	2002	2003
Canadá	1.72	1.82	1.93	2.08	1.97	1.95
República Checa	0.95	1.16	1.23	1.22	1.22	1.26
Finlândia	2.26	3.21	3.38	3.38	3.43	3.48
Grécia	0.49	0.67	..	0.65	..	0.62
Hungria	0.73	0.69	0.80	0.95	1.02	0.95
Irlanda	1.28	1.19	1.14	1.11	1.12	1.19
Noruega	1.70	1.65	..	1.60	1.67	1.75
Portugal	0.57	0.75	0.80	0.85	0.80	0.78
Espanha	0.79	0.86	0.91	0.92	0.99	1.05
Suécia	3.35	3.65	..	4.29	..	3.98
Reino Unido	1.95	1.87	1.86	1.87	1.89	1.88

Fonte: OCDE, Indicadores Principais da Ciência e Tecnologia, Novembro 2005.

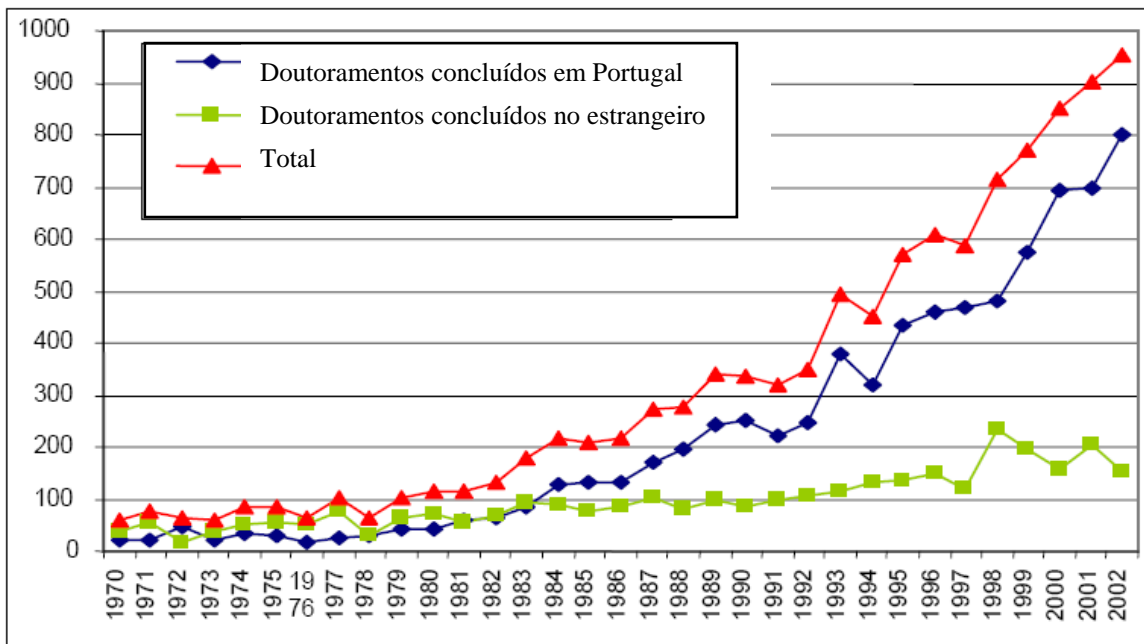
**Quadro 5.2 Despesa Bruta para Investigação e Desenvolvimento (DBID) por fonte de financiamento (%)**

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<b>Governo</b>	<b>Europa dos 15</b>		36.8 <sup>s</sup>	35.9 <sup>s</sup>	35.5 <sup>s</sup>	34.1 <sup>s</sup>	33.8 <sup>s</sup>	33.7 <sup>s</sup>	33.7 <sup>s</sup>	34.7 <sup>s</sup>
	<b>Portugal</b>	59.4 <sup>e</sup>	65.3	66.9 <sup>e</sup>	68.2	69.1 <sup>e</sup>	69.7	64.8 <sup>e</sup>	61	60.5 <sup>e</sup>
<b>Indústria</b>	<b>Europa dos 15</b>		53.4 <sup>s</sup>	53.6 <sup>s</sup>	54.2 <sup>s</sup>	55.5 <sup>s</sup>	55.5 <sup>s</sup>	55.6 <sup>s</sup>	55.3 <sup>s</sup>	54.6 <sup>s</sup>
	<b>Portugal</b>	20.2 <sup>e</sup>	19.5	20.5 <sup>e</sup>	21.2	21.3	21.3	27.1	31.5	31.6 <sup>e</sup>
<b>Estrangeiro</b>	<b>Europa dos 15</b>		7.7 <sup>s</sup>	8.2 <sup>s</sup>	8.2 <sup>s</sup>	8.2 <sup>s</sup>	8.4 <sup>s</sup>	8.5 <sup>s</sup>	8.7 <sup>s</sup>	8.5 <sup>s</sup>
	<b>Portugal</b>	15.0 <sup>e</sup>	11.9 <sup>b</sup>	8.7 <sup>e</sup>	6.1 <sup>b</sup>	5.7	5.3	5.2	5.1	5 <sup>e</sup>

EUROSTAT estimativa; e – Valor estimado; b – Quebrando série; Fonte: EUROSTAT, 2005

5.11 Enquanto que Portugal tem tido um dos números mais baixos de investigadores (FTE), *pro rata*, quer na Europa dos 15, quer na dos 25, conseguiu apanhar a média europeia desde os inícios da década de 90. No entanto, o número de investigadores com Doutoramento ou equivalente a trabalhar na indústria era de apenas 189 em 2003. Portugal tem uma das maiores taxas de crescimento de novos Doutoramentos em ciência e tecnologia em per milagem na população com idades compreendidas entre 25 e 34. Como pode ser visto no quadro 5.3, a taxa de crescimento tem sido de 7-10% nos anos recentes. O rápido crescimento tem-se devido à implementação do programa CIÊNCIA no início da década de 90 e ao programa de parcerias avançadas de estágio financiado pela Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT). Os fundos para a política de parcerias da Fundação cresceram a um ritmo excepcional, em 80% entre 2000 e 2005.

**Imagem 5.1 Doutoramentos concluídos ou reconhecidos pelas universidades portuguesas e estrangeiras, no período compreendido entre 1970 e 2002**



Fonte: Observatório de Ciência e Ensino Superior, Doutoramentos concluídos ou reconhecidos por Universidades Portuguesas, Abril de 2003; Diário da República (Série II): Resumo semestral de diplomas de Doutoramento obtidos no estrangeiro e reconhecidos em Portugal no âmbito do Decreto-Lei 216/97 de 18 de Agosto; Director-geral para o Ensino superior; Registo de Doutoramentos obtidos no Instituto Universitário Europeu de Florença no âmbito do Decreto-lei 93/96 de 16 de Julho.

**Table 5.3** Doutoramentos completados ou reconhecidos pelas universidades portuguesas por campo científico, 1970-2005

	1970-1979	1980-1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Total
Matemática	31	134	20	21	24	25	26	27	23	27	31	35	48	37	42	58	61	63	733
Física	77	155	16	25	12	33	23	25	34	26	44	29	40	38	54	57	36	55	779
Química	87	116	15	9	21	32	31	35	50	44	41	37	51	53	52	49	47	64	834
Biologia	33	114	23	31	27	40	36	55	59	75	64	60	74	86	90	110	89	136	1.202
Ciências da Terra e do Espaço	30	44	13	10	12	9	10	26	14	24	22	27	45	63	38	41	41	55	504
Ciências agrárias e Veterinárias	56	136	32	13	25	23	28	24	17	21	38	39	34	20	55	39	41	38	679
Ciências para a Saúde	145	301	47	43	47	58	57	74	70	75	73	89	84	85	78	67	76	81	1.550
Engenharia Mecânica	28	92	16	12	9	17	17	16	24	20	22	23	22	25	31	35	44	53	506
Ciências Materiais e Engenharias	6	33	6	6	4	10	10	7	13	12	11	21	16	13	16	12	18	22	236
Engenharia Civil e de Minas	24	98	13	9	18	19	16	24	24	28	21	32	21	19	30	23	41	29	489
Engenharia Bioquímica	-	9	1	7	2	4	3	13	13	11	22	21	21	16	35	33	30	20	261
Engenharia Química	47	107	10	15	9	21	14	19	32	19	26	21	18	20	31	26	28	33	496
Engenharia eletrónica e Informática	38	153	22	17	24	28	30	44	55	36	57	67	55	80	82	90	111	106	1.095
Economia	21	130	9	20	19	22	19	20	21	15	28	19	33	40	45	30	33	32	556
Gestão	-	15	1	5	4	3	8	15	7	9	14	16	24	22	24	35	46	53	301
Direito	17	14	7	6	5	3	3	5	8	7	12	11	13	18	15	24	17	21	206
Ciências Políticas	2	12	3	1	4	2	1	1	-	1	3	5	4	9	7	7	11	7	80
Sociologia	9	37	7	3	9	7	13	10	15	6	9	17	20	29	27	30	39	49	336
Demografia	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	2
Antropologia	-	18	1	3	2	3	9	11	13	7	5	9	7	9	13	19	13	10	152
Geografia	8	17	2	3	-	9	2	8	4	4	4	12	7	6	11	8	8	11	124
Ciências da Educação	9	56	10	10	15	29	28	24	34	25	44	46	32	52	43	49	57	58	621
Psicologia	4	37	7	11	11	19	13	20	13	23	16	22	35	30	26	30	36	39	392
Linguística	9	29	7	4	3	3	8	3	6	9	8	13	22	17	11	19	19	17	207
Ciências da Comunicação	1	4	1	2	-	2	2	2	3	2	6	8	5	7	11	15	12	9	92
Filosofia	24	34	10	7	10	9	5	6	9	4	10	12	12	13	25	9	16	17	232
História e Arqueologia	30	70	15	10	16	31	14	28	24	28	32	27	43	28	20	40	49	52	587
Urbanismo	2	2	7	3	2	12	7	11	3	10	3	10	11	10	19	13	9	10	144
Literatura	30	93	16	13	16	20	16	12	19	20	44	38	53	53	33	46	38	42	602
Arte	2	4	-	-	1	-	4	6	1	2	8	6	9	8	20	11	14	15	111
Total	770	2.065	337	319	351	493	453	571	608	590	718	772	860	906	984	1.025	1.080	1.177	14.079

5.12 A grande maioria (mais de 10.000) dos Doutorados permaneceu nas universidades. O número crescente de novos Doutorados tem vindo a ser colocado em investigação académica, o que é organizado em unidades de investigação. Mais de 90% destes Doutorados estão associados às universidades públicas. Cerca de 1.500 estão empregados como professores nos politécnicos, o que é ligeiramente superior a 10% de todo o corpo docente. Caso o sistema se expanda ao ritmo actual – e o objectivo oficial é ainda maior – é claro que as estruturas existentes não serão capazes de utilizar toda a crescente oferta de recursos humanos altamente qualificados. A expansão de recursos humanos altamente qualificados e de pessoal de investigação é claramente desejável, mas é igualmente claro que as estruturas e regras actuais terão de ser alteradas caso se deseje colher o melhor dos benefícios económico-sociais do aumento de oferta.

5.13 O número de unidades de investigação aumentou de 270 em 1996 para 473 em 2003 e o número de Doutorados nas unidades cresceu de 3.575 em 1996 para 8.324 em 2003. O número de unidades de investigação por disciplina científica é considerável em áreas como engenharia eléctrica e informática, ciências da saúde, economia e gestão e história, onde ultrapassam os 30. Muitas unidades são muito pequenas para um trabalho eficaz de investigação. Os mecanismos de cooperação/competição entre os centros de investigação também não estão definidos. As agências de financiamento deverão dar prioridades à criação de unidades e centros maiores de investigação e a encorajar uma cooperação eficaz entre os mesmos através de vários instrumentos competitivos de financiamento, como por exemplo, programas de financiamento.

5.14 A implementação de um novo modelo para a avaliação e financiamento destas unidades foi lançada em 1996. A avaliação, que já teve lugar três vezes até à data, foi gerida pela FCT e empreendida por Painéis de Revisão de avaliação, maioritariamente compostos por membros internacionais; tal ocorre de acordo com as melhores práticas internacionais. As unidades às quais foram atribuídas as notas mais baixas perderam o financiamento. Contrariamente, é muito comum em muitos países que apenas as unidades/projectos com a melhor ou segunda melhor nota vejam os seus financiamentos continuados. A política actual de financiamento deverá ser revista o mais depressa possível, de forma a assegurar que os resultados das avaliações têm uma maior influência nas decisões de financiamento.

5.15 Deverá ser mencionado neste contexto que o Governo Português reconhece claramente os benefícios do financiamento competitivo nas políticas de forma a aumentar a qualidade e o desenvolvimento institucional por avaliação. Tal poderá ser visto no orçamento para 2007, em que a quota de financiamento competitivo e semi-competitivo é aumentada de 26% em 2006 para 37% em 2007, como parte do financiamento público crescente para a Ciência e Tecnologia. A continuidade desta política é importante no desenvolvimento de uma qualidade superior no ensino superior, investigação e inovação.

5.16 O tema da universidade de investigação tem sido alvo da discussão portuguesa. Nesta secção, o tema é tido em conta apenas do ponto de vista de uma investigação de qualidade superior na investigação universitária; poderão haver outras considerações.

5.17 O conceito de universidade de investigação tem vários significados. Por um lado, no vocabulário das Universidades de Investigação da Aliança Internacional (IARU), significa universidade de investigação intensiva que se desenvolveu até à posição actual durante séculos (por exemplo: Oxford, Yale). O mesmo é aplicado à liga europeia de universidades de investigação. Por outro lado, como, por exemplo, o anúncio em 2006 do governo indiano de que irá criar cinco universidades de investigação, Institutos Indianos de Educação para a Ciência e Investigação (IISER). Estes institutos serão pequenos, com cerca de 3.000-5.000 mestrandos e doutorandos e corpo docente relativamente grande, com um número compreendido entre 1.000 e 1.500, aproximadamente.

5.18 Existem muitas formas de desenvolver uma qualidade superior na investigação universitária em Portugal. Uma das possibilidades passaria por construir sob a política da Unidade de Investigação e de Laboratórios Associados. Esta política deverá estar relacionada com uma política de financiamento competitivo mais forte. A vantagem desta solução seria a existência de uma base institucional e de princípios internacionalmente bem definidos para o financiamento competitivo para a criação de investigação de qualidade superior.

**Quadro 5.4 Recursos humanos registados em Centros de Investigação e Laboratórios Associados por área (situação a 31.12.2005)**

	Investigadores		Doutorados	
	Contagem	%	Contagem	%
<b>Biologia e Biotecnologia</b>	<b>2739</b>	<b>13%</b>	<b>1204</b>	<b>8%</b>
<b>Engenharias</b>	<b>5718</b>	<b>27%</b>	<b>2507</b>	<b>16%</b>
<b>Ciências da Saúde</b>	<b>2549</b>	<b>12%</b>	<b>1056,75</b>	<b>7%</b>
<b>Ciências da Terra e Espaciais</b>	<b>665</b>	<b>3%</b>	<b>665</b>	<b>4%</b>
<b>Ciências Marinhas e Ambientais</b>	<b>1368</b>	<b>6%</b>	<b>1368</b>	<b>9%</b>
<b>Ciências Exactas</b>	<b>2622</b>	<b>12%</b>	<b>2622</b>	<b>17%</b>
<b>Ciências Sociais e Humanidades</b>	<b>5825</b>	<b>27%</b>	<b>5825</b>	<b>38%</b>
<b>Total</b>	<b>21486</b>	<b>100%</b>	<b>15247,75</b>	<b>100%</b>

Fonte: Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, 2006b

5.19 As unidades de investigação são a via principal para uma carreira de investigação para os académicos. São o instrumento principal para construir a capacidade da ciência em Portugal em conjunto com os Laboratórios Associados (LAs). Estes Laboratórios Associados foram formados em 2000 a partir dessas unidades de investigação que foram avaliadas como sendo excelentes ou muito boas ou que estão a trabalhar em áreas de grande relevância e que têm uma capacidade significativa de investigação. Neste momento são 21, com 2200 investigadores, dos quais 1450 são Doutorados; o financiamento total distribuído por mais de 10 anos é de €268 milhões. Cada laboratório tem um contrato com o Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior. Também têm alguns objectivos de impacto socio-económico, definidos no contrato como serviço público ou a criação de novas empresas. A parte principal do financiamento vem da FCT com base na competitividade. Se os Laboratórios Associados forem observados de um ponto de vista político, poderão ser vistos como construtores de capacidade de ciência, assim como o sistema português de centros de excelência e como empregadores de jovens cientistas talentosos. A política do Ministério é aumentar o sistema de Laboratórios Associados.

**Quadro 5.5 Financiamento da Fundação para a Ciência e Tecnologia por programas principais 2000-2005 (a)**

<b>Programas</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
Financiamento da FCT de Projectos de Investigação	9.281.747,22	21.835.801,15	33.005.582,17	25.489.747,50	24.800.935,90	28.709.005,99
Financiamento da FCT para bolsas	47.707.008,00	53.693.889,00	61.507.795,00	68.758.307,00	73.414.101,00	82.809.828,00
Financiamento da FCT de Centros de Investigação e Laboratórios Associados	(b)	(b)	(b)	17.582.744,60	56.481.164,04	56.074.224,54

Fonte: Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, 2006b

(a) Os três sub-totais não constituem o financiamento total da FCT, que, em 2005, foi de cerca de 218 milhões de euros. A parte remanescente consiste em programas menores e algumas despesas correntes.

(b) Não apresentado neste quadro devido às metodologias diferentes utilizadas no processo de obtenção de dados

5.20 Deverá ser notado um investimento importante de novas infra-estruturas no contexto da construção da base e da capacidade da ciência. A criação de um “campus virtual”, uma rede de informação que une institutos do ensino superior e centros de investigação, bibliotecas, assim como escolas elementares e secundárias por banda larga. Um dos seus objectivos tem sido a criação de uma Biblioteca em Rede de Ciência e Tecnologia, ligando todas as instituições-membro aos recursos on-line das bibliotecas comuns e a bases de dados internacionais. A altura escolhida para o investimento foi excelente e espera-se que produza grandes resultados em termos económicos, sociais e científicos.

5.21 É claro que Portugal ainda está na fase de construção de um sistema de investigação funcional e de um sistema nacional de inovação eficaz. O futuro sucesso da construção do sistema será condicionado pelas respostas às seguintes questões: Como definir e gerir a sustentabilidade do sistema a longo prazo? Como organizar e gerir os recursos humanos e criar ligações e redes no sistema? Que incentivos criar de forma a gerar dinâmica no sistema? Qual a ordem dos incentivos de forma a gerar competição e cooperação no sistema?

5.22 Uma condição básica da sustentabilidade é que tudo é levado a cabo de forma aberta, transparente e imparcial. Tal tem sido recentemente o objectivo das políticas do Governo Português. A introdução de uma cultura de avaliação com o envolvimento de avaliadores internacionais é importante. Tal é essencial, não só na educação e investigação, mas também nas políticas de Ciência e Tecnologia.

5.23 Recomenda-se fortemente criar a base e capacidade da ciência portuguesa usando os objectivos e planos actuais. No entanto, as pessoas responsáveis terão de desenvolver novos procedimentos de orientação e gestão, sendo que o objectivo mais importante é a criação de ligações e redes no sistema.

#### *Carreiras e mobilidade*

5.24 A gestão de recursos humanos é uma área exigente de competência. Hoje é largamente vista nas instituições portuguesas como instrumento de controlo organizacional, enquanto que seria mais benéfico ser vista como instrumento central na formação de ambientes de investigação criativa e ensino. Tal é uma parte do problema maior de micro-gestão no sistema terciário da educação de Portugal. Estes e outros assuntos relacionados são tratados noutros capítulos deste relatório.

5.25 O rápido crescimento do número de Doutorados foi conseguido largamente graças a programas de estágio “residente”. Este padrão deverá ser alterado num futuro próximo. Uma possibilidade – que tem sido usada há alguns anos em muitos outros países da OCDE – é criar um sistema de ensino licenciado português. As escolas de graduação são, normalmente, projectos de rede levados a cabo em conjunto por várias universidades, em que investigadores mais experientes e outros mais novos trabalham em grupos de investigação com estudantes, criando um ambiente inovador que conduz à qualidade de investigação e a um ambiente de aprendizagem inspirador. Estas escolas oferecem educação sistemática com competências estrangeiras e uma orientação versátil para estudantes. As escolas de graduação poderão ser fundadas em conjunto pelo MCTES, universidades e FCT.

5.26 O sistema de incentivos para o desenvolvimento de carreira teve o efeito de desencorajar a mobilidade. As comparações internacionais e os dados portugueses (ver Soler 2001 e Athans 2001) mostram que o nível de intercruzamentos (calculado como a percentagem do pessoal docente que publicou em revistas internacionais de ecologia ou zoologia, formada na mesma universidade) é mais elevado em Portugal (91%) que entre 14 países europeus. Uma comparação com os Estados Unidos revela que as acções portuguesas têm incentivos para intercruzamentos e muito poucos, ou nenhuns, incentivos para um desempenho bom/excelente de investigação. Os dados portugueses revelam (Ministério, Abril de 2006) que a taxa de intercruzamentos nas duas maiores escolas de engenharia de Portugal é de 80-90%.

5.27 Os elementos essenciais desse sistema motivam os formados a seguir graduações mais elevadas na universidade “residente”. É-lhes então garantida a progressão para posições académicas efectivas após alguns anos, após obtenção do Doutoramento, *inter alia*.

5.28 Um grande desincentivo – especialmente para os jovens membros do corpo docente português – é o facto de as promoções estarem baseadas em “vagas” e não no mérito, o que associado ao quase preenchimento das posições de professor adjunto e associado pode ter sérias consequências na qualidade da investigação e ensino em muitas universidades. As decisões de promoção e de efectivação deverão ser apenas baseadas em resultados de investigação e ensino. Os processos deverão ser competitivos, transparentes e abertos; a avaliação do mérito deverá ser levada a cabo por pares externos relacionados com a área e, preferencialmente, por recomendações de peritos internacionais.

5.29 As consequências de um intercruzamento intensivo pode ser prejudicial para a produtividade e eficácia do sistema. O intercruzamento não facilita as alterações estruturais ou novas abordagens na investigação e educação científica.

5.30 Neste contexto, o conceito do ambiente criativo de investigação é crucial. Tem certas características próprias que são comuns em domínios científicos diferentes, independentemente da área das diferentes disciplinas. O ambiente criativo de investigação tem de oferecer uma base de conhecimento relativamente ampla, permitir espaço intelectual para desenvolver uma diversidade de abordagens e ideias e criar o “espaço aberto” que encoraje uma interação e aprendizagem horizontal intensiva. A sua estrutura científica e organizacional permite a participação em muitos tipos de projectos. Reúne investigadores em vários níveis de carreira e proporciona-lhes oportunidades para o desenvolvimento e criatividade pessoais. Muitos estudos também revelam que o intercruzamento é um obstáculo sério para a difusão do novo conhecimento e novas formas de organização e gestão. O recrutamento de vários cenários institucionais, nacionais e culturais, por um lado, aumenta a diversidade, que contribui para a criatividade. A mobilidade de e para o ambiente de investigação é essencial assim como as redes de comunicação eficazes e várias parcerias e contactos dentro e fora do país.

5.31 O sistema português também tem um canal de mobilidade. As unidades de investigação e os Laboratórios Associados – para além de serem construtores de capacidade de ciência – são também instrumentos para o dinamismo e mudança, como tem sido mencionado por muitos painéis internacionais no decorrer dos processos de avaliação destas unidades.

5.32 A mobilidade do jovem investigador acontece principalmente no âmbito destes ambientes de investigação, muitas vezes no nível de pós-doutoramento. Os criadores das políticas portuguesas reconhecem que esta dinâmica tem tido pouco impacto nas estruturas das universidades e nas carreiras académicas.

5.33 A independência de jovens pós-doutorados deverá ser encorajada pela FCT, por exemplo, por um instrumento de financiamento competitivo que torne possível aos pós-doutorados com talento formar os seus próprios grupos de investigação. Todos os doutorandos deverão estudar, mesmo por períodos de tempo reduzidos, em universidades estrangeiras e os jovens investigadores portugueses deveriam ser fortemente encorajados a passar mais tempo em universidades de investigação de grande qualidade fora de Portugal.

5.34 A mobilidade dentro do sistema público de investigação leva a uma melhor investigação e ensino, assim como contribui para a renovação e à contra-fertilização de ideias e capacidades. No entanto, isto não é suficiente. O Governo está completamente consciente que a mobilidade fora do sistema é necessária para colher os benefícios sócio-económicos do potencial científico e concebeu vários programas e medidas para conseguir o seguinte:

- Laboratórios e redes de investigação com a participação de empresas
- Abertura de concursos públicos em áreas estratégicas de investigação visando o financiamento de projectos de investigação desenvolvidos através de parcerias entre empresas e instituições públicas de investigação
- Criação de empregos qualificados na área da Ciência e Tecnologia: preenchimento – de forma competitiva e aberta a todas as nacionalidades – de 1000 vagas adicionais para a Investigação e Desenvolvimento na administração pública e estimular a contratação de Doutorados pelo sector privado
- “Mercado de quotas” de trabalhos científicos

5.35 O Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, em conjunto com a FCT e a Agência para a Inovação, é responsável pela implementação destes programas. Estes são visados na mobilidade dos investigadores e cooperação entre o sistema de investigação público – basicamente universidades – e empresas. Este objectivo político é fortemente recomendado; deverão ser desenvolvidas mais medidas activas.

5.36 A recomendação vital para desenvolver carreiras e mobilidade é a concepção e implementação de um novo sistema de carreiras académicas como supra descrito. Deverá ser introduzido o mais rapidamente possível. Durante a preparação da legislação e normas necessárias, seria benéfico realizar um estudo empírico sobre o corpo de Investigação e Desenvolvimento, mobilidade e carreiras em Portugal e desenvolver cenários alternativos para o seu desenvolvimento a longo prazo.

5.37 Simultaneamente, o MCTES deveria considerar o lançamento de carreiras de investigação nas universidades. Este tema foi alvo de discussão acesa em muitos países da OCDE e também na própria OCDE. Um relatório de políticas finlandês recente avança que deveria ser desenvolvido na Finlândia um sistema de carreiras de investigação em quatro fases. O sistema engloba a carreira de investigação em universidades, institutos de investigação e também outros sectores, se aplicável. O princípio é que diferentes etapas da carreira de investigação são clarificadas, a nomenclatura é simplificada e a avaliação da carreira baseia-se numa avaliação externa de acordo com critérios uniformes. (Ministério da Educação, 2006).

#### ***Um sub-sector de universidade diferenciada***

5.38 Com a grande parte do crescimento da participação dos estudantes no ensino superior a ocorrer no sub-sector politécnico, o papel e estrutura futuros do sector da universidade tem de ser redefinido. O Comité de avaliação não ficou mais impressionado com os representantes das universidades que com os dos politécnicos quanto à identificação de objectivos institucionais. Portugal tem um sistema universitário muito insular, independentemente de qualquer comparação internacional. Muitos representantes das universidades mostraram poucos sinais de compromisso com as necessidades mais amplas da sociedade portuguesa. Em termos internacionais, o desempenho de investigação das universidades portuguesas não é surpreendente. Apenas alguns investigadores publicam em revistas internacionalmente reconhecidas e muito poucos investigadores têm impactos de referência quantificáveis. Os representantes das universidades dirigiram-se ao Comité de Avaliação como se não tivessem responsabilidades no valor do seu desempenho. Não deram mostras de gostar da necessidade de clarificar e validar a qualidade e valor do seu trabalho. Muito poucos mostraram qualquer sentido de responsabilidade pelas experiências de aprendizagem, taxas de progresso ou resultados dos seus alunos. Não havia efectivamente qualquer interesse da parte da faculdade da universidade na profissionalização do ensino, no registo sistemático do feedback do aluno ou licenciado ou na formação de métodos de entrega e avaliação.

5.39 Alguns instrumentos de implementação de recursos do Governo reconhecem diferenças na capacidade e desempenho das universidades, notoriamente no programa Laboratórios Associados. Os limites da capacidade fiscal implicam a necessidade de uma concentração ainda mais forte de recursos financiados pelo governo dentro do sub-sector das universidades. A abordagem dos Laboratórios Associados tem a vantagem de expor o desempenho da investigação portuguesa às benchmarks internacionais e avaliações por parte dos seus pares.

#### ***Investigação universitária no sistema de inovação***

5.40 O investimento privado na Investigação e Desenvolvimento em Portugal é um dos mais baixos entre os países da OCDE, com 0,26% do PIB, comparado com uma média de 1,23% na Europa dos 25. O desempenho geral de Portugal na inovação (Comissão Europeia, 2005) coloca o país em 18º entre os 25 Estados-membros da União Europeia. O financiamento empresarial da Investigação e Desenvolvimento universitário em 2003 foi o mais baixo da área da OCDE a seguir à República Checa e à Eslováquia: resume-se a apenas 18% da média da União Europeia.



5.41 As empresas portuguesas são geralmente boas na modificação e adaptação de tecnologias desenvolvidas fora de Portugal, mas a percentagem de empresas capazes de desenvolver inovações internamente é excepcionalmente baixa. Parece evidente, na base de comparações internacionais, que o sistema de inovação de Portugal resulta muito melhor na difusão que na criação de inovações (ex. Comissão Europeia, 2005).

5.42 Devido à estrutura do sistema de investigação pública em Portugal, as universidades são praticamente a única fonte de inovação baseada em investigação e conhecimento para as empresas. Infelizmente, as ligações entre universidades e empresas têm sido, tradicionalmente, muito fracas. Podem ser citados alguns bons exemplos, mas universidades e empresas não utilizam as oportunidades permitidas pela legislação. Alguns peritos portugueses afirmaram, durante a visita da Equipa de Revisão, que muitos procedimentos burocráticos dentro das universidades dissuadem as empresas de tentar colaborar com as mesmas.

5.43 Geralmente, a cooperação toma a forma de assessoria, o que pode incluir processos de aprendizagem e ser benéfico para ambas as partes. As empresas estrangeiras, em Portugal ou no estrangeiro, têm sido mais activas no desenvolvimento de ligações e cooperações a longo prazo com a investigação académica; Portugal é, de facto, um local atractivo para as multinacionais terem as suas actividades de investigação e desenvolvimento (OCDE 2005b, pp. 32-33).

5.44 As experiências de sistemas mais desenvolvidos de inovação demonstram, no entanto, que a cooperação e as redes a longo prazo com muitos parceiros são necessárias para o êxito de actividades de inovação de sucesso. A Universidade Técnica de Lisboa e a Universidade de Aveiro são bons exemplos deste tipo de actividade em Portugal. Mais de metade dos lucros da Instituto Superior Técnico da Universidade Técnica de Lisboa vem de contratos, especialmente com indústrias. Um número de Politécnicos desenvolveu boas relações de trabalho com empresas regionais e locais, na prestação de serviços de formação e investigação. A sua missão específica é trabalhar como forças regionais com um forte impacto regional. Se as universidades, politécnicos, autoridades regionais e empresas conseguissem criar redes para promover a cooperação ("academia regional"), cada um dos parceiros iria conseguir benefícios consideráveis, assim como as comunidades locais e nacionais que servem.

5.45 A condição básica para ligações melhores e mais activas com a investigação académica e empresas é aumentar o investimento privado em Investigação e Desenvolvimento. É possível conseguir alguns resultados apenas com investimentos governamentais na capacidade e infra-estruturas de Investigação e Desenvolvimento, mas não é suficiente a longo prazo. O objectivo político oficial actual é triplicar as Despesas Empresariais em Investigação e Desenvolvimento antes de 2010 e, ao mesmo tempo, concluir mais Investigação e Desenvolvimento através da cooperação entre o sistema público de investigação e as empresas, assim como conseguir novas carreiras de investigação para Doutorados em empresas. Ter apenas o sistema actual de redução de impostos é demasiado passivo para alcançar estes objectivos; favorece mais a adopção e modificação de tecnologia que novos produtos baseados no conhecimento. Se Portugal quer desenvolver como economia e sociedade baseada no conhecimento, terá de ter mais instrumentos activos que incluam incentivos mais fortes para que as instituições do ensino superior e as empresas trabalhem em conjunto na investigação e não apenas na transferência de tecnologias desenvolvidas noutros locais. Para além disso, a construção de ligações no sistema de inovação foi vista pela Equipa de Revisão como o problema mais importante na política de investigação e inovação.

5.46 Existem alguns exemplos de melhores práticas que utilizam o financiamento como um instrumento activo para a investigação de redes nas instituições do ensino superior e empresas e que deveriam ser vistas no contexto de cooperação estratégica de desenvolvimento entre os sectores público e privado no sistema de inovação, dado que a dimensão da maioria das empresas é muito reduzida para seguir a Investigação e Desenvolvimento ou absorver o conhecimento existente e iriam beneficiar da investigação cooperativa. Por exemplo, entre os países membros da União Europeia, o número mais elevado de ligações entre as Instituições do Ensino Superior e as empresas de inovação tem sido na Finlândia. Tal deve-se, em grande parte, às regras de financiamento da Agência Nacional Finlandesa para a Tecnologia e Inovação (ANFTI), que financia a investigação estratégica, investigação aplicada e Investigação e Desenvolvimento em Instituições do Ensino Superior, institutos de investigação e empresas. A avaliação das candidaturas para o apoio da ANFTI inclui o critério do tamanho, qualidade e valor estratégico da cooperação e da criação da rede a nível nacional e internacional. A cooperação entre investigação académica e Investigação e Desenvolvimento nas empresas é vista como pré-requisito para receber financiamento da ANFTI.

5.47 Os Laboratórios Associados têm o direito de estabelecer empresas satélite baseadas na sua investigação e espera-se que, em conjunto com as unidades de investigação das universidades, sejam actores importantes em inovações baseadas na ciência. No entanto, a competência exigida nos assuntos relacionados com os Direitos de Propriedade Intelectual não parece estar tão desenvolvida como poderia. Como a actividade de patenteação é uma das mais baixas da Europa dos 25, seria possível ver esta situação como não sendo um problema, mas é também um factor de atracção para os investidores estrangeiros e deverá ser usado como tal.

5.48 A gestão, planeamento estratégico e administração da investigação da Universidade deverão ser acelerados. A gestão estratégica das universidades deverá ser inspeccionada com ênfase nas exigências crescentes resultantes do rápido aumento de pessoal qualificado de investigação, mudança de missões de universidade e ambientes operacionais.

### C. INTERNACIONALIZAÇÃO

5.49 A internacionalização do ensino terciário, assim como a investigação e inovação, está relacionada com a tendência generalizada no sentido de uma maior movimentação global de capitais, bens, serviços e trabalho. A melhoria na capacidade de atracção dos ambientes de investigação e de sistemas de inovação para empresas e investigadores estrangeiros está na agenda dos governos de todo o mundo. O ensino terciário é um compromisso num processo forte de internacionalização: por exemplo, os mercados globais de serviços de educação estão em desenvolvimento. Entre 1998 e 2005, o número absoluto de estudantes estrangeiros na área da OCDE aumentou em aproximadamente 50%, muito mais depressa que o número total de estudantes.

5.50 A internacionalização do ensino terciário produz não só custos como benefícios a nível individual e nacional. Os governos estabeleceram planos e políticas para a promover, especialmente aqueles relacionados com a mobilidade de estudantes, professores e investigadores. A internacionalização também pode ser vista como uma oportunidade para sistemas educacionais mais pequenos e/ou menos desenvolvidos para melhorar a rentabilidade das provisões nacionais. As oportunidades de estágio no estrangeiro podem constituir uma alternativa rentável à provisão nacional e poderá permitir que aos países concentram recursos limitados em programas educacionais onde se possam alcançar economias de escala (OCDE, 2005<sup>a</sup>, p. 252). Para Instituições do Ensino Superior, é um caso de estratégia; se quiserem desenvolver a qualidade do ensino e investigação e se quiserem oferecer aos estudantes e professores mais oportunidades, deverão conceber estratégias de internacionalização a longo prazo e formar alianças estratégicas com Instituições do Ensino Superior estrangeiras.

5.51 Os estudantes deslocam-se entre países por várias razões:

- A experiência internacional compensa no mercado de trabalho;
- A qualidade reconhecida da experiência de educação no estrangeiro;
- A facilidade de acesso ao ensino superior no país estrangeiro; incluindo os custos e a aprendizagem da língua;
- A atracção geral do clima intelectual, cultural e político.

5.52 Os estudantes estrangeiros constituem 3,9% de todas as matrículas terciárias em Portugal. O número é comparável com outros países como a Holanda, Hungria, Islândia e Estados Unidos e não está entre os mais baixos da área da OCDE (OCDE, 2005 p. 267). Três por cento do total das matrículas terciárias dos estudantes portugueses (mais de 11.000 estudantes) está a estudar no estrangeiro. É um número relativamente elevado comparando com os números de países como a Bélgica, Dinamarca, Finlândia e Alemanha. O país de destino mais popular é a França, seguido do Reino Unido, Espanha, Alemanha e Estados Unidos (OCDE, 2005<sup>a</sup> pp. 270-271).

5.53 De acordo com a Classificação de Ciência, Tecnologia e Inovação da OCDE, Portugal está em segundo lugar a seguir ao Canadá, como país alvo de pessoas altamente qualificadas de países não pertencentes à OCDE e encontra-se na média na Europa dos 15 quanto a pessoal dos países pertencentes à OCDE. Por outro lado, Portugal está bem classificado no quadro como fonte de emigrantes altamente qualificados para outros países da OCDE.

5.54 Um número substancial da elite científica (no sentido de excelência) tem trabalhado por períodos mais longos no estrangeiro (p. ex. nos Estados Unidos, Reino Unido, França, Alemanha e Suíça). Estes cientistas e académicos têm relações e contactos científicos duradouros com os institutos nesses países. Tal poderá ser uma explicação – para além da qualidade – da relativamente elevada partilha de documentação internacionalizada com co-autoria dos portugueses.

5.55 Mais de um terço dos Doutoramentos atribuídos a estudantes portugueses no período compreendido entre 1970 e 2004 foi atribuído por universidades estrangeiras. Mesmo que o número seja consideravelmente elevado devido aos valores dos anos compreendidos entre 1970 e 1990, quando quase 90% das graduações foram atribuídos no estrangeiro, os números relativamente aos anos recentes ainda estão entre os 15% e os 30%. Entre 2000 e 2005, a Fundação para a Ciência e Tecnologia atribuiu mais de 12.000 autorizações de parceria para Mestrados, Doutoramentos e Pós-graduações. A maioria das parcerias está localizada em Portugal (54%), mas 29% são realizados no estrangeiro e 17% têm uma modalidade combinada entre Portugal e o estrangeiro. Nos últimos anos, tem havido um pequeno aumento de detentores de bolsas anteriores da Fundação para a Ciência e Tecnologia a trabalhar no estrangeiro. Em alguns documentos das autoridades portuguesas, é referido o perigo de abandono do país por parte de pessoas altamente qualificadas, mas não há quaisquer provas evidentes do mesmo.

5.56 O cenário de mobilidade internacional é menos satisfatório, se analisarmos o leque de países de onde os estudantes são originários. Cerca de 60% desses estudantes vêm de antigas colónias portuguesas africanas e asiáticas e 16% da América Latina, a maioria dos quais do Brasil. Apenas cerca de 3.000 do total de 18.000 estudantes estrangeiros vem da Europa. O único grupo que tem vindo a crescer durante os últimos anos é o dos estudantes africanos.

5.57 A língua e a cultura são, evidentemente, os factores determinantes a ditar a aceitação de estudantes estrangeiros no sistema de ensino terciário. Há também acordos especiais de acesso ao ensino superior para estudantes de antigas colónias, quer nas instituições públicas quer privadas do Ensino Superior. Seria desejável desenvolver esta característica cultural e politicamente valiosa no sistema de forma a incluir muitos outros países.

5.58 Um número crescente de instituições nos países não anglófonos oferece agora cursos de inglês para superar as desvantagens linguísticas para atrair estudantes estrangeiros. Esta moda é especialmente notória nos países nórdicos. Portugal, por outro lado, estava (2003) entre os oito países da OCDE que ofereciam poucos ou nenhuns programas de Língua Inglesa no ensino terciário (OCDE, 2005<sup>a</sup>). A Equipa de Avaliação indicou que ocorreram alguns desenvolvimentos positivos a este nível. A mudança foi excepcional em algumas instituições e faculdades; um bom exemplo é a Faculdade de Economia na Universidade Nova de Lisboa, onde 48 dos 50 professores assistentes são estrangeiros e seleccionados através de um processo competitivo aberto. Mesmo se o exemplo não for típico do sistema português como um todo, é evidente que algumas instituições do ensino superior português, especialmente universidades, estão prontas para internacionalizar o seu corpo docente.

5.59 A forma como as diferentes instituições de ensino terciário estão a utilizar as oportunidades oferecidas pelos programas de estágio e de educação da União Europeia não é clara. Existem, evidentemente, algumas instituições que têm estado activas a este respeito e Portugal, como um todo, não se encontra no quartil mais baixo, como por exemplo as estatísticas do Programa Erasmus (Erasmus, 2006). Deverá ter-se em conta que alguns destes programas também incluem um elemento, que permite aos professores do ensino terciário trabalhar no estrangeiro durante um período de tempo. Uma utilização mais activa desta oportunidade seria um instrumento útil para a melhoria da qualidade do ensino e um método interessante pelo qual os professores poderiam desenvolver mais o seu conhecimento e capacidades.

5.60 A internacionalização deveria ser uma parte natural do trabalho de cada instituição do ensino superior e pode ser vista como um mecanismo que pode ser utilizado para traçar o perfil de instituições, aumentar o recrutamento de pessoal e estudantes qualificados e para o desenvolvimento de parcerias, alianças e redes estratégicas com instituições nacionais e estrangeiras, para além de ser uma forma de melhorar a qualidade da educação e da investigação.

5.61 Recomenda-se que o Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior tome medidas para encorajar as instituições do ensino superior a ter um papel mais proactivo de internacionalização, o que poderá ser conseguido de várias formas, mas experiências de outros países revelam que incluir uma estratégia especial de internacionalização como parte das negociações anuais (ver Capítulo 2) entre o Ministério e as instituições de ensino superior seria um procedimento eficaz. A estratégia de cada instituição iria incluir, entre outras coisas, o desenvolvimento de programas de estudo em línguas estrangeiras, a criação de graduações conjuntas oferecidas em colaboração com parceiros estrangeiros, o desenvolvimento de cooperação internacional de investigação e o uso planificado dos programas da União Europeia. A experiência da OCDE também mostra como o fortalecimento das estruturas administrativas e organizacionais para a cooperação internacional dentro das Instituições do Ensino Superior pode ser uma contribuição decisiva para a internacionalização.

5.62 Os responsáveis pela criação de políticas estão também a utilizar alguns instrumentos alvo, dos quais as Parcerias Internacionais na ciência, tecnologia e ensino superior com algumas universidades dos Estados Unidos (MIT, CMU) são bons exemplos. O Governo decidiu investir 141 milhões de Euros nestas parcerias nos próximos cinco anos. A cooperação europeia na ciência e tecnologia ofereceu boas oportunidades para a cooperação e trabalho em redes internacionais. Portugal tem utilizado esta oportunidade especialmente para a construção da base e capacidade da ciência, por exemplo, através da criação de novas infra-estruturas para a educação e investigação.

5.63 Já foram tomadas algumas novas medidas para aumentar a interacção entre as instituições do ensino superior e as empresas (Ver Plano Tecnológico Português). Existe uma forte crença entre os responsáveis pela criação de políticas que as redes e parcerias (nacionais e internacionais), assim como a mobilização e reorganização de recursos existentes, são mais importantes que o investimento de grandes somas de fundos públicos. O Instituto Português/Espanhol de Investigação e Desenvolvimento (Laboratório Ibérico de Nanotecnologia) é um bom exemplo. Estas parcerias e redes irão desenvolver – em conjunto com a desejada duplicação de investimentos científicos no espaço de quatro anos – a capacidade de atracção de Portugal como local de Investigação e Desenvolvimento para empresas internacionais (multinacionais), o que é um objectivo político realista para o futuro.

5.64 Portugal encontra-se numa situação relativamente favorável para internacionalizar o seu sistema de investigação face a muitos outros países europeus. Tem tradições internacionais, a sua posição geográfica e condições climáticas são excelentes, as infra-estruturas para investigação existem e o nível e qualidade de vida são bons para as classes profissionais. É, desta forma, razoável ter como principal objectivo estratégico – como o Governo Português assumidamente o deseja – que o ambiente de investigação de Portugal seja atractivo para jovens cientistas estrangeiros e que Portugal seja um local atractivo para os sectores de Investigação e Desenvolvimento de empresas estrangeiras. Esta estratégia tem muitas implicações políticas. Uma parte importante da criação de ambientes criativos de investigação em Portugal seria uma política mais activa de recrutamento de investigadores estrangeiros para trabalhar nas instituições do ensino superior. Tal não poderá ser feito eficazmente antes das políticas de carreira e recrutamento serem alteradas como supra descrito.

5.65 Enquanto se preservam as tradições cultural e politicamente valiosas de oferecer instrução em Língua Portuguesa para os estudantes dos PALOPs, Timor Leste e Brasil, os responsáveis pela criação de políticas do ensino superior deverão conceber alguns incentivos eficazes para que as Instituições do Ensino Superior aumentem a base da internacionalização. É crucial aumentar a instrução na Língua Inglesa. Tal poderá ser levado a cabo ao mesmo tempo que o novo sistema europeu de garantia de qualidade é introduzido, cujo resultado, por exemplo, é a transparência da qualidade das instituições e programas para os estudantes europeus e asiáticos.

## D. EDUCAÇÃO E CIÊNCIA

5.66 A Educação primária e secundária é a base para o futuro da investigação científica futura e desenvolvimento de força laboral, quer em Portugal, quer em outros países. É importante perceber que as atitudes face a certas opções de carreira são formadas numa idade precoce, como certas atitudes face à ciência como sistema de conhecimento baseado em provas. É cada vez mais importante ter não só a ciência mas também uma introdução ao trabalho de projecto como parte da educação escolar. Traria muitos impactos benéficos pedagógicos e culturais, incluindo o pensamento independente e crítico e iria ajudar a preparar os jovens para uma aprendizagem mais independente.

5.67 As autoridades portuguesas implementaram um programa especial, Ciência Viva, desde 1996, para fomentar a posição da educação da ciência nas escolas básicas e secundárias. O programa, como tal, tem sido importante e bem classificado nas comparações europeias, mas os seus efeitos não têm sido tão bons quanto desejado. Um estudo incluído na quantificação de competitividade do Instituto de Desenvolvimento de Gestão (IMD 2006) fornece resultados que deveriam ser alarmantes para as autoridades de educação portuguesas. Portugal está em 48º lugar face à ênfase atribuída à ciência na escola e está em 52º lugar – entre 61 países – quanto ao interesse revelado pelos estudantes face à disciplina. Deverá ser mencionado que a educação em Portugal como um todo foi avaliada muito acima, em 34º lugar.

5.68 Recomenda-se que o Ministério da Educação e o Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior revejam a posição da ciência e investigação nos programas futuros da educação portuguesa. A promoção das relações abertas entre a ciência e a sociedade deveriam ser parte das missões definidas por lei das instituições do ensino superior e vista como tal nas negociações anuais entre o Ministério e as Instituições do Ensino Superior.

## E. CONCLUSÃO

5.69 As considerações anteriores levam às seguintes recomendações:

- Recomenda-se a construção da base e capacidade da ciência portuguesa com os objectivos definidos no Plano Tecnológico e pelas medidas tomadas pelo Governo actual, na condição que as autoridades desenvolvam novos processos de orientação e gestão apropriados, cujo objectivo principal deverá ser a criação de ligações e redes no sistema. A formação nas melhores práticas de recursos humanos deverá ser melhorada.
- O ensino terciário e os responsáveis pela criação de políticas de Ciência e Tecnologia deverão desenvolver uma estrutura estável e coerente de avaliação de Ciência e Tecnologia, que deverá ser baseada numa base de dados mais completa com a informação e conhecimento do funcionamento de todo o sistema.
- A criação do sistema português de escolas de graduações poderá ser considerada para assegurar a qualidade da educação de graduação, para proporcionar uma educação e orientação sistemáticas, para aumentar a eficácia e para unir em rede as Instituições do Ensino Superior.
- Deverá ser concebido e implementado um novo sistema de carreiras académicas, assim como a clarificação de carreiras de investigação, de forma a eliminar o intercruzamento e a melhorar a mobilidade do professor e investigador.
- As decisões de promoção e recrutamento dentro das instituições deverão ser baseadas apenas no mérito referente ao ensino e investigação. Os processos deverão ser competitivos, transparentes e abertos e as avaliações deverão ser levadas a cabo por pares externos, com base em recomendações internacionais.
- As avaliações internacionais deverão ser uma forte influência numa política mais selectiva de financiamento. A mudança para planos mais competitivos de financiamento deverá ser continuada.

- O Governo Português deverá complementar a política de redução de impostos para a Investigação e Desenvolvimento em empresas com instrumentos mais activos, de forma a encorajar as empresas a ter incentivos para investir na Investigação e Ciência, a trabalhar em conjunto com instituições do ensino superior e a melhorar a mobilidade entre empresas, universidades e politécnicos.
- À medida que o sistema dos Laboratórios Associados alarga e se espera que as instituições do ensino superior sejam actores importantes nas inovações baseadas na ciência, recomenda-se a melhoria da competência quanto aos Direitos de Propriedade Intelectual.
- Recomenda-se que o Ministério da Educação e o Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior revejam a posição da ciência e investigação no programa da ensino secundário, com vista a aumentar o interesse dos jovens em carreiras na ciência e a promover a sua posição nas escolas. A ciência e as relações sociais deverão ser parte das missões definidas por lei das Instituições do Ensino Superior.
- O Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior deverá encorajar as instituições do ensino superior a adoptar um papel mais proactivo na internacionalização. Parte das negociações anuais do contrato entre a instituição e o Ministério deverá ser a apresentação de uma estratégia de internacionalização. Ao nível institucional, deverá prestar-se uma maior atenção ao fornecimento de instrução em línguas estrangeiras, especialmente na Língua Inglesa.

## BIBLIOGRAFIA PARA O CAPÍTULO 5

- Athans, M. (2001), Portuguese Research Universities: Why not the best? Manuscrito não publicado
- Gabinete do Coordenador Nacional da Estratégia de Lisboa e do Plano Tecnológico, (2006), O Plano Tecnológico Português, Lisboa, Maio 2006
- Erasmus (2006), <http://ec.europa.eu/education/programmes/socrates/erasmus/stat>
- Comissão Europeia (2005), European Trend Chart on Innovation: Innovation Strengths and Weaknesses, Arundel, A. and Hollanders H., 5 de Dezembro, 2005
- Heitor, Manuel: Fostering research careers through institutional building: learning from the Portuguese experience. Workshop espanhol em conjunto com a OCDE “Researcher careers for the 21<sup>st</sup> century”, 26-27 Abril 2006, Madrid
- IMD (2006) IMD World Competitiveness Yearbook 2006, Lausanne 2006
- Ministério da Educação (2006), Report of the committee on the development of research careers, Helsinki 2006 (only in Finnish)
- Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (2006a), Ensino Terciário em Portugal, Relatório de Base, Abril 2006
- Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (2006b), Resposta ao pedido de mais informações e resposta a questões adicionais da equipa de examinadores no seguimento da visita de avaliação a Portugal em Maio de 2006, Julho de 2006
- OCDE (2005a), Education at a Glance – Indicadores da OCDE de 2005, Paris 2005
- OCDE (2005b), Classificação da OCDE para a Ciência, Tecnologia e Indústria, Paris 2005
- OCDE (2005c), Indicadores principais para a Ciência e Tecnologia, Volume 2005/2, Paris 2005
- OCDE (2006), Senso Económico de Portugal, Paris 2006
- Ritzen, J.M.M. (2006), Scenarios for Higher Education 2020 or When Will China Invade Iran?, Palestra Principal na Reunião de Ministros da OCDE, 27 de Junho, Atenas, Grécia
- Soler, M. (2001), “How inbreeding affects productivity in Europe”, *Nature*, Vol 411, 10 May 2001
- Teichler, Ulrich: Research careers: some reflections from Europe. Joint OCDE-Spanish workshop “Researcher careers for the 21<sup>st</sup> century”, 26-27 April 2006, Madrid

## CAPÍTULO 6: FINANCIAMENTO DO ENSINO TERCIÁRIO

### A. INTRODUÇÃO

6.1 As políticas de financiamento são o mecanismo individual de orientação mais importante no ensino superior. Um sistema ideal deverá ser guiado por estratégias de investimento para alcançar objectivos nacionais do ensino superior, reconhecendo diferentes papéis para a contribuição pública e privada. Este capítulo defende que as acções de financiamento deveriam apoiar as tomadas de decisão descentralizadas ao máximo possível enquanto forem de encontro com os objectivos próprios para a eficiência e eficácia na utilização de recursos, assim como também deveriam ser apoiados pela atribuição de orçamentos e métricas de contabilidade que visem maximizar a eficiência, assegurar adequação, estabilidade e previsibilidade no financiamento e apresentar a contabilidade interna e externa do desempenho.

6.2 As práticas financeiras do ensino terciário português actual reflectem as estruturas históricas de governo entre o gabinete do Ministério e as instituições e o sector como um todo. A Equipa de Revisão acredita que Portugal está bem qualificado para se desenvolver no sentido de uma maior diferenciação de governação, com o Governo nacional mais concentrado na política, e oferecendo um grande espaço de manobra às instituições para cumprirem as prioridades públicas consistentes com as suas missões. Enquanto essa transição ocorre, será necessário um realinhamento de políticas de financiamento e acções de contabilidade financeira para apoiar a transição do afastamento da administração centralizada e da aproximação de uma capacidade política mais forte.

### B. SISTEMAS ACTUAIS DE FINANCIAMENTO PARA O ENSINO TERCIÁRIO

6.3 Restrições orçamentais. Presentemente, o financiamento para o ensino terciário está particularmente restrito em Portugal, e deverá manter-se dessa forma até 2009, devido às medidas tomadas para reduzir o défice do orçamento nacional para menos de 3%, no seguimento do Pacto de Estabilidade e Crescimento da União Europeia. Ao mesmo tempo, tem havido um declínio do total de matrículas no ensino terciário.

6.4 A despesa pública *per capita* no ensino terciário em Portugal em 2002 tinha a média de \$6960 (dólares americanos) por estudante a tempo inteiro (de todas as fontes de rendimento, incluindo propinas) – imediatamente a seguir ao valor de \$6.921 da despesa na educação secundária. No entanto, quando as despesas de Investigação e Desenvolvimento são excluídas das médias terciárias, o financiamento por estudante baixa para apenas \$4.693 – perto dos valores mais baixos dos países da União Europeia (OCDE, 2002).

6.5 Os fundos para o ensino terciário são registados em três categorias principais: receitas gerais de impostos, fundos privados incluindo propinas de estudantes e Fundos Estruturais Europeus (Quadro 6.1). O ensino terciário português tem sido, ao longo da história, fortemente dependente de fundos estatais; em 2002 (o ano mais recente com dados disponíveis para comparação), mais de 90% das despesas do ensino terciário veio de fontes públicas, em contraste com a média da OCDE de 78% (Ver Anexo E). Esta situação está a mudar, uma vez que os valores das propinas e os fundos privados estão a aumentar.

6.6 As despesas actuais – o apoio em vigor para as instituições do ensino superior – são financiadas predominantemente pelo orçamento de estado, incluindo apoio de impostos e propinas de estudantes. Geralmente, as instituições privadas não recebem apoio estatal directo, mas os estudantes podem candidatar-se a bolsas. Os Fundos Estruturais Europeus são utilizados para investimentos estratégicos em ciência e tecnologia e para a sociedade de informação e para despesa de capital. Os fundos privados, primariamente na forma de contratos para investigação e desenvolvimento, são tipicamente restritos pelo



financiador e não estão disponíveis para fins gerais. No entanto, as informações financeiras actuais combinam todos os fundos privados e não identificam quais os fundos disponíveis para os objectivos gerais.

**Quadro 6.1 Fontes de financiamento e distribuição para o Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior para 2006**

	Orçamento de Estado	Fundos Privados (Incluindo propinas)	Fundos Estruturais Europeus	Total
Ciência e Tecnologia	219.989.671	21.112.182	151.130.519	392.232.372
Sociedade de Informação	42.434.946	3.343.534	102.126.344	147.904.824
Ensino Superior	1.266.038.728	380.242.049	120.581.028	1.766.861.805
Serviços Administrativos e Gerais	11.909.545	110.689		12.020.234
<b>Total</b>	<b>1.540.372.890</b>	<b>404.808.454</b>	<b>373.837.891</b>	<b>2.319.019.235</b>

Fonte: Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino superior, Ensino Terciário em Portugal, Relatório de Base (2006), Quadro 2.20, p. 70.

### *Rendimentos de propinas*

6.7 O rendimento das propinas dos estudantes representou cerca de 17% do total de rendimentos em 2006, perto da média da OCDE de 19%. Apesar das instituições públicas de ensino superior terem uma autoridade nominal para definir os valores das propinas, apenas o poderão fazer dentro dos limites estabelecidos pela lei nacional. Essa lei, aprovada em 2003, estabelece que o valor mínimo das propinas para os programas de primeiro grau não poderá ultrapassar 1,3 vezes o salário mínimo e baseia o valor máximo nas propinas aplicadas em 1941, apenas actualizadas pela inflação. Os valores actuais de propinas entre a maioria das universidades públicas estão perto do máximo de €02 por ano; os valores entre os politécnicos é mais baixo, numa média de €500 por ano. As instituições são livres de estabelecer os valores de propinas para programas de pós-graduação; em 2005, essas propinas tinham como valor médio €1,820. Os rendimentos das propinas têm vindo a crescer como proporção dos rendimentos no ensino superior português, crescendo a uma taxa anual média de alteração de 21% desde 2000, em comparação com um crescimento inferior a 1% nos fundos públicos (ver Quadro 6.2). O maior salto ocorreu em 2003/04, no seguimento da aprovação muito controversa do aumento das propinas em 2002. Excepto se houver outra alteração na política das propinas – ou as instituições aumentem significativamente as matrículas em pós-graduações – a taxa de crescimento das propinas como fonte de rendimento deverá estabilizar no futuro.

**Quadro 6.2 Taxa anual de alteração do orçamento das instituições públicas de ensino superior em Portugal – 2001-2004**

	Taxa de Variação de Rendimento Anual (%)				
	Orçamento Público	Propinas	Rendimento Ganho	Investimento	Total
2001-02	3,64	11,80	6,55	-0,30	4,46
2002-03	0,42	8,46	-0,28	1,17	0,85
2003-04	-1,77	44,59	18,26	-16,99	4,87
Média	0,76	21,62	8,18	-5,37	3,39

Fonte: Relatório de Base, Quadro 2.33, p. 86.

6.8 Apesar da difícil situação orçamental, o Governo nacional protegeu o investimento em áreas estratégicas da ciência e tecnologia, onde o financiamento aumentou em 2006 em 17% em relação aos menos de 2% no financiamento institucional (Quadro 6.3). Os aumentos em 2007 são, superiores a 60%. Tal está em sintonia com a sua prioridade em investir em áreas científicas e tecnológicas com o maior potencial de forma a contribuir para o futuro crescimento económico em Portugal.

**Quadro6.3. Orçamento global anual para a Ciência e Tecnologia, Sociedade de Informação, e Ensino Superior para 2005 e 2006**

	2005	2006	2007	Variação 2006-2007
Ciência e Tecnologia	335.022.495	392.232.373	630.285.120	61%
Sociedade de Informação	138.998.098	147.904.824	133.156.916	-10%
Ensino Superior	1.734.338.129	1.766.861.805	1.711.473.392	-3%
<i>Despesas correntes</i>	<i>1.420.189.201</i>	<i>1.468.370.035</i>	<i>1.407.567.061</i>	<i>-4%</i>
<i>Apoio social</i>	<i>191.900.499</i>	<i>204.744.588</i>	<i>209.011.332</i>	<i>2%</i>
<i>Infr-estruturas</i>	<i>122.248.429</i>	<i>93.747.182</i>	<i>94.894.999</i>	<i>1%</i>

Fonte: Relatório de Base, Quadro2.19, e pág. 69.

#### *Afectação de fundos de despesas correntes*

6.9 Os orçamentos referentes a despesas correntes para instituições públicas são distribuídos com base em apropriações do ano anterior, ajustados às mudanças de ano para ano usando uma fórmula orçamental com base na performance. A abordagem com base na performance foi introduzida em 2005 e implementada pela primeira vez em 2006. Antes de 2005, os subsídios eram distribuídos usando uma fórmula com base no custo e matrículas, em que os maiores impulsionadores de custo eram a relação estudante/faculdade, as qualificações do corpo docente, o campo de estudo e a proporção de estudantes em programas de pós-graduação. O legado da fórmula de financiamento histórica é o facto de as universidades usufruírem de uma vantagem em termos de financiamento em relação aos politécnicos para programas de formação inicial, em média de €4,403 por aluno em universidades contrastando com os €3,383 nos politécnicos. Os institutos obtêm também um maior financiamento estatal para programas de pós-graduação, em média de €5,052 per capita nas universidades, e ainda mais elevado aos €3,371 para o número relativamente pequeno (114) de alunos em programas avançados nos politécnicos (Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, 2006).

6.10 A nova fórmula de financiamento foi concebida para proporcionar uma base estável em termos de planeamento institucional, bem como oferecer incentivos a instituições para melhorar a performance ao nível da realização de cursos. A fórmula é também ajustada para estabilizar as mudanças de financiamento de ano para ano, através de um “factor de coesão” concebido para evitar que as instituições com baixa performance sofram grandes cortes orçamentais. Os critérios para a nova fórmula encontram-se indicados no Quadro 6.4.

**Quadro 6.4 Fórmula de financiamento para o ensino terciário**

Número global de alunos	Número de alunos para todos os cursos aprovados para financiamento público
Factor custo para permitir considerar as características institucionais específicas, bem como áreas de estudo	Média de despesas com pessoal (qualificações) Rátios professor/aluno Rátios professor/pessoal não académico Financiamento depende das despesas de referência calculadas usando os mesmos critérios para cada instituição, recorrendo a uma relação pré-definida entre outras despesas correntes e despesas com pessoal (15/85)
Indicadores de qualificação	Nível das qualificações do corpo académico (proporção de alunos titulares de Doutoramentos) Níveis de eficiência na graduação Níveis de eficiência na pós-graduação (mestrados e doutoramentos concedidos)

Fonte: Relatório de base, pág. 73.

6.11 Os institutos têm a autonomia de decidir como aplicar internamente os fundos depois de os receberem do Governo. O Relatório de base refere que alguns institutos aderem à fórmula nacional, mas não dispomos de detalhes sobre os gastos reais dos institutos. Da mesma forma, as leis da função pública limitam a capacidade institucional no sentido de transferirem os fundos para programas com um elevado número de funcionários permanentes. Estas limitações sobre as políticas ao nível dos funcionários limitam efectivamente a autonomia em termos institucionais, embora tenham a autoridade técnica para acções independentes.

#### ***Financiamento de investimento (gastos de capital)***

6.12 Os fundos de gastos do capital são fornecidos através do orçamento de investimento, que está separado do financiamento de despesas correntes. As receitas para o orçamento de investimento resultam de uma combinação de receitas fiscais gerais e Fundos Estruturais da UE. O financiamento de capital é determinado numa base projecto a projecto, e baseia-se nos planos de desenvolvimento regional. O financiamento – a média dos últimos quinze anos – foi de aproximadamente €1,162 por aluno nas universidades, e €881 nos politécnicos (Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, 2006). As decisões de investimento são discutidas directamente com o Governo através da DGES. O financiamento de investimento tem sido consideravelmente reduzido desde 2004, consequência dos cortes orçamentais nacionais. (Quadro 6.2).

#### ***Bolsas de estudo e apoio social***

6.13 O Ensino Superior desenvolveu-se em Portugal assumindo que a família mais do que o estado é responsável pelo sustento dos alunos. Esta ideia reflecte uma outra suposição, a de que o estado é principalmente responsável pelo sustento do tecido do sistema do ensino superior público. Pouco mais de metade dos alunos do ensino superior em Portugal vem de famílias com condições económicas relativamente boas. Cerca de 40% vem de famílias de grupos sócio-económicos de nível baixo-médio. Cerca de 70% dos estudantes obtém o seu rendimento das suas famílias, e cerca de 50% de estudantes vivem em casa. Somente 20% dos estudantes levam a cabo algum tipo de actividade remunerada.

6.14 No seguimento da introdução de propinas em 1994, e da consequente mudança no equilíbrio de responsabilidades de financiamento no âmbito da provisão de ensino superior entre beneficiários estudantes e contribuintes gerais, o Governo aumentou as despesas de apoio ao estudante. O apoio ao estudante tem sido aumentado principalmente sob a forma de subsídios com base nos rendimentos comprovados para despesas de propinas e de sustento. O Governo também alargou a cobertura a estudantes tanto em institutos privados como públicos. O financiamento estatal para bolsas de estudo e apoio social a estudantes é proporcionado num orçamento em separado. Os fundos vão para o apoio directo (bolsas de estudo com base nos rendimentos comprovados para estudantes necessitados), e apoio indirecto (alojamento ou subsídios para alojamento, subsídios para refeições, e outros serviços para estudantes). O financiamento público total para bolsas de estudo e apoio social em 2006 foi ligeiramente

acima dos €204 milhões, €155 milhões de fundos estatais e o restante de receitas privadas, particularmente propinas (Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, 2006). De acordo com o Relatório de base, aproximadamente 53% do orçamento estatal para bolsas de estudo e apoio social em institutos públicos destinava-se a subsídios para estudantes; outros 27% destinaram-se aos funcionários (Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, 2006).

6.15 A ajuda ao nível de bolsas de estudo é fornecida com base nos rendimentos comprovados para pagar as despesas de propinas para estudantes necessitados. A fórmula para os subsídios para estudantes é baseada no rendimento do estudante (família), e não pode exceder o salário mínimo. As atribuições de bolsas de estudo para o pagamento de propinas vão directamente para o instituto e não para os estudantes. As bolsas de estudo estão também disponíveis para estudantes que frequentem institutos privados, através de uma fórmula que proporciona melhores condições para os estudantes nesse sector de forma a reconhecer os mais elevados níveis de educação em institutos privados. Aproximadamente 17% de estudantes em institutos públicos recebem algum tipo de assistência, comparado com os cerca de 14% em institutos privados. A média de bolsas de estudo para estudantes em universidades públicas era de €1,481 por estudante, em contraste com apenas €1,201 para estudantes nos politécnicos, e €1,698 em institutos privados. Esta situação é uma fonte de preocupação, uma vez que os estudantes dos politécnicos têm, em média, rendimentos inferiores (Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, 2006).

6.16 A política governamental efectivamente dirigiu os subsídios com base nos rendimentos comprovados para propinas e despesas de sustento aos 15-25% de estudantes mais carenciados. Um recente estudo levado a cabo para a Direcção do Ensino Superior revelou que enquanto 29% de estudantes recebem algum apoio, incluindo os que são dispensados do pagamento das suas propinas, apenas 10% recebe apoio do estado. O montante do subsídio para despesas de sustento é modesto em comparação com outros países da UE, e é concebido como suplemento para o apoio familiar, e não como uma substituição do mesmo. Não é suposto que um estudante sobreviva única e exclusivamente do apoio estatal.

6.17 Os subsídios para bolsas de estudo e financiamento de apoio social ao estudante baseiam-se numa fórmula recentemente introduzida em 2006 como parte da metodologia com base na performance. A fórmula foi concebida para igualar de alguma forma o financiamento de bolsas de estudo entre as universidades e os politécnicos, e para reduzir as despesas administrativas. A fórmula para os serviços de apoio social é composta por dois elementos:

- o nível de cada serviço de apoio calculado através do número e custo médio de bolsas de estudo, refeições e lugares ocupados nas residências, e
- A eficiência de cada serviço de apoio, em termos de subsídios de apoio directo concedidos a estudantes como uma percentagem das despesas gerais de serviço (Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, 2006).

### ***Financiamento para ciência e tecnologia***

6.18 Tal como mencionado anteriormente, o financiamento para a ciência e tecnologia representa a maior área de crescimento em gastos nos últimos anos: reflecte as prioridades governamentais para investir em novas tecnologias apesar das limitações orçamentais nacionais. O financiamento é realizado através de institutos em separado nos centros de investigação e laboratórios afins, ou através de acordos de financiamento celebrados com os institutos. As políticas para a ciência e tecnologia estão descritas no Plano Tecnológico Português, sob a Direcção Geral do Gabinete do Coordenador Nacional da Estratégia de Lisboa e do Plano Tecnológico Nacional. As prioridades são desenvolvidas como estratégias para atingir objectivos nacionais, calculados pelos indicadores de impacto dos planos tecnológicos nacionais. Estes indicadores dividem-se em três categorias gerais, e estas compreendem medidas diferentes de performance e metas de crescimento.

**Quadro 6.5 Metas para os indicadores de impacto do plano tecnológico**

INDICADORES	Alvo proposto 2010	Indicador do ano base		Ano
		Portugal	EU (25)*	
<b>Qualificação e Conhecimento (Qualificar os portugueses no âmbito da sociedade do conhecimento)</b>				
1. População com um nível superior de educação (%entre 25-64 anos de idade)	15%	11.0%	22.5%	2003
2. População com nível de educação secundário (%entre 20-24 anos de idades)	65%	49%	76.7%	2004
3. População com um diploma em ciências e tecnologia por 1000 habitantes (entre 20-29 anos)	12	8.2	12.5	2003
4. Investigadores por 1000 entidades patronais	5.3	3.5	5.3	2001
5. Percentagem de agregados familiares com ligação à Internet de banda larga	50%	12%		2004
6. Formação ao longo da vida	12.5%	4.8%	9.4%	2004
<b>Ciência e Tecnologia (para ultrapassar os atrasos científicos e tecnológicos)</b>				
7. População com um doutoramento recente em C&T por 1000 habitantes (entre os 24 e 35 anos)	0.45%	0.3%	9.48%	2000
8. Produção científica por milhão de habitantes	609	406	639	2003
9. Total Funcionários(ETI) em I&D por mil habitantes no activo	7.5	4.3	9.4	2001
10. Investigadores (ETA) por mil habitantes no activo	6.0	3.6	5.4	2004
11. Despesas Públicas em I&D enquanto % do PIB	1.0%	0.6%	0.7%	2002
12. Despesas da empresa em I&D enquanto % do PIB	0.8%	0.3%	1.3%	2002
<b>Concorrência e inovação (proporcionar um bom momento à inovação)</b>				
13. Emprego em indústria de média e alta tecnologia enquanto % do emprego total	4.7%	3.1%	6.6%	2003
14. Emprego em serviços com alta tecnologia enquanto % do emprego total	1.8%	1.4%	3.2%	2003
15. Valor acrescentado de sectores de média e alta tecnologia na indústria	6.2%	4.9%	15.8%*	2002
16. Valor acrescentado de serviços de alta tecnologia	6.0%	4.9%	6.4%	2002
17. Exportações de produtos de alta tecnologia enquanto % do total de exportações	11.4%	7.4%	17.8%	2003
18. Criação de empresas em sectores com média e alta tecnologia enquanto % do total de empresas criadas dentro do mesmo período	12.5%			
19. Patentes do EPO (Gabinete Europeu de Patentes) por milhão de habitantes	12	4.3	133.6	2002
20. Marcas comunitárias registadas por milhão de habitantes	50	21	59*	2004
21. Investimento no capital de risco enquanto % do PIB	0.15%	0.12%	0.11%*	2004

\* Os dados referem-se apenas à Europa dos 15.

Fonte: 'O Plano Tecnológico Português' Gabinete do Coordenador Nacional da Estratégia de Lisboa e do Plano Tecnológico, Maio 2006.

## C. PROBLEMAS E DESAFIOS A ABORDAR

### *Adequação e eficiência de financiamento*

6.19 Tendo em conta o elevado retorno no investimento ao nível da educação, e a necessidade de aumentar o capital humano necessário para fazer crescer a força produtiva, conforme indicado no capítulo 1, um maior nível de investimento privado e público é justificado a longo prazo à medida que a adesão ao sector terciário é alargada no sentido de satisfazer as necessidades da sociedade de conhecimento. Ao mesmo tempo, o sistema não é tão eficiente como poderia ser. Os rácios do corpo estudantil/corpo docente (RCED) em cerca de 13/1 ou melhor são consideravelmente mais favoráveis que em muitas outras nações desenvolvidas, em 20% ou mais. Por exemplo os RCED na Austrália são de cerca de 18/1 ao passo que na Irlanda são acima de 20/1. E apesar de reduções nas matrículas nos últimos anos, o quadro aumentou, particularmente o corpo não académico. Os níveis relativamente baixos de utilização significam que os custos unitários são excessivamente elevados. O baixo nível de matrículas e duplicação de cursos é comum. Há muito poucas provas da cooperação a nível de institutos para partilhar instalações, consolidar programas e assegurar um nível mais elevado de qualidade com maior eficiência. A mobilidade estudantil através dos institutos para parte dos seus cursos continua muito baixo, e poderia ser fomentado.

### *Investimento e estratégia de receitas*

6.20 A capacidade de política nacional mais activa no âmbito do ensino terciário deverá assentar numa estratégia de investimento de longo alcance para o sector, apoiada pelas políticas para assegurar as receitas necessárias para o seu apoio. A actual administração tem uma clara estratégia de investimento e receita para a ciência e tecnologia – a de aumentar o financiamento ao nível da investigação e desenvolvimento, criar fontes externas de capital, e concentrar recursos para actividades com a maior probabilidade de retorno para a sociedade mais vasta. Trata-se de uma política muito substancial e directa, e deverá produzir resultados positivos para o campo da investigação e desenvolvimento da força laboral.

6.21 Para a maioria do sector do ensino terciário, a curto prazo, pelo menos, os recursos públicos provavelmente não deverão crescer de forma significativa, especialmente tendo em conta a diminuição ao nível das matrículas e da situação fiscal global da nação. Tal levanta conseqüentemente a questão se o crescimento em termos de fundos deveria ser conseguido através do aumento das receitas das propinas, ou se a prioridade a curto prazo deveria ser aumentar a eficiência do sistema. A Equipa de Revisão ouviu vários argumentos a favor de uma mudança na política de aumento das propinas de forma a reflectir mais integralmente os verdadeiros custos do serviço. Por outro lado, o facto de se racionalizar o sistema no sentido de obter eficiências e aumentar a dimensão do sector privado, levaria a que alguns fossem da opinião de que esta estratégia de investimento iria estimular a concorrência entre os institutos, e adequar-se-ia melhor aos subsídios públicos para estudantes que, de outra forma, não poderiam frequentar a universidade.

6.22 Os estudantes em universidades públicas estão actualmente a pagar aproximadamente 15% das despesas médias de curso. A avaliar a prática em outros lugares, poderia esperar-se durante a próxima década, ou algo semelhante, que a contribuição do estudante para as despesas aumentasse para 40% em média. Fomos alertados para o facto de as propinas em Portugal já se situarem entre as mais elevadas na UE, ainda que a €900 por ano, limite máximo, continuem bastante modestos em comparação com os valores no Reino Unido, Austrália, e Estados Unidos. E não recebemos nenhuma prova que sugerisse que a propina, actualmente, seja um impedimento à participação.

6.23 No entanto, a resistência pública às propinas académicas é muito elevada, e uma estratégia deliberativa para aumentar as propinas gerais criaria uma onda de protestos contra o ensino terciário, o que no mínimo não seria bem-vindo. Além disso, a experiência noutros países que passaram para estratégias de elevadas propinas, baseadas no mercado – sendo os Estados Unidos um bom exemplo - releva que as estratégias de elevadas propinas pode aumentar em vez de estreitar as disparidades de financiamento existentes entre institutos, separando as instituições ricas que servem estudantes de grande poder económico (e rendimentos mais elevados) de outros institutos (Kane, 1995; Winston, 2001). Por outro lado, também não estamos convencidos de que a informação ao consumidor – incluindo medidas públicas

transparentes de resultados de aprendizagem, postos de trabalho, uso de recursos e outras medidas de qualidade – esteja suficientemente desenvolvida para apoiar a escolha do consumidor informado, essencial para um sistema com base no mercado.

6.24 Mais importante ainda, a Equipa de Revisão está preocupada com o facto de as práticas de financiamento actuais favorecerem os subsídios para estudantes que estão relativamente em vantagem em relação à melhoria de acesso para grupos previamente excluídos. A um nível mais abrangente da consideração política, o que deveria ser a prioridade para Portugal: aprofundar a provisão de apoio ao estudante numa base per capita para os carenciados entre os grupos de participação actual, alargar a cobertura de assistência entre os participantes actuais, ou dedicar quaisquer despesas adicionais para apoiar o acesso e êxito de novos grupos de participantes? As questões são importantes no âmbito da necessidade de alargamento da participação no ensino superior, da melhoria das taxas de sucesso, e da intenção de futuramente atrair novos participantes, predominantemente de condições socioeconómicas menos favoráveis. Quando os recursos são escassos, e a capacidade de crescimento de recursos depende das receitas de produtividade que resultam do aumento das capacidades da nação, a Equipa de Revisão acredita que a primeira prioridade tem de ser a expansão da participação, em vez de melhorar as condições para os que já participam, especialmente tendo em conta as elevadas taxas internas privadas de retorno a diplomados do ensino superior.

6.25 A Equipa de Revisão encoraja uma maior diferenciação em termos de preços para estudantes com pós-graduação e estudantes profissionais, e um aumento do número de matrículas de estudantes internacionais de forma a incrementar as receitas de propinas. Deveria permitir-se o aumento dos níveis de propinas para estudantes com pós-graduação, para níveis mais próximos das despesas totais desses programas. Acreditamos também que aumentando o número de matrículas de estudantes internacionais seja um resultado líquido positivo para Portugal, para além das possibilidades geradoras de receitas. No entanto, a expansão continuada de programas académicos pós bacharelato poderá não ser uma prioridade equivalente, particularmente se o mercado primário para os diplomados de programas continuar a ser emprego dentro do ensino superior em Portugal. E os programas de pós-graduação são inerentemente mais dispendiosos – a níveis médios de despesas acima dos €6,000 por ano — portanto mesmo com as propinas mais elevadas (em média €1,820) continuam a não devolver as receitas líquidas para o fundo geral. Mesmo sem uma alteração imediata da política de propinas de universitários, a Equipa de Revisão acredita que algumas alterações ao sistema de bolsas de estudo e apoio social aos estudantes possam estar em ordem. A Equipa de Revisão está preocupada com o facto de o sistema de financiamento de bolsas de estudo a estudantes poder precisar de uma revisão. Não encontramos provas de que os estudantes qualificados sejam mantidos afastados do ensino superior devido a um apoio inadequado em termos de bolsas de estudo, porém o aumento das propinas juntamente com os baixos níveis de ajuda ao nível de bolsas de estudo estão provavelmente a contribuir para o problema de baixas aspirações no âmbito do ensino superior. Sugerimos que seja dada atenção a três áreas: 1) reduzir as despesas administrativas no programa de apoio; 2) considerar formas de aumentar as oportunidades para o emprego de estudantes enquanto frequentam a escola; e 3) considerar a implementação de um programa abrangente de empréstimos a estudantes em conformidade com o rendimento.

#### *Despesas administrativas elevadas para bolsas de estudo e apoio a estudantes*

6.26 Parece que, actualmente, quase um quarto do financiamento de bolsas de estudo e apoio a estudantes é aplicado em despesas gerais do programa. Estamos preocupados com o facto de ao combinar o quadro administrativo e subsídios institucionais com as bolsas de estudo possam aumentar despesas de tal forma que enfraqueçam a disponibilidade de financiamento em termos de ajuda directa a estudantes. A fórmula que foi introduzida em 2006 foi concebida para providenciar incentivos aos institutos de forma a que estes controlassem estas despesas, mas esta está em funcionamento há pouco tempo e não se sabe claramente se os incentivos são suficientes para controlar as despesas administrativas.

#### *Oportunidades de emprego para o estudante*

6.27 Actualmente, apenas 20% dos estudantes realizam algum tipo de actividade remunerada. A Equipa de Revisão não conseguiu apurar as razões para tal taxa comparativamente baixa da participação por parte do estudante na força laboral. Nos países de origem dos membros da Equipa de Revisão é normal que os estudantes a tempo inteiro trabalhem cerca de vinte horas por semana, a maioria em trabalhos do sector de serviços, tais como, cafés, restaurantes e bares. Possivelmente em Portugal existem condições de

trabalho e políticas que limitem a participação dos estudantes. Talvez haja uma cultura por parte dos estudantes de expectativas de que outras pessoas têm a responsabilidade de cuidar deles. Um maior acesso ao trabalho remunerado poderia melhorar as condições financeiras de muitos estudantes.

### *Empréstimos a estudantes*

6.28 Em termos processuais, esta abordagem tem aparentemente vantagens nas circunstâncias actuais, em que existem limites rigorosos no orçamento de despesas em Portugal. O apoio estatal adicional poderia ser alargado a estudantes que usem capital resultante do sector comercial, sendo as despesas para o orçamento governamental limitadas ao intervalo existente entre a taxa comercial e a taxa estudantil vezes o número de estudantes que efectuam um empréstimo e o montante dos seus empréstimos. Os principais riscos para o Governo são o facto de o programa proposto ser impulsionado pela procura. Uma tendência ascendente nas taxas de juros, e qualquer expectativa por parte das instituições financeiras de que o Governo seria responsável pelos empréstimos. Os aumentos potenciais de despesas poderiam ser geridos através de limites aos empréstimos por estudante, das condições de elegibilidade do estudante, da regulação do intervalo de taxa de juros para a aplicação do subsídio a uma escala reduzida de pontos percentuais, e da insistência por parte do Governo no sentido de as entidades financeiras se responsabilizarem pelo risco de incumprimento. Contudo, é de notar que quando o risco de incumprimento é suportado pelas entidades financeiras, é de esperar que as instituições financeiras imponham condições rigorosas em relação à elegibilidade do empréstimo, e tais condições podem fazer com que os estudantes mais carenciados sejam os que terão menos capacidades de aceder aos mesmos.

6.29 Na altura da visita da Equipa de Revisão, foi levada em conta uma nova medida de apoio ao estudante através de empréstimos em vez de subsídios, e envolveu a provisão governamental de um subsídio de taxa de juros para reduzir a taxa de empréstimo dos estudantes sob condições comerciais normais. A lógica indicada para este tipo de apoio foi a de que os estudantes do ensino superior precisam de ser capazes de exercer maior autonomia do que aquela que é normalmente possível ao abrigo do sistema actual, prolongando a dependência em relação ao apoio familiar.

6.30 As instituições financeiras alertaram a Equipa de Revisão para o facto de a necessidade de empréstimos comerciais de estudantes do ensino superior em Portugal ter sido baixa, e tende a ser baixa, principalmente em relação a equipamentos específicos, tais como os computadores pessoais. Alertaram também para o facto destes tenderem (ainda que as políticas variem ligeiramente) a apontar para estudantes com performance acima da média, em cursos com boas probabilidades de emprego, e que variam de acordo com as taxas de juro, e fecham ou abrem o fornecimento de capital, de acordo com a performance do estudante expresso em unidades aprovadas e em médias das notas. Os formandos têm normalmente até quatro anos para saldar o capital em dívida e os juros. As entidades financeiras normalmente obtêm garantias dos pais para reduzir o risco de incumprimento por parte do estudante nos pagamentos do empréstimo, e alguns também exigem que seja feito um seguro de vida pessoal por parte de quem pede o empréstimo.

6.31 Em termos políticos, a abordagem proposta de um subsídio de taxa de juro dá prioridade ao grupo actual de participantes no ensino superior e, posteriormente, de acordo com os acordos para empréstimos, provavelmente não para os mais carenciados do grupo actual. Tais esquemas que permitem às categorias dos devedores a obtenção de taxas preferenciais normalmente atraem abusos; ex. um segundo carro familiar é adquirido com um empréstimo de concessionário porque é comprado em nome de um estudante. A menos que as condições de elegibilidade sejam muito restritas, os subsídios para taxa de juro de empréstimos podem tornar-se regressivos, com subsídios acedidos pelos mais ricos a serem pagos pelos mais carenciados. Contudo, quando as condições são restritas, os que mais necessitam são frequentemente excluídos da ajuda. Deste modo, a iniciativa proposta para alargar o apoio através de empréstimos pode ajudar a alcançar o objectivo de expandir a proporção de estudantes que podem aceder ao apoio de despesas de sustento, e eventualmente, promover a sua independência. Um programa de aumento de subsídios ou um plano de empréstimos de acordo com o rendimento, conforme discutido abaixo, seriam melhores alternativas para o objectivo de melhorar a condição de estudantes mais carenciados.

6.32 A Equipa de Revisão acredita que Portugal deveria dar especial atenção à concepção de um programa de empréstimos de acordo com o rendimento como uma base para a expansão equitativa do sistema, de forma a ajudar a atingir os objectivos económicos e sociais da nação. Um programa alargado de empréstimo ao estudante poderá ser uma boa opção para Portugal, devido à necessidade de priorizar as despesas públicas no contexto da capacidade fiscal limitada.



Os empréstimos são também menos regressivos que os planos de subsídios que requerem contribuintes gerais, muitos dos quais não gozam dos benefícios privados do ensino superior para pagar as despesas daqueles que proporcionam benefícios privados significativos sob a forma de rendimentos mais elevados durante toda a vida. O argumento de igualdade para que os beneficiários paguem é o mais forte na medida em que os que se encontram matriculados no ensino superior vêm de famílias com maior poder económico, dado que os subsídios governamentais para os mesmos representam uma redistribuição de recursos de tributação para aqueles que enquanto crianças eram relativamente privilegiados e enquanto adultos provavelmente receberão maiores benefícios económicos. Os estudos de taxas de remuneração revelam, de uma maneira geral, que os diplomados desfrutam de um retorno do seu investimento na ordem dos 12-15% por ano, conseguem rendimentos durante toda a vida, alguns uma vez e meia a duas vezes e meia em relação àqueles que concluem apenas o ensino secundário (Borland, 2002; Dearing, 1997; Johnson, 2000).<sup>1</sup> Verificou-se que os benefícios relativos de um curso variam significativamente ao nível das áreas de estudo e profissões (PWC, 2005).<sup>1</sup> A Equipa de Revisão não conseguiu obter nenhum estudo sistemático das taxas de remuneração internas privadas em relação ao ensino superior em Portugal. Tal estudo ajudaria a fomentar o debate sobre a reforma do financiamento do ensino superior, especialmente o debate em relação até que ponto os beneficiários estudante/licenciado deverão pagar.

6.33 O principal problema da dependência dos empréstimos comerciais para o financiamento de investimentos de capital humano é o facto de existir um nível de incerteza e de risco associados aos ganhos económicos, e os emprestadores não têm garantias nas quais possam assegurar a sua responsabilidade – ou seja, na ausência da escravatura, não há nada que o emprestador possa vender no caso de incumprimento por parte do devedor. Portanto, os emprestadores comerciais estabelecerão condições no sentido de reduzirem os seus riscos, levando à exclusão dos que mais necessitam de aceder ao financiamento de empréstimos. Da mesma forma, os estudantes também podem ficar relutantes em pedir o empréstimo, tendo em conta as suas incertezas sobre a sua capacidade de se graduarem, de obterem um trabalho recompensador, e de manter o emprego.

6.34 Uma opção é o Governo assegurar as dívidas dos estudantes - garantir pagar os empréstimos dos estudantes no caso de incumprimento. Embora esta abordagem preencha a lacuna em termos de falta de garantias e aborde o incumprimento de mercado de capital por parte do sector público assumindo os riscos, levanta vários problemas. Em primeiro lugar, por razões de contenção de despesas no âmbito de empréstimos bancários garantidos pelo governo para propinas são raramente universais. Regra geral, este tipo de empréstimo envolve critérios de elegibilidade tais como avaliação de rendimentos comprovados, tendo por base o rendimento familiar, ou determinação de uma idade de independência de estudantes das respectivas famílias, de forma a apurar se os ditos requisitos são satisfeitos por parte de alguns alunos. Em segundo lugar, os empréstimos bancários são normalmente concedidos com base num programa de pagamento fixo, e esta inflexibilidade das obrigações de pagamento em relação à capacidade de pagar é uma causa significativa do incumprimento. Em terceiro lugar, a provisão de garantia governamental faz com que os bancos deixem de ter o incentivo de conter as taxas de incumprimento, na medida em que as despesas aos contribuintes são maiores do que deveriam ser.

6.35 Uma segunda opção reside no facto de o Governo fornecer empréstimos aos estudantes de acordo com os rendimentos, que são pagáveis quando o rendimento do devedor, após graduação, ultrapassa um limite determinado. Esta opção tem sido adoptada com variações em diferentes países (ex. Austrália, Nova Zelândia, África do Sul, Reino Unido) e está a ser levada em conta de forma activa noutros países. Uma terceira opção é a garantia por parte do emprestador comercial de assegurar o empréstimo ao estudante, em que o Governo organize a recolha de pagamentos, satisfazendo as despesas de dívidas incobráveis e fornecendo um subsídio para taxas de juro. Esta terceira opção é atractiva para o Governo na medida em que reduz a necessidade de utilização de verbas governamentais para o financiamento inicial do plano de empréstimos. É atractiva para as agências financeiras de um activo seguro a longo prazo com um fluxo de rendimento garantido.

6.36 O anexo D fornece mais detalhes sobre a operação em relação a empréstimos de acordo com o rendimento, baseado principalmente na experiência australiana.

### ***Acordos Operacionais***

6.37 *Distribuição de fundos operacionais:* A nova fórmula de financiamento com base na performance tem o mérito de potencialmente estabilizar a base para a distribuição de recursos, e proporciona incentivos de forma a obter mais estudantes diplomados em vez de simplesmente gerar matrículas e acrescentar doutorados aos quadros. O sistema para a distribuição de recursos é também justo, e embora não propicie igualdade

entre os institutos, o tratamento imparcial das diferentes funções não deverá ser uma prioridade *ipso facto*. No entanto, a fórmula continua com alguma falta de transparência, e contribuirá para os aumentos de despesas que podem não estar associados às melhorias de produtividade. Da mesma forma, irá continuar a levar os politécnicos para modelos universitários, porque ao agir dessa forma, irá atrair maiores recursos. A título exemplificativo, os institutos são fiscalmente recompensados por aumentarem o quadro permanente, por encorajarem as faculdades a obterem doutoramentos, por desenvolverem programas ao nível de graduação, e por adicionarem programas em disciplinas dispendiosas, independentemente de serem ou não prioritárias para as suas regiões ou em conformidade com os pontos fortes institucionais. Trata-se então de um problema inerente com uma única fórmula de financiamento concebida para funcionar em vários tipos de institutos.

6.38 *Relação para o orçamento nacional:* A Equipa de Revisão ouviu muitas manifestações de preocupação sobre a falta de estabilidade no financiamento governamental que atribuímos à difícil situação orçamental nacional actual. Reconhecemos que o ensino superior não deverá estar isento de exigências nacionais em termos de limitação fiscal. As estratégias usadas pela administração actual para reduzir a taxa de défice orçamental são importantes e necessárias, e o ensino superior precisa de fazer parte destas. No entanto, as práticas orçamentais deverão suportar tanto quanto possível a estabilidade e previsibilidade ao nível institucional, e não deverão penalizar os institutos que tenham sido eficientes na obtenção de recursos externos e na gestão eficiente de fundos. Excluindo estes recursos, também penaliza os institutos que tenham sido gestores prudentes de recursos, o que faz parte dos esforços actuais para limitar o deficit orçamental, e cria incentivos para que estes apliquem as verbas em vez de se comprometerem com vários projectos anuais.

6.39 *Práticas contabilísticas:* As políticas governamentais sobre as auditorias fiscais exigem que todos os institutos de ensino superior e universidades apresentem relatórios sobre as despesas que são excessivamente detalhadas, e que não estejam relacionadas com as vastas medidas de performance. Este tipo de contabilidade compromete efectivamente a legislação de autonomia, e cerca os institutos sem qualquer transparência real pública sobre a performance em relação aos objectivos. Também contribuem para estruturas de contabilidade que a equipa de Revisão considera serem excessivamente complicadas, por vezes conflituosas, e concebidas de forma inadequada para ajudar na tomada de decisão ao nível político. A Equipa de Revisão reconhece que tal situação é atribuível ao legado político do ensino terciário português, e nas inúmeras mudanças na administração ao longo das duas últimas décadas, que deixou um cenário confuso de leis obsoletas e regulamentos contraditórios.

6.40 *Financiamento de capital:* As decisões de financiamento de capital parecem basear-se completamente nas necessidades económicas regionais – e na eficiência política de representantes eleitos regionalmente - do que nas políticas para o ensino terciário em Portugal. A Equipa de Revisão ficou impressionada com a qualidade das instalações nos institutos, as quais visitou, e com o cuidado em manter em boas condições os edifícios e os terrenos. Indiscutivelmente, os terrenos e os edifícios representados no ensino terciário português são um património nacional, e têm um valor histórico e económico que beneficia toda a sociedade portuguesa. Os fundos de investimento também beneficiaram dos Fundos Estruturais Europeus, que não continuarão indefinidamente como uma fonte de capital para as infra-estruturas em Portugal.

## D. CONCLUSÃO

6.41 Tendo em consideração o acima mencionado, a Equipa de Revisão apresenta o seguinte conjunto de recomendações:

6.42 *Estratégia de investimento:* Recomendamos que, tal como proposto no capítulo 2, o Conselho (CCNES) articule uma estratégia de investimento a longo prazo para o ensino terciário de forma a harmonizar completamente as políticas de financiamento com os planos para a melhoria da performance no sistema. A estratégia deverá distinguir entre objectivos a longo prazo para re-concepção do sistema e melhorias eficientes e estratégias com um prazo mais longo no sentido de aumentar o número de matrículas e as receitas. A estratégia de investimento deverá incluir uma política de receitas, abordando critérios para os quais as actividades deverão receber fundos públicos versus aqueles que podem ser financiados com verbas privadas. Precisa ainda identificar esses programas e políticas que devem ser prioritários em relação a novos fundos públicos, e critérios gerais para a consolidação de programas e concentrar-se nos recursos existentes para manter a qualidade e aumentar o nível de eficiência.

6.43 *Manter o crescimento imediato em investimentos na Ciência e Tecnologia:* Aplaudimos a estratégia de financiamento para aumentar os investimentos públicos na ciência e tecnologia investindo em Centros de Investigação e Laboratórios Associados. Em conformidade com as recomendações no capítulo 5, estes investimentos deverão ser continuados até que os objectivos determinados no Plano Tecnológico sejam atingidos.

6.44 *Aumentar a eficiência em termos de custos antes de aumentar o financiamento.* Acreditamos que desenvolvendo o sistema de excelente qualidade do ensino superior que Portugal merece irá eventualmente necessitar de crescentes níveis de financiamento. Contudo, achamos que os planos para aumentar os fundos no ensino superior deverão ser precedidos de fases imediatas no sentido de aumentar a eficiência e a eficácia do sistema actual. Tal exigirá a eliminação de cursos duplicados com baixo número de matrículas; uso crescente de instalações partilhadas, e crescente mobilidade de estudantes entre institutos. O aumento de investimentos sem melhorias na direcção do sistema e um maior foco nos objectivos e na performance produziriam, na nossa opinião, praticamente os mesmos resultados. Mais do mesmo – tão bom quanto isso seria — não seria suficientemente bom para Portugal, que precisa de aumentar o capital educacional para a população em geral sem pôr em causa a qualidade. Para satisfazer as necessidades do futuro será necessário um maior foco nos objectivos, na performance, responsabilidade e produtividade, de forma a garantir valor para os investimentos. Será também necessário eliminar grande parte da situação dos controlos de contabilidade actuais, regulamentos, e protocolos orçamentais. Reconhecemos que tendo em conta as questões de reforma reguladora e das melhorias em termos de eficiência serão necessárias grandes mudanças nas formas tradicionais de fazer negócio, e não trivializamos os desafios que se apresentarão ao avançar com esta agenda.

6.45 *Desenvolver estratégias de financiamento ao nível do sector para melhorar a performance secundária superior e incrementar o número de matrículas terciárias.* Portugal não conseguirá atingir os seus objectivos em termos de ensino terciário sem melhorias nas conclusões do ensino secundário e crescimento na participação terciária e obtenção de curso. A Equipa de Revisão considera que os dois sectores funcionam actualmente quase em completa isolamento um do outro, sem atenção contínua às relações necessárias para reforçar a responsabilidade mútua para o sucesso no âmbito do aumento do nível académico geral. As estratégias de financiamento deverão ser desenvolvidas de forma a fomentar mais diálogo entre os sectores. Recomendamos um esforço piloto para providenciar incentivos financeiros de forma a premiar os institutos que demonstrem sucesso em termos de ensino secundário e matrícula inicial no ensino terciário. Os contratos de financiamento de performance descritos abaixo poderiam servir de base para esta situação no contexto do ensino terciário. A Equipa de Revisão não tinha a seu cargo a análise do financiamento de escolas secundárias e, por isso, não está preparada para providenciar recomendações específicas sobre a forma como tal possa ser conseguido nesse sector. Contudo, observa que actualmente o ensino secundário usufrui de uma vantagem em termos de fundos relacionada com o ensino terciário – uma vantagem que irá aumentar ainda mais se os padrões de matrícula não forem alterados. Nesse sentido, acreditamos que é a altura propícia para introduzir o conceito de criar uma estratégia de financiamento de incentivo de forma a aumentar a obtenção do nível secundário – possivelmente através de alguma re-afecção de recursos.

6.46 *Propinas e Ajuda ao Estudante:* Recomendamos que Portugal mantenha as suas políticas de propinas actuais que permitem o aumento das propinas em conformidade com a inflação e com os salários mínimos. Esta política pode ser reavaliada se Portugal conseguir atingir o seu objectivo nacional de aumentar a proporção de população que conclua o ensino secundário, que transite para o ensino terciário. As propinas para os estudantes com pós-graduação deverão ser desregulamentadas e deverão poder aumentar para níveis mais próximos das despesas totais dos programas. Recomendamos que o Governo deverá estabelecer um grupo de trabalho de forma a investigar o estabelecimento de um plano de empréstimo em conformidade com o rendimento para estudantes do ensino superior.

6.47 As futuras alterações nas propinas e nas políticas de ajuda deverão ser dirigidas pelos dados ao máximo alcance possível. Para tal finalidade, recomendamos que o Governo deverá encomendar estudos sobre as taxas de remuneração internas privadas em relação ao ensino superior e sobre as relativas despesas de ensino no ensino superior por área e nível de educação. Os resultados destes estudos deverão ser

publicados e usados para informar a futura tomada de decisão sobre os níveis de propinas, bolsas de estudo e acesso a empréstimos.

6.48 *Reavaliar a estrutura para bolsa de estudos e apoio ao estudante:* A Equipa de Revisão está preocupada com o facto de as despesas gerais administrativas no âmbito de apoio ao estudante serem demasiado elevadas, e parece estar a desgastar os recursos que poderiam ser melhor aplicados no apoio a bolsas de estudo. A fórmula que foi introduzida em 2005 fornece incentivos para institutos reduzirem as despesas administrativas, mas só está em vigor há pouco tempo, pelo que os seus efeitos ainda não são claros. Se os contratos baseados na performance forem implementados tal como sugerimos, recomendamos que estes incluam incentivos para que os institutos continuem a reduzir as despesas administrativas.

6.49 *Isenção de intervenções financeiras anuais:* Reconhecemos a responsabilidade no âmbito do ensino terciário no sentido de partilhar a prioridade nacional de conter os gastos e reduzir a dívida nacional. Contudo, as anteriores práticas de intervenções periódicas de 7,5% de despesas não salariais são particularmente evidentes no ensino terciário, uma vez que tem sido aplicado para incluir tanto as receitas privadas como públicas, incluindo as propinas e taxas, e fundos privados. Recomendamos que as receitas privadas, incluindo as propinas, sejam isentas de quaisquer futuras intervenções.

6.50 *Rever a base para distribuição de fundos do ano corrente:* Como discutido no capítulo 2, recomendamos uma maior evolução na distribuição de todos os fundos operacionais institucionais, separados de fórmulas que não conseguem funcionar igualmente bem para várias instituições, em relação a contratos entre instituições e o Governo, levados a cabo pelo CCNES e distribuídos pelo mesmo sujeitos à aprovação final do Governo. Os contratos deverão basear-se nos planos estratégicos e indicadores de performance acordados entre as instituições e o Secretariado em MCTES servindo o CCES. O princípio de “apropriado” que serve como base para objectivos institucionais diferenciados é também aplicado nas negociações sobre o financiamento. Os critérios para o financiamento podem e deverão variar para as diferentes instituições. Por exemplo, os politécnicos regionais poderão ter mais enfoque na parceria com as escolas locais, ou com o desenvolvimento económico regional e com a preparação da força laboral, do que as universidades de investigação. Alguns institutos encontram-se melhor posicionados para satisfazer o objectivo de maior internacionalização – de matrículas de estudantes, investigadores e funcionários — do que outros. Os contratos deverão continuar com a actual ênfase no aumento da eficiência e obtenção de curso, mas deverão alargar-se para um maior enfoque na obtenção do nível secundário, matrícula inicial, e retenção de primeiro ano no ensino superior. Os institutos deveriam também receber incentivos através de contratos de financiamento de forma a aumentarem a cooperação, melhorando as oportunidades duplas de matrícula, e através de provas de maior mobilidade por parte dos estudantes entre institutos. Os critérios deverão ser concebidos de forma que possam ser avaliados, e as mudanças identificadas de ano para ano. Algumas medidas processuais podem também ser adequadas, tais como a modificação de estruturas de governo internas, ou provas da mudança do curriculum para melhorar os resultados de aprendizagem. O quadro 6.6 abaixo revela os tipos de indicadores que achamos serem a base inicial para discussões de contratos de performance.

6.51 *Melhorar a informação no âmbito da responsabilidade pública de performance:* A Equipa de Revisão considera que o sector terciário é oprimido pelas exigências de contabilidade que colocam a ênfase nas transacções individuais e não na performance ao nível do sistema. É difícil de obter informação sobre a performance em relação a objectivos, e em relação ao uso de recursos para atingir objectivos. Recomendamos um estudo abrangente de protocolos de relatório institucionais existentes para reduzir as despesas inerentes à burocracia e ao quadro de funcionários, e para criar informação que possa ser usada para a tomada de decisão estratégica. Esta revisão deverá estender-se a formatos de relatório para finanças para melhor relacionar o uso de recursos a actividades, e de forma a fazer a distinção entre finalidade geral e ganhos limitados – particularmente importante no relato de ganhos externos. Os indicadores de performance actualmente usados para avaliar o progresso em relação ao plano tecnológico nacional são um bom exemplo de formas de conseguir obter este plano; recomendamos este exemplo como um bom ponto de partida para a re-concepção de estratégias de responsabilidade externa.

6.52 *Rever orçamento para gastos de capital:* A Equipa de Revisão recomenda o afastamento do modo de financiamento de projecto para gastos de capital, em relação a um plano multi-ano para melhorias de capital, associado a prioridades nacionais.

O plano deverá incluir uma consideração às fontes de receitas para gastos de capital, e antecipar a eventual perda de Fundos Estruturais Europeus. Os critérios que se prendem com as prioridades de capital não precisam de ser idênticos às prioridades de programa, e podem abranger factores tais como o crescimento económico regional, trabalhos, a preservação de edifícios e locais de relevância histórica e cultural, e contribuições à sociedade civil através das artes ou serviço às comunidades.

6.53 As recomendações acima podem ser resumidas da seguinte forma:

- Portugal deverá articular uma estratégia de investimento para o ensino terciário, dando imediata atenção ao aumento da performance e eficiência, e às estratégias de prazo mais longo de forma a incrementar o financiamento global. A estratégia deverá conciliar melhor as políticas de financiamento com os planos estratégicos globais para o sector terciário, e deverá incluir uma articulação de estratégias de receitas (e papéis adequados para o público em contraste com os recursos privados).
- Recomendamos que Portugal comande algumas estratégias de incentivo de financiamento para encorajar uma maior cooperação a nível do sector entre os sectores terciário e secundário.
- Portugal deverá manter as suas políticas actuais de propinas, o que permite o aumento das propinas em conformidade com a inflação e salários mínimos. Deverá ser possível o aumento imediato dos níveis de propinas de pós-licenciados a níveis mais próximos das despesas totais destes programas.
- Aconselhamos o estabelecimento de um programa de empréstimo em conformidade com o rendimento, e recomendamos que o Governo determine um grupo de trabalho para desenvolver detalhes sobre a forma como esse programa deve ser implementado.
- A prática de atrair balanços de verbas no final do ano civil penaliza a gestão prudente de fundos ao nível institucional, e proporciona incentivos inapropriados para que os institutos gastem totalmente os fundos em vez de se empenharem no planeamento multi-ano. As receitas privadas deverão ser isentas de quaisquer intervenções financeiras futuras.
- Deverá haver uma maior evolução na distribuição de fundos operacionais, não baseada nas fórmulas que podem não funcionar igualmente bem nos vários institutos, em relação a contratos entre o instituto e a CNES, realizados com base em planos estratégicos e nos indicadores de performance. Estes deverão ser adequadamente diferenciados pelo instituto, mas deverão compreender temas comuns que aumentem a eficiência em termos de custos, incrementem o número de matrículas, e expandam o número de diplomados.
- Deverá ser realizado um estudo abrangente dos protocolos de relato institucionais existentes para reduzir as despesas inerentes à burocracia e ao quadro de funcionários, e criar informação que possa ser usada para a tomada de decisão estratégica. Esta revisão deverá estender-se a formatos de relatório para finanças para melhor relacionar o uso de recursos a actividades, e de forma a fazer a distinção entre finalidade geral e ganhos limitados.
- O Governo e o Ministério deverão afastar-se do modo de financiamento de projecto para gastos de capital, em relação a um plano multi-ano para melhorias de capital, associado a prioridades nacionais.
- Quadro 6.6 Objectivos abrangentes e medidas para contratos de financiamento.

**Quadro 6.6** Objectivos abrangentes e medidas para contratos de financiamento

(Nota: Estas medidas são apresentadas como exemplos dos tipos de medidas que devem servir de base para a afectação de recursos. Nem todos os critérios seriam utilizados por para cada instituto.)

Objectivo	Medidas Possíveis
Manter a estabilidade e previsibilidade de financiamento no orçamento base	Manter o subsídio estatal durante 5 anos de “direito à aprendizagem” para estudantes elegíveis
Aumentar o nível de educação	Aumento nas taxas do nível de obtenção de ensino secundário dentro da área de serviço do instituto -Aumento da taxa de licenciados no ensino secundário que satisfazem os padrões de admissão – Aumento da retenção de estudantes - Aumento das taxas de sucesso nos primeiros cursos -Redução no período de tempo até aos primeiros cursos
Melhorar a eficiência em termos de custos	Redução de cursos com baixo número de matrículas Aumento de matrículas duplas com outros institutos públicos ou privados Redução das despesas administrativas
Melhorar a ajuda financeira	-Aumento da ajuda ao nível de bolsas de estudo para melhorar o financiamento para os estudantes com os rendimentos mais baixos -Redução das despesas gerais administrativas nos serviços de apoio ao estudante -Implementação de regulamentos que permitam empréstimos em conformidade com o rendimento
Internacionalização	-Aumento do número de matrícula internacionais - Aumento da investigação e desenvolvimento internacional
Qualidade de aprendizagem	-Aumento das medidas de aprendizagem do estudante OU manutenção de resultados de aprendizagem enquanto se aumentam os números de licenciados -Compromisso institucional ao nível de medidas de resultados de aprendizagem -Aperfeiçoamento de exigências em termos de curriculum/curso de forma a promover a aprendizagem e a reduzir as desistência
Desenvolvimento da força laboral	-Aumento nos postos de trabalho gerais -Medidas de satisfação do empregador -Aumento do número de matrículas nos primeiros cursos ou programas profissionais para adultos mais velhos (acima dos 24 anos)
Investigação e Desenvolvimento Económico	–Continuação do aumento de investimentos na ciência e na tecnologia para satisfazer os objectivos descritos no Plano Tecnológico Nacional

## CAPÍTULO 7: CONCLUSÕES

### A. INTRODUÇÃO

7.1 Os capítulos individuais abordaram com algum pormenor um número de desafios que o governo português e os institutos de ensino superior enfrentam. Cada capítulo termina com uma lista detalhada de recomendações. A finalidade deste capítulo é reunir os temas e as recomendações chave.

#### *Concretizações impressionantes*

7.2 Desde meados dos anos 80, Portugal conseguiu uma expansão impressionante do seu sistema de ensino terciário. Os números matriculados aumentaram de 30 000 nos anos 60 para mais de 400 000 no ano 2000. As taxas de crescimento ao nível das matrículas são as mais altas entre países comparáveis da OCDE. A percentagem de matrículas de grupos com idade de entrada é elevada. Particularmente impressionante foi o crescimento em termos de produção de graus de doutoramento. O nível de recursos dedicado ao ensino terciário foi crescendo, alcançando um nível de 1,04% do PIB. A percentagem de crescimento das despesas ao nível da I & D foi particularmente elevada e francamente impressionante. Contudo, a impressão dominante da Equipa de Revisão é a de que o sistema português de ensino terciário não é suficientemente forte para responder à mudança de objectivos nacionais para este sector.

#### *Grandes desafios*

7.3 Apesar deste sucesso, o sistema português de ensino terciário enfrenta hoje um grande dilema. Por um lado, a redução do número de matrículas nos últimos anos criou uma efectiva ou potencial excesso de capacidade em algumas situações ou uma combinação inadequada de fornecimento de lugares com actuais padrões de procura, por programas ou regiões. Por outro, os níveis globais de obtenção do ensino terciário precisam de se expandir se Portugal desejar acompanhar os padrões Europeus. Conseguir esse acompanhamento torna-se particularmente difícil devido à redução dos números no grupo etário de potenciais candidatos aos IES (Institutos de Ensino Superior).

7.4 Este dilema fundamental é sintomático de outros problemas subjacentes. O sistema terciário enquanto um todo não foi bem gerido ao longo dos anos. A expansão do sector enquanto um todo foi negligenciada e não se baseou na determinação adequada dos objectivos para este sector. Uma grande preocupação por parte dos IES é o facto de operarem num clima incerto sem indicações claras de prioridades nacionais. A expansão diferencial dos vários componentes do sistema não foi igualmente antecipada nem planeada. Consequentemente, a composição existente do sector terciário não é satisfatória, por exemplo, em termos do peso da universidade e dos graus académicos se comparado com as qualificações dos politécnicos.

7.5 Existem problemas mais graves de gestão e controlo ao nível institucional, o que em parte reflecte as limitações dos regimes de financiamento e de regulação existentes. O actual sistema de controlo inibe a gestão eficaz e a inovação. O espaço de manobra para os politécnicos e institutos do sector privado é ainda mais circunscrito. Estes factores resultam numa capacidade limitada de liderança e gestão de responder de forma flexível a condições de mudança de procura e de gerir institutos eficaz e eficientemente.

7.6 Os problemas análogos – gestão de sistema e controlo institucional – contribuem para um estado insatisfatório de resultados do sistema. Uma grande deficiência no sistema terciário de Portugal reside na qualidade de provisão. A qualidade é mais baixa em alguns politécnicos e institutos do sector privado.

Ao nível da universidade, a taxa de insucesso de estudantes é inaceitavelmente elevada (não obstante o facto de serem também elevadas em vários outros países da Europa). As deficiências em termos de qualidade a nível terciário estão relacionadas com os problemas de qualidade verificados ao nível do ensino secundário. As taxas de abandono do sistema de ensino secundário são muito elevadas, o que reduz o número do grupo que poderia potencialmente estar disponível para participar no sector terciário. A avaliação actual e os sistemas de garantia de qualidade têm graves lacunas, o que levou o Governo a instituir uma revisão institucional. De notar também o grau muito elevado de intercruzamentos, e o grau de mobilidade muito baixo tanto a nível geográfico como dentro dos institutos.

## **B. UM PACOTE DE PROPOSTAS DE REFORMAS**

7.7 Abordar a natureza e a gravidade dos problemas descritos acima requer reformas fundamentais do sistema – na sua estrutura, orientação, e funcionamento. Precisariam de abordar os dois problemas fundamentais identificados acima: os problemas da gestão do sistema e o controlo de institutos de ensino superior (IES). Precisariam também de abordar as questões que estão estritamente relacionadas de acordos de financiamento e recursos para o ensino terciário. Será necessário tomar medidas para melhorar a qualidade da provisão terciária, a igualdade de acesso, e desenvolver e melhorar a performance em termos de investigação e inovação do sistema. Por último, a fraca orientação externa do sistema e o envolvimento de stakeholder requer uma acção de reforço.

7.8 Não se trata evidentemente de mudanças insignificantes nem fragmentadas. As várias dimensões dos complexos problemas exigem um pacote de medidas, não somente uma ou duas intervenções pontuais. Alguns dos problemas necessitam de ser considerados numa perspectiva a longo prazo, enquanto outros precisam de atenção imediata. Será necessário alguma intervenção por parte do Governo, outras por parte dos ISE, tanto a nível público como privado, universidades e politécnicos. Alguns dos problemas do sector terciário estão relacionados com a performance do sistema de ensino secundário. Por isso, as reformas do sector do ensino terciário estão igualmente relacionadas com as reformas do sistema de ensino secundário. Considerando a perspectiva a longo prazo, encontra-se também a necessidade de mudança de atitude por parte dos stakeholders.

7.9 A Equipa de Revisão considerou útil estruturar o pacote de reformas em torno destes seis temas: (1) Controlo e gestão do sistema; (2) O controlo e o estado legal dos institutos de ensino superior (3) Financiamento, eficiência do sistema e apoio ao estudante; (4) Qualidade e excelência; (5) O sistema científico e tecnológico; e (6) Orientação externa e envolvimento de stakeholders externos.

### ***Controlo e gestão do sistema***

7.10 Qualquer sistema nacional de gestão do ensino terciário tem de resolver questões tais como: qual deverá ser o crescimento e expansão globais do sistema e de que forma deverá a procura e oferta da provisão do ensino terciário (as “questões de rede”) ser correspondida; qual deverá ser o papel apropriado e as relativas contribuições das diferentes componentes do sistema, tais como as universidades, os politécnicos, o sector público e privado? O papel da gestão do sistema é definir os objectivos nacionais, as regras do jogo e a estrutura reguladora dentro da qual diferentes stakeholders podem actuar de forma mais eficiente. O sucesso do sistema é ser avaliado no sentido de se apurar até que ponto os objectivos foram satisfeitos e com que nível de eficácia e de eficiência. A gestão e controlo do sistema tem também de dispor de ferramentas, através das quais a gestão poderá ser levada a cabo. A questão a este respeito é se as ferramentas são adequadas para as finalidades contempladas.

7.11 A Equipa de Revisão acredita que tem de se encontrar um meio apropriado para articular claramente os objectivos ao nível do sistema de forma a ter autoridade e credibilidade. Considera que Portugal está pronto para uma mudança fundamental desde o controlo e direcção de nível estatal até controlo nacional e autonomia ao nível institucional. Em ambos os níveis, é necessário uma abordagem mais profissional à gestão controlada por objectivos e resultados, baseada em dados. Em assuntos importantes, os mecanismos reguladores existentes constituem uma mistura de sub-regulação (novos programas, aumento de concorrência institucional para estudantes e



afastamento da missão) e regulação excessiva (gestão de recursos humanos, mudanças de curriculum e controlos financeiras).

#### *Definição de objectivos e estrutura estratégica*

7.12 Claro e ambicioso é o número de objectivos chave para o ensino superior português em 2010. Menos claro é a forma como serão alcançados e o que significam para o formato e a dimensão do sistema do ensino superior. A Equipa de Revisão não acredita no planeamento detalhado dos sistemas de ensino superior e entende as reservas dos institutos que vêm a introdução de uma estrutura e processo de planeamento como apenas mais uma exigência burocrática no seu tempo e aos recursos. Não obstante, recomendamos vivamente que os vários objectivos e política de finalidades que colidem com o ensino superior sejam integrados numa única estrutura de planeamento de políticas que seja traduzida para um cenário abrangente do que poderá significar para o sistema, em termos de mudanças nas matrículas dos estudantes nos diferentes sectores, campos e programas ao longo dos próximos cinco anos, e de que forma serão aplicados os recursos. Este cenário ao nível do sistema do futuro “dimensão e formato” do sistema, actualizado regularmente, é um pré-requisito para uma estratégia efectiva ao nível institucional e comando do sistema.

7.13 A integração destes vários objectivos e finalidades numa única estrutura de planeamento é uma tarefa de grande importância para o ensino superior português: vincula uma coordenação ao nível de portfólio entre os diferentes ministérios, e proporciona uma oportunidade para envolver stakeholders externos ao mais alto nível do desenvolvimento da política do ensino superior. A necessidade de integrar a política ao nível de diferentes áreas políticas é claro: um sector do ensino superior português activo precisa de reforma no ensino secundário; tem de ser bem articulado com o sistema da ciência e tecnologia; e precisa de estar associado a desenvolvimentos no mercado de trabalho e a planos ambiciosos de Portugal resultantes da estratégia de Lisboa. O ensino superior é de crucial importância para a estratégia económica de Portugal e para o desenvolvimento de uma economia de conhecimento; tal implica que a estratégia de elevado nível tem de envolver contribuições de elevado nível por parte do Governo, do sector privado e institutos terciários. Precisa-se portanto de uma forma estrutural de garantir que tal aconteça.

7.14 A Equipa de Revisão propõe o estabelecimento de um novo conselho nacional responsável por toda a estratégia do ensino superior em Portugal. Observou-se a nova lei orgânica do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (Decreto-Lei 214/2006 de 27 de Outubro de 2006) que prevê o dito conselho: o *Conselho Coordenador do Ensino Superior (CCES)*. A Equipa de Revisão propõe que o CCES tenha o máximo de autoridade, um “comité estatutário” responsável pelo desenvolvimento de propostas para a estratégia global para o sistema do ensino superior. Não deverá ser um Conselho de pura consulta ou debate, pelo contrário, deverá ser responsável pela tomada de decisão estratégica. Os termos de referência do CCES deverão concentrar-se claramente na estratégia do ensino superior com objectivos e prioridades nacionais claras e articuladas para o sector e não na coordenação de do sistema nesta estrutura estratégica, que deverá ser da responsabilidade do ministério (MCTES). A Equipa de Revisão sugere que a composição do CCES deva ter por base as seguintes linhas indicativas: que o Presidente seja o Primeiro Ministro ao passo que o Vice-Presidente seja o Ministro da Ciência e Tecnologia e Ensino Superior; o Secretário do CCES deverá ser o Director do gabinete responsável pela política do ensino superior no MCTES (GPEAR) conforme estipulado na nova lei orgânica). A totalidade de membros deverá ser suficientemente reduzida para facilitar as decisões estratégicas. No entanto, dos membros terá que fazer parte o Secretário de Estado do MCTES, os representantes superiores dos ministérios/agências governamentais relacionados, membros oriundos da sociedade empresarial, industrial e civil e representantes superiores dos institutos de ensino superior. Peritos internacionais deverão ser convidados a participar.

7.15 De forma a não desviar o CCES do seu papel estratégico, não deverá sobrecarregar os seus funcionários no sentido de levarem a cabo investigação, mas deverá ser assistido por um novo Gabinete da Política do Ensino Superior no Ministério (conforme indicado na nova lei orgânica) munido de novos membros com políticas de alto nível e capacidades analíticas e de recolha de informação. A falta de uma base de conhecimentos apropriada para apoiar a definição de políticas de ensino terciário

é uma das mais graves lacunas da gestão do sistema em Portugal. O novo gabinete deverá possuir um orçamento substancial para instigar pesquisas e documentos de orientação, e para empregar peritos internacionais. As últimas sugestões pretendem conferir ao Governo a capacidade de beneficiar de aconselhamento independente, e das vantagens que tal implica no desenvolvimento de argumentos para a reforma.

7.16 O estabelecimento do CCES facilitará uma visão ao nível do sistema de uma perspectiva nacional. Continuar a existir a necessidade de estabelecer um mecanismo através do qual os institutos e outros órgãos fundamentais privados e públicos possam reunir ao nível local e regional para discutir questões de interesse mútuo e para propor um acção conjunta ou coordenada para o progresso da região. Recomendamos a constituição de um “conselho regional” em cada região que compreenda todos os professores do ensino superior e de outros sistemas de educação e outros formadores juntamente com uma representação abrangente de stakeholders, por exemplo de empresas, sindicatos, grupos voluntários, etc. O que se pretende é que os mesmos não tenham um papel de órgãos estatutários nem que tenham poderes de tomada de decisão, mas que sejam um veículo para as iniciativas locais conjuntas. O seu carácter e função é, portanto, significativamente diferente do CCES, mesmo no seu contexto regional. Sugere-se que cada conselho regional responda e recomende propostas de acção perante os órgãos representados no conselho e perante os outros; deverão também apresentar regularmente ao CCES as suas deliberações, contribuindo assim para as discussões de políticas ao nível nacional dentro desse órgão.

#### *O crescimento e expansão do sector terciário*

7.17 A questão relacionada com a dimensão e o crescimento do sector do ensino terciário de Portugal deverá ser uma questão chave para o CCES. A questão precisa de ser considerada numa perspectiva a longo prazo. Neste contexto, a capacidade do sistema terciário precisaria de expandir de forma a satisfazer as exigências da economia. Se Portugal tiver que aumentar o rendimento per capita da sua população, tem de aumentar a sua produtividade em termo de força laborar e competir no contexto internacional. O nível educacional da população tem de ser aumentado, de forma a acompanhar os níveis europeus. O crescimento a longo prazo ao nível da capacidade tem de ser conseguida de forma progressiva ao longo do tempo e tem de começar com uma utilização mais completa da presente capacidade. Mas o crescimento a longo prazo necessitaria agora de acção para estimular a procura em termos de provisão terciário. Várias medidas podem ser implementadas nesta perspectiva a longo prazo. Uma medida seria aumentar a proporção de jovens grupos com idade de entrada no ensino terciário que se formam nas escolas secundária e qualificam-se para entrada no ensino superior. Seria portanto necessário realizar reformas significativas no sistema secundário, especialmente nos campos das ciências e da matemática. Seria também importante que estas medidas fossem tomadas agora de forma a usufruir dos benefícios a longo prazo. Uma segunda abordagem consistiria em aumentar a proporção de adultos que procuram o ensino terciário. Uma terceira abordagem consistiria em estimular a procura pelo ensino terciário através do mercado de trabalho. Um aumento da mudança técnica no sector de produção poderá gerar benefícios salariais ocasionados pelo nível de capacidade demonstrado pelos licenciados do sector terciário.

7.18 Aumentar a capacidade ao nível terciário, a longo prazo, necessitaria de maiores recursos provenientes do PIB do que aquilo que é gasto actualmente. A actual capacidade excessiva no sistema precisaria de primeiro ser completamente utilizada e as ineficiências resolvidas, mas devido ao facto de a lacuna com a Europa ser grande, seria necessário ainda assim mais capacidade no futuro. A capacidade não pode ser expandida única e exclusivamente através de uma melhor utilização dos recursos actuais.

7.19 A Equipa de Revisão recomenda que o CCES desenvolva uma estratégia a longo prazo de forma a conceber o crescimento futuro do sistema de ensino terciário do país, incluindo planos para aumentar as receitas, tanto a nível privado como público, satisfazer a procura de investimento que não pode ser satisfeita através do aumento das ineficiências. A questão de novas fontes de financiamento é desenvolvida mais abaixo na secção de Financiamento.

#### *Consolidação e racionalização do sistema*

7.20 Embora esta perspectiva a longo prazo deva ser mantida em foco, a médio prazo, a questão em Portugal não se prende com a expansão em si, mas sim com uma melhor utilização da capacidade existente. A redução do número de matrículas nos últimos anos, o aparecimento, em determinados casos, de uma capacidade excessiva a nível institucional e as combinações inadequadas ao nível do sistema entre a

a procura e oferta de postos de trabalho, por programas e regiões, e a concorrência desleal entre institutos em programas lucrativos suscitou uma questão por parte dos Examinadores: há uma necessidade de reduzir a dimensão, ou de consolidar o panorama institucional?

7.21 Como ponto de partida fundamental, a Equipa de Revisão acredita que – num contexto de crescimento planeado, acesso alargado e recursos limitados – a capacidade do ensino superior existente não deverá ser perdida, e que embora os institutos existentes possam precisar de ser “reduzidos em dimensão”, misturados ou combinados com outros, não deverão ser fechados, ainda que os departamentos individuais ou escolas possam ser fechadas por não serem viáveis. Gostaríamos de deixar claro que existe muito espaço a nível local e regional para a reconfiguração institucional. A Equipa de Revisão adverte em relação a uma grande reconfiguração nacional do panorama institucional através de fusões forçadas, e recomenda uma abordagem caso a caso dentro de uma estrutura binária reforçada e através dos mecanismos de contratos de performance institucional, uma ferramenta política que é desenvolvida abaixo.

7.22 Tal não implica que o funcionamento da rede de institutos não possa ser melhorado de outras formas. Após a visita da Equipa de Revisão em Maio de 2006, um número de iniciativas voluntárias que envolvem a cooperação institucional chamou a atenção da Equipa de Revisão. Estas iniciativas podem ter algo a oferecer, embora ainda tenham que provar o seu valor de formas tangíveis. Poderiam ser fomentadas iniciativas semelhantes no nordeste, na parte central este, e no centro de Portugal, desde que estas se tornem iniciativas reais, e não teóricas ou cosméticas. A sua evolução deveria constar das discussões dos contratos de performance institucional. A proposta para estruturas de coordenação regional, descritas acima, estaria bem posicionada para encorajar esta cooperação. A experiência internacional sugere que os institutos participantes e respectivos alunos e funcionários possam beneficiar das ofertas de programas coordenados, programas conjuntos, acordos estruturados para a transferência de estudantes, a partilha de infra-estruturas e capacidade, etc. Não obstante, o painel insiste que estas iniciativas sejam apoiadas apenas onde se verificar uma evidente ênfase no reforço da capacidade regional, respeitando as diferentes missões de universidades e politécnicos. As nossas recomendações, abaixo, realçam a importância de manter o sistema binário; mudar os politécnicos para universidades através de iniciativas de “cooperação” não deverá ser encorajado nem permitido.

#### *A estrutura do ensino superior: a divisão binária*

7.23 A contribuição de institutos na concretização de objectivos estratégicos nacionais para o sector do ensino superior variará de acordo com os seus nichos particulares. O desafio em coordenar um diversificado sistema de educação superior reside na forma como orientar o sistema de maneira a que seja percebida esta contribuição diferencial.

7.24 A Equipa de Revisão recomenda que a estrutura binária deverá ser mantida e reforçada. Os mecanismos para a afectação de recursos, os níveis de autonomia institucional, os procedimentos de acreditação de programas e as políticas de gestão de recursos humanos precisam de ser todos alvo de reforma de maneira a criar um ambiente político no qual os institutos politécnicos de orientação profissional possam desenvolver um futuro sustentável que se distinga das outras universidades. Recomenda-se ainda que o Governo deve introduzir legislação politécnica e universitária abrangente na qual se defina claramente a autonomia de institutos e se especifique os diferentes papéis das universidades e politécnicos. Igualmente importante é o corolário da criação deste novo contexto de políticas: as universidades deverão ser, específica e inequivocamente, excluídas das áreas de programa e dos graus conferidos, que sejam externas à sua área central de negócio, e que provavelmente residem no sector politécnico. Os politécnicos deverão ser especificamente incumbidos de desenvolver licenciados empregáveis com capacidade técnicas avançadas e know-how prático, alicerçados por habilidades analíticas, capacidades de resolução de problemas e de comunicação a um alto nível. Deverão igualmente participar no Programa de Novas Oportunidades. Deverão dispor de recursos especificamente para desenvolver novos modos de entrega e de serviços de forma a ir ao encontro das diversas necessidades de aprendizagem de um corpo estudantil alargado. Os principais mecanismos para a sua concretização deverão incidir sobre a celebração de contratos de performance, conforme descrito abaixo, bem como sobre as mudanças significativas na autonomia institucional e governação proposta tanto para as universidades como para os politécnicos.

7.25 Será necessário abrir vários e novos caminhos para estudantes, incluindo cursos pós-secundários e de ensino vocacional e cursos de curto ciclo. Para cada nível de grau conferido Para cada grau conferido, as qualificações de licenciados de universidades e licenciados de politécnicos deverão ser definidas separada e distintamente. Os diferentes papéis das universidades e politécnicos deverão ser clarificados em termos de diferentes capacidades e atributos esperados de licenciados, que concluem com sucesso um programa de estudos que culmina no grau de qualificação português. O CCES deverá desempenhar um papel central nesse ponto.

7.26 Dentro da ampla estrutura binária confirmada no Decreto-Lei 74/2006, a localização institucional primária de programas profissionais de primeiro e curto-ciclo deverá ser o sector politécnico. No entanto, as aspirações de muitos neste sector são no sentido contrário: desenvolvimento adicional de programas de mestrado, aumento das proporções de estudantes titulares de doutoramento, expansão de programas de investigação e eventualmente a obtenção de estatuto de universidade. Até certo ponto, estas aspirações reflectem valores académicos tradicionais (que conduzem o movimento académico em muito países), mas constituem também respostas académicas às incoerências do actual ambiente de políticas dentro do qual funciona o sector politécnico.

#### *A estrutura do ensino superior: o papel do sector privado*

7.27 A Equipa de Revisão reconhece que o direito à provisão privada de educação é garantido pela constituição portuguesa. Consequentemente, as universidades privadas e politécnicos constituem um aparte integrante e a longo prazo do ensino superior em Portugal. A visão futura descrita no capítulo 2 é a de um maior sistema de educação superior mais diversificado que satisfaça uma cadeia mais vasta de estudantes com uma mistura de programas com maior ênfase nos programas profissionais e com uma relação estreita com o mercado de trabalho. Os institutos privados poderão estar bem posicionados para responder a este desafio.

7.28 É importante assegurar que o sector privado ofereça uma educação de qualidade. A nova agência de acreditação e os seus procedimentos de acreditação de programas deverão garantir a eliminação de quaisquer programas que não satisfaçam os padrões de qualidade aceitáveis. Deverá igualmente assegurar que os institutos privados não sejam submetidos a procedimentos mais rigorosos que os institutos públicos.

7.29 O sector privado pode desempenhar um papel especial nas situações em que a capacidade do sistema for insuficiente. A Equipa de Revisão acredita que uma possível abordagem a tais casos seria a emissão periódica de propostas por parte do Ministério para a provisão de programas de estudo em relação aos quais tanto os institutos privados como públicos poderiam entregar propostas. Tal evitaria adicionar capacidade pública suplementar onde não é necessária e ajudaria a preservar a valiosa capacidade privada que Portugal tem e deverá continuar a usufruir dela. Embora a Equipa de Revisão não esteja a propor que os institutos privados sejam incluídos no sistema de planeamento/contrato, tais financiamentos selectivos de programas poderão também criar espaço para negociações sobre outras questões que possam ajudar a melhorar alguns dos efeitos prejudiciais da actual concorrência entre institutos.

#### *Ferramentas para orientação do sistema*

7.30 Uma abordagem de políticas para discutir os desafios acima indicados, propostos pela Equipa de Revisão, reside nos acordos ou contratos de performance celebrados entre o Ministério e os institutos individuais. Tais acordos oferecem uma maneira de traduzir de forma diferenciada os objectivos nacionais para planos institucionais. A Equipa de Revisão reconhece que criar tais acordos de performance é uma tarefa complexa e é necessário que se desenvolvam capacidades apropriadas dentro do Ministério no sentido de levar estas negociações a bom porto. Também reconhece que a experiência com estes contratos de performance noutros países não foi em todos os casos completamente satisfatória.

A dificuldade na maioria dos casos prende-se com a aplicação limitada desta ferramenta e não com a própria eficiência da ferramenta. Mais importante, outras opções de fórmulas de financiamento, políticas gerais e procedimentos de acreditação não oferecem os mesmos benefícios de adaptar os incentivos ao formato dos planos institucionais em conformidade com os objectivos nacionais.

### *A governação e o estatuto legal dos institutos de ensino superior*

7.31 A maior ênfase no capítulo 3 foi colocada na governação de sistemas que relacionam o nível nacional e a governação dos próprios institutos. Ao nível institucional, a Equipa de Revisão encontrou frequentes exemplos de inércia e inflexibilidade. Verificou-se uma falta de liderança, de disponibilidade para agir directamente – por exemplo, em relação a taxas de desistência, na performance do ensino, no compromisso com a comunidade mais vasta entre outros – tanto ao nível dos politécnicos como das universidades. Tirando alguns exemplos notáveis, a Equipa ficou desapontada com as atitudes de ambos os sectores aquando de uma sessão plenária: as suas atitudes eram a de colocar todas as culpas no Governo, que, no nosso ponto de vista, revela pouco senso da sua própria responsabilidade de gerar momentum institucional e de tomar as decisões difíceis. Há uma clara necessidade para uma mudança de atitude. Embora esta mudança seja, em grande parte, da responsabilidade da liderança institucional, pode ser facilitada pelo regime regulador que define os papéis do governo em relação aos institutos e aos regulamentos que definem a governação do sistema dos institutos.

7.32 A Equipa de Revisão reconhece que o Governo tem um interesse legítimo na operação do sistema de institutos, pelo que terá de prestar uma atenção especial em relação à utilização apropriada efectiva dos fundo públicos. Não obstante, é claro para os Examinadores que os sucessivos governos ao longo do ano tomaram uma abordagem excessivamente intervencionista para exercer essa síntese adequada. Os seus efeitos são tanto directos como indirectos; directos na medida em que impõe exigências burocráticas sem qualquer resultado óbvio palpável e abranda a iniciativa local e a capacidade de resposta; indirectos, na medida em que retira o poder da liderança local e não encoraja a forte tomada de decisão ao nível local. Acreditamos que o Governo tem de se libertar do controlo detalhado do sistema e tem de dar aos institutos maior liberdade para eles próprios controlarem e inovarem. O princípio orientador deverá ser o de fornecer um maior alcance para a autonomia e espaço para manobras ao nível da inovação e institucional, reservando ao mesmo tempo o papel de orientação para o Governo. A Equipa de Revisão acredita que Portugal está bem posicionado para progredir para um maior nível de diferenciação de governação, com o governo nacional mais directamente concentrado nas políticas, e os institutos tendo maior espaço de manobra para concretizarem as prioridades públicas em conformidade com as suas missões. Este aumento significativo na autonomia institucional deverá ser introduzido de forma distinta e progressiva, dependendo da capacidade dos institutos (incluindo governação interna e reforma de gestão), e a dimensão dos desafios que enfrentam. A movimentação na filosofia de orientação seria apoiada pelo sistema *de acordos de performance institucionais* ou de contratos celebrados entre o Ministério e os institutos individuais, conforme proposto acima.

7.33 Na opinião da Equipa de Revisão estas considerações e a imposição de muitas das observações e exemplos articulados indicam uma urgente necessidade de nova legislação que regulamente os institutos do ensino superior. A nova legislação deverá estabelecer os institutos enquanto fundações autónomas. Embora continue a ser claramente apoiado financeiramente pelo Governo, por exemplo, estes funcionarão e seriam considerados como pertencente mais ao sector privado. Por exemplo, a liberdade de gestão seria a norma, as finanças seriam separadamente consideradas de forma externa ao sistema estatal e deveria incluir a eliminação de nomeação da função pública de todos os funcionários dos institutos de ensino superior. O objectivo é dar poder aos institutos para se regulamentarem, diversificar, tomar iniciativa e inovar. Os institutos têm que mostrar ao Governo que estão preparados para aceitar a liberdade que esta mudança implica, mas também demonstrar que estão dispostos a confrontar a difícil liderança e as decisões de gestão que são parte inerente de qualquer novo acordo.

7.34 Os capítulos 2 e 3 apresentam exemplos de deficiências nos acordos existentes para a gestão institucional e o exercício de liderança institucional e fornecem uma série de recomendações a serem consideradas: o estabelecimento de autoridade de regulação com um presidente e com a maior parte dos membros escolhidos dos stakeholders externos; a nomeação em vez da eleição do reitor; a nomeação de directores e chefes de departamento pela autoridade de governo sob recomendação do reitor; o estabelecimento de um conselho académico estatutário com responsabilidade global pelos assuntos académicos dos institutos; o estabelecimento de um comité executivo para tomar decisões sobre assuntos relacionados com recursos; e a introdução de processos de nomeação transparente em conformidade com a melhor prática internacional.

7.35 A Equipa de Revisão recomenda que as estruturas de governação similar e requisitos legais, obrigações e liberdade deverão ser aplicados ao nível da divisão binária. Realça que enquanto o Governo desempenha um papel chave na facilitação de mudanças propostas, os funcionários e a faculdade têm a enorme responsabilidade de efectivarem essas mudanças e de as explorar, dando uma resposta criativa e dinâmica aos mesmos.

### *Financiamento, eficiência de sistema e apoio ao estudante*

7.36 O capítulo 6 sobre finanças revê os padrões actuais de finanças para a educação terciária, ciência e tecnologia, e discute formas para que estes sejam melhorados e combinados de forma a apoiar as recomendações no âmbito da mudança sistémica proposta nos primeiros capítulos.

#### *A necessidade de recursos*

7.37 Uma das questões chave em financiar a educação está relacionada com a dimensão do sistema e da qualidade da provisão. Indicámos acima as razões pelas quais o sistema de educação terciária de Portugal precisa de expandir a longo prazo. A necessidade de recursos adicionais par ao sector, neste contexto, resulta tanto das melhorias qualitativas como quantitativas no sistema.

7.38 Os números de matrículas, diminuindo gradualmente como consequência dos desenvolvimentos demográficos, precisam de aumentar porque Portugal encontra-se atrás dos outros países da Europa ao nível da obtenção de educação terciária. Este aumento poderá resultar do aumento de matrículas por parte de grupos jovens e estudantes adultos no sector da educação terciária. A qualidade de educação precisa de melhoria, tanto a nível secundário como terciário. Uma melhoria em termos de qualidade de ensino ao nível do ensino secundário pode incitar um aumento na quantidade de grupos jovens que concluíram com sucesso o ensino secundário, baixando a taxa de abandono e permitindo que uma maior proporção de estudantes licenciados passem nos exames de admissão com notas acima dos critérios de qualificação. Um terceiro factor que requer recursos adicionais é a investigação, desenvolvimento e sistema de inovação do país, que, apesar da sua evolução nos últimos anos, é fraco em comparação com os países com os quais Portugal deseja comparar-se. Um quarto aspecto é o facto de ser necessário um maior investimento para apoiar os estudantes e melhorar a participação no sector terciário por parte dos estudantes oriundos de condições socioeconómicas baixas.

#### *Melhor utilização de recursos: ineficiências no sistema*

7.39 Com o número de matrículas a descer, há pouca necessidade para extra recursos que resultem de uma expansão quantitativa do sistema a prazo imediato. Caso se verifique uma retoma marginal no número de matrículas a curto prazo, poderá possivelmente ser adaptado através de uma maior eficiência da utilização da capacidade existente. Foi chamada a atenção da Equipa para a existência de ineficiências em todo o sistema de educação superior. Estas compreendem elevadas taxas de desistência por parte dos estudantes, rácios muito favoráveis e generosos do corpo discente (SSRs) e quadros administrativos; de acordo com os dados não reflectem a redução no número de alunos; na verdade, parece que aumentou em vez de diminuir em muitos institutos. Existem outras ineficiências no sistema, a duplicação de programas e o baixo número de matrículas, e utilização insuficiente de colaboração ao nível do campus ou encorajamento da mobilidade dos estudantes.

7.40 Para fazer face a melhorias no sistema de investigação e desenvolvimento, o Governo levou a cabo a atribuição de financiamentos adicionais de relevo na execução orçamental para o corrente ano, de forma a apoiar o desenvolvimento futuro da ciência e tecnologia. Alguns destes recursos serão, sem dúvida, encaminhados para as universidades, através de subsídios e concursos competitivos. A Equipa de Revisão acredita que o Plano Tecnológico Nacional estabelece um modelo exemplar de um instrumento dotado de políticas que orientam o financiamento e estruturas de responsabilidades financeiras. Recomendamos que seja desenvolvida uma abordagem semelhante para a distribuição de recursos operacionais junto das instituições de ensino superior, baseada nos contratos negociados entre as instituições e o Ministério - referido e recomendado mais adiante neste relatório - e diferenciado de forma adequada para cada instituição. Estabelecem-se exemplos dos tipos de prioridades que poderão surgir nestes contratos. Recomendamos que o financiamento para investimento seja atribuído por intermédio de um processo em separado, embora de forma acentuadamente mais relacionada com as políticas e planos do que pensamos ser o caso actualmente.

7.41 A Equipa de Revisão não se debruçou detalhadamente sobre a nova estrutura e processo de acreditação que tinha sido planeada, uma vez que este estudo é analisado separadamente pela ENQA. (Rede Europeia para a garantia da Qualidade no Ensino Superior). Contudo, é importante que a dimensão “planeamento/relevância/adequação com a rede do programa nacional” do programa de acreditação não seja esquecida. A acreditação do programa pela nova entidade não deverá conferir quaisquer direitos à obtenção de financiamentos públicos, enquanto que a não obtenção da acreditação significará que o financiamento para tais programas não será atribuído. Estas últimas questões serão resolvidas durante as negociações de contratos institucionais, em que os critérios de relevância e de qualidade desempenharão um papel decisivo.

*A obtenção de novos recursos: Contribuições privadas, acção social e acesso aos recursos*

7.42 Se a procura para o ensino superior crescer substancialmente, os novos recursos necessários não poderão provir do sector público a curto prazo. Contudo, caso a situação de défice público melhore nos próximos anos, poderá ocorrer um aumento nas contribuições. Portugal está actualmente envolvido no desenvolvimento da economia para se adequar à política de financiamento público da UE, de acordo com o Pacto de Estabilidade e Crescimento até 2009 e anos seguintes, e encontra-se a desenvolver esforços consideráveis nesse sentido. A fundamentação lógica para uma contribuição pública contínua, ou acrescida, para o ensino terciário encontra-se nos benefícios económicos e sociais que este nível de ensino confere a sociedade mais ampla.

7.43 No debate político, a questão das propinas está intimamente ligada à questão da igualdade e de se possibilitar o acesso ao sistema educativo terciário. Numa sociedade moderna, o acesso ao ensino superior deveria representar as capacidades provadas do aluno, independentemente do modo como são avaliadas. A ideia baseada no princípio de que toda a população pode aspirar ao ensino superior, sem outras barreiras que não as da capacidade e dedicação, é uma ideia partilhada por todas as sociedades. Esta ambição figura em lugar cimeiro na lista de prioridades do Governo em Portugal. As propinas, a acção social e os mecanismos de acesso a estes recursos são fundamentais para Portugal alcançar essas ambições.

7.44 Contudo, o sector público não dispõe, sozinho, de recursos para fazer face às exigências de um investimento acrescido de grande volume, caso a capacidade do sector tenha de ser aumentada significativamente. O sector privado teria de contribuir com uma quota acrescida para os custos de ciclo terciário. As actividades filantrópicas devem ser incrementadas – tanto em Portugal como no estrangeiro – e devem ser encontradas outras fontes de financiamento. Porém, os estudantes terão de contribuir de forma mais significativa. A explicação lógica assenta nos enormes benefícios privados que o ensino terciário possibilita e que serão absorvidos pelos licenciados. Existem argumentos tanto ao nível da igualdade como da eficiência que sustentam a questão de contribuições privadas mais avultadas, por exemplo, através de propinas mais altas. Esta realidade económica não pode ser ignorada indefinidamente.

7.45 A equipa de revisão admite que, nas condições actuais, o valor das propinas não pode ser aumentado em Portugal, em parte devido à oposição política mas também devido a constrangimentos constitucionais. Sensível a estas questões, a equipa de revisão recomenda que Portugal mantenha a actual política de propinas, que possibilita o seu aumento de forma constante e de acordo com a inflação e com o salário mínimo nacional.

7.46 Esta política deve ser reavaliada a longo prazo caso Portugal atinja o seu objectivo nacional de aumentar a proporção de população que termina o ensino secundário e que transita para o ciclo terciário. Portugal terá de preparar o terreno para aumentar o valor das propinas através do diálogo com a oposição política e por intermédio de emenda constitucional, ou ainda através de um parecer de capacitação sobre a provisão constitucional. A oposição política pode ser minimizada através da apresentação de um esquema de contribuições bem estruturado, associado a benefícios privados para o indivíduo, através de um plano de empréstimo a estudantes em conformidade com os rendimentos, apoiado pelo Estado, e de um sistema de apoio a estudantes mais generoso. Recomendamos que esta opção seja explorada. Para além disso, as propinas para alunos de pós-graduação devem ser desregulamentadas de forma a adequarem-se o mais aproximadamente possível ao valor real dos custos totais dos programas.

7.47 O anexo D apresenta muitos dos componentes fundamentais de sistemas de empréstimo ligados ao rendimento. Estes empréstimos normalmente têm a grande vantagem de eliminar os obstáculos mais imediatos que impedem o acesso aos empréstimos normais, que podem restringir ou impossibilitar a participação de estudantes economicamente desfavorecidos. Por este motivo, estes empréstimos ajudam a garantir que o sistema de ensino terciário não exclua estudantes com capacidades, mas sem recursos económicos. A amortização da dívida inicia-se após a graduação e não durante o período de estudos, e apenas quando os rendimentos de um licenciado excedam um valor específico estabelecido. Os empréstimos ligados ao rendimento também oferecem várias garantias superiores às dos empréstimos bancários destinados ao financiamento do estudante, essencialmente porque as amortizações dependem da capacidade do mutuário em pagar a dívida. Uma vez que as amortizações não têm de ser feitas durante o período em que os rendimentos são mais baixos, os mutuários não ficam impossibilitados de cumprir com as suas obrigações financeiras. Contudo, e à medida que os rendimentos aumentam, também as amortizações aumentam de forma correspondente. Estas considerações, bem como a necessidade de se apoiar melhor os estudantes e de facilitar o acesso a todas as classes sociais, são factores decisivos e cruciais que nos levam a recomendar a constituição de um programa de empréstimos ligados ao rendimento.

7.48 O Anexo D sugere também uma série de questões que tem de ser abordada ao analisarmos os aspectos específicos de um empréstimo como este. O plano escolhido tomará em consideração – de preferência e inevitavelmente – as condições locais e, deste modo, não recomendamos um formato específico de empréstimo ligado ao rendimento. Mais especificamente, a cobertura e eficácia do sistema de imposto sobre o rendimento seria um factor importante a considerar no caso de Portugal. Sugerimos que o Governo tenha em consideração a criação de um grupo de trabalho internacional para desenvolver a forma como um programa desta natureza deve ser configurado e implementado.

7.49 De forma a melhorar a equidade em termos de acesso, o sistema de apoio ao estudante deve ser revisto para que possa abranger um vasto grupo de indivíduos. Os custos administrativos indirectos nos apoios aos estudantes são demasiado elevados. A proposta para contratos com base no desempenho deve incluir incentivos para que as instituições reduzam estes custos administrativos. As actuais práticas de financiamento favorecem os subsídios para estudantes que estejam em relativa vantagem em relação às melhorias de acesso a grupos previamente excluídos. Devem rever-se estas práticas e adoptar medidas correctivas.

### ***Melhorar a qualidade e construir a excelência***

7.50 Ao lidar com estes problemas, o Grupo de Trabalho estava ao corrente de todos os esforços feitos em paralelo pelo ENQA. Apesar disso, e uma vez que a questão da qualidade sustenta todas as diligências feitas ao nível do ensino superior, a Equipa de Revisão é de opinião que deve ser dada toda a ênfase a esse reconhecimento.

7.51 Tal como foi referido no Capítulo 4, o sistema educativo terciário deve almejar elevados níveis de qualidade e de excelência. Há que reconhecer que existe mais do que uma forma de se alcançar a excelência e que esta não se restringe apenas ao domínio das universidades e centros de investigação. Portugal precisa de construir uma excelência efectiva tanto no sector do ensino politécnico como no sector privado, através de um enfoque mais agressivo quanto aos objectivos e resultados. Todas as instituições de ensino superior devem questionar os elevados índices de desgaste dos estudantes nas suas instituições, que constituem uma importante fonte de ineficiência.



7.52 Deve aproveitar-se a oportunidade única proporcionada pela implementação do “processo de Bolonha” para a renovação dos programas de estudo em Portugal, e para se reconsiderar os processos educativos, focando, em especial, a aprendizagem do aluno e resultados, bem como a preocupação mais premente no que respeita às relações entre os programas de estudo e o mercado de trabalho.

7.53 As actuais exigências diferenciadas necessárias para a aprovação de novos programas em universidades e politécnicos, e em instituições privadas e públicas, devem deixar de existir, tal como o controlo detalhado das alterações nos currícula. A nova legislação de Bolonha, presente no Decreto-Lei 74/2006 já contempla as medidas que serão tomadas neste sentido.

7.54 A acreditação de todos os novos programas para o ensino superior deve basear-se numa avaliação rigorosa feita por uma autoridade externa independente. A preparação contínua de programas para o ensino superior deve ser sujeita a revisões externas periódicas a todos os programas, e ao nível de toda a instituição. A frequência e intensidade de auditorias de qualidade feitas às instituições devem reflectir os registos dos seus desempenhos. Deve introduzir-se um processo consultivo de avaliações individuais a todos os programas, envolvendo os fornecedores, empregadores, entidades profissionais e estudantes, de forma a construir-se um consenso nacional de expectativas em relação aos padrões de resultados de aprendizagem em graus universitários e politécnicos em áreas de saber específicas. As instituições deverão manter registos de empregabilidade dos seus licenciados.

7.55 As universidades e os institutos politécnicos devem assumir a responsabilidade do sucesso educativo dos seus estudantes. Devem estabelecer limites razoáveis para taxas de insucesso dos estudantes, de repetição e de desgaste, monitorizar o progresso dos estudantes e fornecer programas adicionais e serviços de apoio específicos à aprendizagem necessários para aumentar as taxas de sucesso. Devem introduzir mecanismos para se obter um *feedback* sistemático dos estudantes sobre a qualidade do ensino, e comprometerem-se a tornar esse *feedback* público e a melhorar o desempenho.

7.56 Deve ser desenvolvida uma estrutura nacional de qualificações através de processos consultivos extensos. Todos os fornecedores do ensino superior devem demonstrar possuir *standards* aceitáveis na liderança educativa, currícula e pedagogia, acesso a recursos de aprendizagem, viabilidade financeira e integridade.

7.57 Atendendo a que no âmbito das suas atribuições este relatório não engloba o sistema de ensino secundário, a equipa de revisão não pode, ainda assim, deixar de lhe fazer referência. Após analisarmos os dados e relatórios que nos foram apresentados, ficou claro que a qualidade do ensino secundário deve ser melhorada com o objectivo de reduzir taxas de abandono, e de possibilitar que um grupo mais alargado de jovens se qualifique de forma a ser elegível para o ensino terciário. Recomendamos que o Ministério de Educação e o Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior revejam a posição da ciência e da investigação nos currícula no ensino secundário, de forma a aumentar o interesse dos jovens por carreiras na área das ciências e de reforçar a sua posição nas escolas. Sugerimos que os CCES passem a ter a tarefa adicional de analisar estas questões, em particular o problema da eficácia na passagem ao ensino superior; os CCES poderão, também, reflectir sobre a possibilidade de incluir as instituições de ensino superior no debate destas questões.

### ***O sistema da ciência e tecnologia***

7.58 Recomenda-se o desenvolvimento e capacidade da ciência portuguesa de acordo com os objectivos delineados no Plano Tecnológico e com as medidas tomadas pelo Governo, desde que as autoridades desenvolvam novos processos de organização e de administração, com o objectivo principal de criar ligações e redes de trabalho no sistema. Tal como referido no Capítulo 5, os mentores das políticas para o ensino terciário e C&T devem desenvolver uma estrutura de avaliação de políticas de C&T estável e coerente, que deve assentar numa base de dados mais completa que contenha a informação e conhecimento do modo de funcionamento de todo o sistema. A criação de um sistema de escolas portuguesas que conferem o grau de licenciatura poderá ser a solução para garantir

a qualidade do ensino superior, para fornecer orientações e um ensino sistemáticos, de forma a aumentar a eficiência e fomentar o intercruzamento das Instituições de Ensino Superior.

7.59 Deve ser desenvolvido e implementado um novo sistema de carreiras académicas bem como um esclarecimento sobre as carreiras de investigação, de forma a eliminar intercruzamentos e para reforçar a mobilidade do professor e investigador. As deliberações sobre promoções e recrutamento dentro das instituições devem basear-se única e exclusivamente no mérito do ensino e da investigação. Os processos devem ser competitivos, transparentes e abertos, e as avaliações devem ser feitas por entidades suas pares e externas apoiadas por peritos internacionais.

7.60 O Ministério e agentes financiadores devem desenvolver uma rede de unidades de investigação mais eficaz e abrangente do que a actual. As avaliações internacionais deverão influenciar de sobremaneira uma política de financiamento mais selectiva. Deve manter-se a estratégia de mudança para planos de financiamento mais competitivos. O Governo Português deve rever a política de redução de impostos para I&D em empresas e, para além disso, adoptar instrumentos mais activos de forma a encorajar as empresas a apresentarem incentivos para a investigação em I&D, para trabalharem em conjunto com as instituições de ensino superior na área da investigação e reforçar a mobilidade entre empresas, universidades e politécnicos. Visto que o sistema de Laboratórios Associados se expande, e se espera que as instituições de ensino superior desempenhem um papel importante nas inovações de base científica, recomendamos que sejam também realçados os conhecimentos na área dos Direitos de Propriedade Intelectual.

#### ***A orientação para o mundo exterior e o envolvimento de intervenientes externos***

7.61 Em muitos países, as universidades passaram por uma transformação substancial, de uma quase total indiferença em relação ao mundo exterior ao *campus* para uma atitude de comprometimento e apoio. As instituições portuguesas têm sido lentas em comprometerem-se completamente com o mundo exterior. Há excepções notáveis a esta realidade, nomeadamente no que respeita aos Laboratórios Associados dentro das universidades, mas a realidade geral é de descomprometimento com a comunidade e as empresas.

#### ***Intercruzamentos***

7.62 As instituições são demasiadamente académicas e viradas para o seu interior; existe um elevado grau de insularidade e de intercruzamentos. As Instituições de Ensino Superior devem estar mais voltadas para o exterior, para as empresas e comunidade internacional. O sistema de ensino superior deve ser um sistema aberto, ajudando a aumentar a entrada de finalistas do ensino secundário, introduzindo o ensino para adultos e desenvolvendo um melhor trabalho de ligação com as realidades económicas científicas e tecnológicas nacionais e regionais.

7.63 As consequências de intercruzamentos significativos podem ser danosas para a produtividade e eficiência do sistema uma vez que podem atrasar alterações estruturais ou novas abordagens à investigação e ensino da ciência. O sistema de incentivos para o desenvolvimento de carreiras em Portugal teve o efeito de desencorajar a mobilidade. Os elementos principais desse sistema encorajam os licenciados a obter graus académicos mais elevados nas suas universidades “de origem”. São-lhes então garantidos cargos académicos durante uma série de anos após a obtenção do grau de Doutoramento. Comparando com os Estados Unidos, vemos que as práticas em Portugal permitem um maior incentivo aos intercruzamentos. A taxa de intercruzamentos nas duas instituições de ensino de Engenharia em Portugal apresenta valores bastante elevados - 80-90%. De acordo com um estudo comparativo internacional, o grau de intercruzamentos em Portugal é o mais elevado em 14 países europeus. Uma das medidas para combater o intercruzamento será a de fundamentar decisões sobre promoções e ocupações de cargos apenas em êxitos alcançados na área da investigação e ensino. Estes processos devem ser competitivos, transparentes e abertos; a avaliação de mérito deve ser feita por entidades suas pares, e externas, da mesma área científica, de preferência auxiliados por recomendações de especialistas internacionais.

7.64 O sistema de educação terciário em Portugal deve oferecer uma maior diversidade e possibilidade de escolha e de estar mais virado para a comunidade, para o mercado de trabalho e sector dos negócios.

As universidades e institutos politécnicos devem informar-se, de forma mais abrangente e sistemática, acerca do desenvolvimento dos seus programas educativos, inclusivamente junto das entidades que empregam os seus licenciados. Deve ser introduzido um processo consultivo de avaliações individuais a todos os programas, envolvendo os fornecedores, empregadores, entidades profissionais e estudantes, de forma a construir-se um consenso nacional de expectativas em relação aos padrões de resultados de aprendizagem em graus universitários e politécnicos em áreas de saber específicas. As universidades e os institutos politécnicos devem dar mais atenção ao futuro dos seus licenciados, devem controlar mudanças nos padrões de destino/emprego, obter *feedback* estruturado dos licenciados e avaliar os programas à luz das respostas e experiência obtidas dos licenciados.

#### *Participação de stakeholders externos*

7.65 A falta de comprometimento das Instituições de Ensino Superior com o tecido envolvente não constitui grande surpresa dado que não existem participantes externos em conselhos directivos e outras entidades dentro das instituições. Esta falta de comprometimento externo enfraquece o sistema a diversos níveis. Limita a interacção de actividades de investigação entre empresas e instituições; o *feedback* das necessidades empresariais para os licenciados e a visão empresarial sobre a qualidade do licenciado estão incompletos; reduz as oportunidades de angariação de fundos para as instituições; isola as instituições dos desenvolvimentos actuais que têm lugar no mundo dos negócios.

7.66 O Grupo de Trabalho recomenda que cada instituição de ensino superior deve ter uma maioria de stakeholders externos como membros da sua direcção, incluindo o lugar de Presidência. O Conselho Coordenador do Ensino Superior (CCES) proposto deve ser formado maioritariamente por stakeholders externos. Idealmente, a presidência destes conselhos regionais propostos deveriam também pertencer à comunidade externa às instituições de ensino superior.

#### *Internacionalização*

7.67 A internacionalização do ensino terciário acarreta não só custos como benefícios a nível individual e nacional. A internacionalização pode também ser encarada como uma oportunidade para sistemas educativos mais pequenos e/ou menos desenvolvidos, que poderão, assim, melhorar os custos da sua oferta educativa. Há muito a fazer em Portugal para reforçar o comprometimento do sistema educativo do ensino superior com os sistemas em outros países. O Governo estabeleceu planos e políticas para o promover, sobretudo os ligados à mobilidade de estudantes, professores e investigadores. As intervenções na área da investigação, que foram recentemente promovidas e financiadas pelo Governo, constituem um bom exemplo do caminho que se deve tomar, mas ainda há muito por fazer.

7.68 Recomendamos que o Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior tome medidas para encorajar as instituições de ensino superior a desempenharem um papel pró-activo de internacionalização. Existem várias formas de o fazer, mas a experiência de outros países da OCDE demonstra que um procedimento eficaz seria o de incluir uma estratégia de internacionalização especial como parte das negociações anuais dos contratos de desempenho entre o Ministério e instituições de ensino superior. A estratégia de cada instituição incluiria, entre outros, o desenvolvimento de programas de estudo em línguas estrangeiras – sobretudo o Inglês –, a criação de graus a serem atribuídos em conjunto e colaboração com parceiros estrangeiros, o desenvolvimento de uma cooperação de investigação internacional e o uso previsto de programas da EU.

#### *Declarações finais*

7.69 O conjunto de recomendações aqui proposto destina-se a ser seguido pelo governo e, em especial, pelas próprias instituições e em todos os níveis nelas existentes. O sucesso, embora dependente da acção decisiva e inovadora do Governo, não será alcançado sem que as instituições de ensino superior, os seus conselhos, comités, faculdade, *staff* e estudantes se mobilizem e comprometam, total e entusiasticamente, com o processo de reforma. Este processo de reforma necessitará de uma liderança a nível local e uma comunidade institucional disposta a promover reformas fundamentais, a eficiência, transparência e abertura; estes últimos atributos são condição *sine qua non* para se alcançar a mudança e o sucesso.

## ANEXO A: PLANO DA VISITA - 15-26 MAIO, 2006

<b>Dia</b>	<b>Reuniões e entrevistas agendadas</b>
1	Ministro, Secretariado e Director-Geral para o Ensino Superior Instituições: CRUP (Universidades Públicas); CCISP (Politécnicos Públicos) Presidente do Tribunal de Contas Universidade Pública (Universidade de Lisboa)
2	Associações de Estudantes (Lisboa) Instituições: APESP (Universidades Públicas) Universidades Públicas (Coimbra; Porto)
3	Universidades Públicas (Porto; UTAD); Estudantes (Porto) Politécnicos Públicos (Porto) Instituições Privadas (CEPSU) Instituições: CLA (Laboratórios Associados; Investigadores)
4	Universidades Públicas (Aveiro) Politécnicos Públicos (Bragança; Viseu; Guarda; Aveiro)
5	Conselho Coordenador C&T Comissão Nacional de Acesso ao Ensino Superior (CNAES) Presidência Rever Laboratórios estatais Comissão Nacional de Acesso ao Ensino Superior Instituições Privadas (Universidade Católica) Secretário de Estado para o Orçamento ENQA Comité de Avaliação
6	Universidades Públicas (Évora) Politécnicos Públicos (Beja)
7	Dia Livre
8	Secretário de Estado do Emprego; Secretário de Estado da Educação Especialista e antigo Ministro Universidades Públicas (UNL, UTL) Fundação para a Ciência e Tecnologia; Agência de Inovação
9	Consultor Jurídico Primeiro Ministro Membros do Parlamento Comissão Nacional para o Processo de Bolonha Comissão Nacional de Avaliação do Ensino Superior (CNAVES) Instituições Privadas (amostra de pequenas instituições; Lusíada)
10	Comissão Nacional para projectos de Acção Social Sub-Director-Geral para o Ensino Superior e especialista em Acção Social Bancos, empregadores e empresários Director Nacional do Plano Tecnológico e Gabinete do Primeiro Ministro Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior
11	Directores de escolas secundárias Universidades Públicas (Lisboa) e instituições privadas Instituições (Lusófona) Sindicatos de Professores Comissão Nacional para a Educação
12	Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior

**ANEXO B: LISTA DE DOCUMENTOS**

AFFIET ISET (Associação para a Formação e Investigação em Educação e Trabalho, Instituto Superior de Educação e Trabalho) *Major Achievements of the Institution*

Associação Portuguesa do Ensino Superior Privado, *APESP perspective of the OECD Review of the Portuguese Higher Education System*, APESP, Lisbon, Portugal.

Associação Portuguesa do Ensino Superior Privado (2006) *Major Issues of Private Higher education Institutions*, APESP, Lisbon, Portugal.

CLA (Conselho dos Laboratórios Associados)

CNASES (Conselho Nacional para a Acção Social no Ensino Superior – National Council for Social Affairs in Higher Education), (2006) *OECD Memorandum*, CNASES

CRUP (Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas) *Financiamento das Universidades*

CRUP (Conselho de Reitores das Univeridades Portuguesas), *Proposal of Topics to be Analysed in the Assessment of the Portuguese System of Higher Education*

FAIRe – Academic Forum for Information and External Representation Polytechnic Institute of Viseu (2006) *Statement for the Consultative Meeting at the Institute*, OECD Review of Tertiary Education meeting document

Federação Académica do Porto

FENPROF (Federação Nacional de Professores), Higher Education and Research Department, Higher Education in Portugal – comments

Institutos politécnicos de Bragança e Instituições de Ensino Superior da região de Castilla y León

Rendas, A. (2006) *Meeting with the OECD Evaluation Team: Written Submission from the Faculty of Medical Sciences, New University of Lisbon*, meeting document, Lisbon, Portugal.

SNESup (Sindicato Nacional do Ensino Superior) (2006) *A Brief Presentation of.....PowerPoint* presentation document for the OECD / SNESup consultative meeting in Lisbon, 25/05/2006

Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias

## ANEXO C: HISTÓRIA DA ADMINISTRAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR – ALGUMAS REFLEXÕES

### A. INTRODUÇÃO

1. A administração das instituições de ensino superior (IESs) tem sido alvo de muitas análises e de críticas, tanto a nível do governo nacional e regional como nos órgãos de comunicação geral e nas instituições. O público interessa-se cada vez mais na resposta das IESs às exigências da economia, um facto que tem muito a ver com a percepção de que as IES desempenham um papel extraordinário no desenvolvimento económico das nações. É claro que existe há séculos a noção de que a universidade constitui um elemento central no desenvolvimento social e cultural das nações. No entanto, esse papel tem sido bastante claro desde há muitos séculos. Dá-se também o caso de a administração pública e a liderança política ser frequentemente dominada por licenciados do sistema universitário. Contudo, esse longo e histórico período também coincidiu com a distância que existia entre o sistema universitário e as influências exercidas pelas comunidades nas quais estavam inseridas ou existiam. De facto, poder-se-á afirmar que o grau de distanciamento – a dimensão da torre de marfim – constituía uma marca distintiva das universidades de renome; quanto menos a universidade se comprometesse com a sua comunidade, maior seria a sua sofisticação (implícita) e sua adesão à pretensão histórica das origens antigas da universidade como instituição e como centro de desenvolvimento intelectual. Devemos referir que, frequentemente, essa autonomia tem sido usada na história como baluarte contra a repressão da liberdade individual do pensamento e expressão, *inter alia*.

2. Em épocas mais recentes, tem havido por parte dos governos e do público em geral a reclamação por um comprometimento mais íntimo entre a universidade e essas instâncias. Enquanto que muitas universidades responderam de forma dinâmica a essas expectativas, a grande maioria não o fez. Esta resistência a um comprometimento com o governo e com as suas necessidades fez com que os governos criassem universidades com estruturas de base legislativa e de gestão que garantissem a sua capacidade de resposta. De facto, os governos também criaram novos tipos de instituições de ensino superior que, apesar de não serem universidades formais, ocuparam ou partilharam muito do espaço outrora ocupado apenas pelas universidades; criou-se, assim, o termo novo e mais abrangente “instituição de ensino superior”. Expressões como politécnicos, institutos de tecnologia, universidades técnicas e escolas técnicas regionais oficializaram-se como expressões que definiam tanto a nova era de comprometimento por parte do ensino superior para com o público, mas também apontavam para uma definição mais lata daquilo que seriam os programas e actividades oferecidos pelo sector. Devemos salientar, em parêntesis, que o aparecimento do sector privado, especialmente nos EUA e Japão, e a uma dimensão menor em maior parte das outras nações, acrescentou uma dimensão especial à definição de ensino superior, mas de modo algum em relação à definição de autonomia. O problema de autonomia institucional tinha-se, subitamente, tornado variado, complexo e constituía um desafio nunca antes visto.

3. Praticamente em simultâneo, e certamente na mesma época, a relação entre instituições de ensino superior e governos tornou-se cada vez mais complexa à medida que as pretensões a financiamentos, que tinham sido centrais no sistema antigo, começaram a quebrar. De forma resumida, o financiamento pelo governo começou a diminuir e desenvolveram-se outras fontes de financiamento. Para além disto, as empresas começaram a aperceber-se e a exigir – tal como os governos – outros auxílios do sector do ensino superior para o seu bem-estar e para o desenvolvimento económico das nações. As expectativas e exigências para que as universidades se tornassem centros de inovação e de empreendedorismo aumentaram. Estas expectativas foram solucionadas através da oferta de licenciados com essas características, com a oferta de programas cujo enfoque incidia nas necessidades das empresas e indústrias, e através de licenciados com qualidades de liderança que as empresas modernas nessa altura exigiam. Acreditava-se, também, que a eficiência e eficácia do

trabalho universitário não seria mais tida como certo, e o mesmo aplicava-se aos *standards* e à qualidade. Surge a expressão ‘a universidade empreendedora’, que se oficializou, entre o público e muitos políticos, como medida de prestígio da universidade e de outras instituições de ensino superior. Resumindo, não seria mais aceite fora do âmbito da universidade que a actividade académica – quer na área do ensino, investigação ou outro – fosse excelente porque a comunidade académica julgava que assim fosse.

4. Existem muitas razões que fundamentam o crescente interesse agora demonstrado pela administração universitária; algumas serão razões comuns a todas as instituições e sistemas de ensino superior e outras relacionadas com circunstâncias políticas ‘locais’. Essas razões incluem:

- o aumento da dimensão das universidades e a complexidade crescente das suas missões;
- a diversificação de rendimentos e novos mecanismos de orçamentação;
- um mais elevado grau de responsabilidade para os intervenientes no sistema universitário;
- mais responsabilidade nos orçamentos, pessoal e problemas de património, que anteriormente estavam sob a alçada dos ministérios governamentais.

5. Todos estes aspectos convergiram num forte movimento que defendia a existência de, por exemplo, reitores ou directores executivos. Mas uma das razões fundamentais para colocar as questões de direcção das universidades sob escrutínio foi que seria do interesse, a longo prazo, do sector universitário que as universidades funcionassem não apenas de forma eficaz, mas que estivessem, de facto, a fazê-lo, para que o sector pudesse manter o apoio comunitário e governamental. Em última análise, o desafio-chave será o de criar estruturas de gestão que garantam que a universidade seja bem gerida, mas que respeitem a necessidade de existir independência académica, e todos os aspectos a ela associados.

6. Um relatório recente apresentado pela Rand Corporation concluiu que, ‘Na nossa opinião, a reforma mais urgente necessária hoje em dia no sector do ensino superior é a reorganização da estrutura de direcção das instituições para permitir que os tomadores de decisão possam pensar e agir de forma estratégica (Rosenzweig, 1997).

## **B. A DEFINIÇÃO DE ADMINISTRAÇÃO**

7. A administração preocupa-se com o estabelecimento de valores dentro das universidades, com os seus sistemas de tomada de decisões e a distribuição de recursos, a sua missão e objectivos, os padrões de autoridade e de hierarquia, e a relação das universidades como instituições com os diversos mundos académicos nela existentes e o universo relacionado com o governo, empresas e comunidade fora das universidades.

8. ‘Administração’ hoje em dia significa não tanto o que as organizações fazem mas a forma como o fazem; tem a ver com a forma como uma organização é dirigida e os processos e estruturas utilizados para alcançar os seus objectivos. A administração preocupa-se, também, com a forma como as organizações se relacionam entre si e com os principais intervenientes e, sempre que for pertinente, com o modo como os cidadãos podem exprimir as suas opiniões.

9. A OCDE (OCDE, 2003) apresenta a ideia de forma bastante sucinta:

‘A administração é composta por uma rede complexa que inclui a estrutura legal, as características das instituições e a forma como elas se relacionam com todo o sistema, a forma como o dinheiro é distribuído pelas instituições e a forma como são responsáveis por essas verbas, bem como aspectos menos formais, e as relações que governam e influenciam o comportamento.’

10. Muitas das questões de fundo que dizem respeito à direcção das universidades foram abordadas num documento seminal (Rodes, 2001). Apresentamos, em seguida, extractos sobre a direcção das universidades e o papel do Presidente / Reitor, para introduzirmos o tom dos tópicos que se seguem.

#### *Sobre o Conselho Directivo universitário*

11. ‘Uma direcção eficaz envolve o respeito deliberado por parte de cada participante em relação aos cargos e papéis desempenhados por outros. Uma direcção desta natureza, exercida de forma responsável, é vital para o bem-estar da universidade tal como o é o prestígio ou a eficiente liderança por parte do seu Presidente. O papel do Conselho Directivo é o de dirigir, e um universo enorme separa a direcção da gestão. A direcção significa a responsabilidade na aprovação da missão e dos objectivos da instituição; na aprovação das suas políticas e procedimentos; na nomeação, eleição e apoio prestado ao seu Presidente; e numa visão global e esclarecida dos seus programas, actividades e recursos. Por seu lado, a gestão envolve a responsabilidade pelo funcionamento efectivo da instituição e a realização dos seus objectivos, de acordo com as políticas e procedimentos aprovados pelo Conselho Directivo; o uso efectivo dos seus recursos; o apoio criativo aos mais elevados padrões de qualidade no ensino, investigação e serviços. A responsabilidade do Conselho Directivo é a de dirigir e não de gerir.

12. A mais importante responsabilidade individual do Conselho Directivo é a selecção, nomeação, eleição periódica e apoio prestado do seu Presidente.

13. Os Conselhos Directivos mais eficazes são aqueles que desenvolveram um código de conduta próprio e que se auto avaliam regularmente no desempenho das suas funções como Conselho Directivo’. O autor refere também que muitas vezes os Conselhos Directivos em universidades públicas não têm mais do que oito elementos.

#### *Sobre o Presidente da Universidade e liderança*

14. ‘.. uma direcção eficaz requer não só objectivos comuns como uma liderança decisiva, e esta é responsabilidade do Presidente. O elo essencial entre o Conselho Directivo e o eleitorado da instituição que o representa está presente na figura do Presidente... Sem uma liderança eficaz e forte, não é possível haver um sistema de direcção eficiente. O Presidente é não só responsável por explicar o papel e as preocupações do Conselho Directivo à comunidade do *campus* universitário, mas também de traduzir para o Conselho Directivo o papel característico e as preocupações da faculdade e de outros membros da comunidade do *campus* universitário.

15. Contudo, o Presidente é muito mais do que um mero intermediário entre a Faculdade e o Conselho Directivo. O Presidente deve dirigir. É a ele que, tanto o Conselho Directivo como o *campus*, se dirigem para obter liderança e rumo. O Presidente é o principal catalisador na orientação eficaz do *campus*.

16. Como pode, então, o Presidente de uma escola ser um líder eficiente? A função do Presidente da escola, se a reduzirmos ao seu essencial, será a de definir e articular a missão da instituição, desenvolver objectivos com significado, e depois recrutar o talento, construir o consenso, criar o ambiente e disponibilizar os recursos para os alcançar. Tudo o resto é periférico’.

### **C. DIRECÇÃO INTERNA**

17. No contexto da evolução da universidade num ambiente internacional em rápida transformação, têm sido muitos os debates sobre a forma mais adequada de direcção e gestão interna da instituição. A *Glion Declaration II* (The Glion Colloquium, 1998) traçou uma distinção entre a direcção e a gestão universitária:

‘Existe uma enorme diferença entre gestão e direcção. A direcção envolve a responsabilidade pela aprovação da missão e objectivos da instituição; uma visão global dos seus recursos; a aprovação das políticas e procedimentos; a nomeação, eleição e apoio prestado ao seu Presidente;



um conhecimento esclarecido dos seus programas e actividades. Por seu lado, a gestão envolve a responsabilidade pelo funcionamento eficiente da instituição e a realização dos seus objectivos de acordo com as políticas e procedimentos aprovados pelo Conselho Directivo; o uso efectivo dos seus recursos, o apoio e desempenho criativo no âmbito do ensino, investigação e serviços; a manutenção dos mais elevados padrões de integridade escolar e desempenho profissional. A responsabilidade do Conselho Directivo e a de dirigir, não de gerir. A *Glion Declaration II* prossegue, 'Incentivamos o princípio de subsidiariedade na direcção do campus, em que as decisões são tomadas nos níveis adequados de responsabilidade'.

18. A Dinamarca constitui um exemplo de modernização que inclui muitos destes princípios.

19. Na Dinamarca, a nova reforma inclui mudanças de gestão, com maior incidência no sistema de eleições. Por exemplo, os directores de departamento são nomeados. Os Conselhos Directivos foram introduzidos em vez de colégios eleitorais. Na nova lei das universidades, a estrutura de gestão da universidade fica reforçada. A maior alteração é a introdução de um Conselho de Administração em cada universidade. Em vez de ser eleito, o Reitor é nomeado pelo Conselho; ele/ela reporta directamente ao Conselho de Administração. O Reitor nomeia Decanos, que são responsáveis pela gestão diária das faculdades, incluindo as estratégias de investigação da faculdade, os programas de estudo, o orçamento para o ensino e o pessoal. Os Decanos nomeiam directores de departamento, que por seu lado são responsáveis pelas unidades e respectiva investigação e ensino.

#### *Práticas Internacionais e Tendências*

20. No seio da comunidade do ensino superior persistem traços de ligações tradicionais a um antigo modelo de gestão – a ideia de que as universidades são comunidades de académicos auto geridas, com um órgão directivo em que os representantes destes académicos, em conjunto com os membros externos, superintendem as responsabilidades mais formais da instituição. Este modelo ainda está em vigor mas com menos incidência. Por exemplo, na Austrália, os órgãos directivos aceitam a responsabilidade de estabelecer e orientar a realização da missão da instituição. Contudo, a composição dos órgãos directivos e os processos de consulta, em particular com a comunidade académica dentro da universidade, é matéria de debate e de preocupação tanto no sector como fora dele.

21. Existem três consequências principais para a direcção interna:

- O reforço dos poderes das autoridades executivas dentro da universidade, que são cada vez mais nomeados pelas suas características de liderança e de gestão, para além das qualidades de liderança académica tradicionais; e
- Um aumento da participação em órgãos directivos por representantes e indivíduos externos à universidade, que tem reforçado a liderança da instituição;
- A perda de poder e influência por parte dos órgãos colegiais existentes

22. Sabe-se que os governos são conhecidos por estabelecer condições no que respeita a responsabilidades que possam constringer a autonomia operacional das universidades, ao considerarem as universidades como um braço ou agência do governo. Uma estrutura de governo eficiente para as universidades deve basear-se no conceito de que as universidades são organizações criadas pelo público através de processos formais de governo, no âmbito de uma estrutura legal que respeita o bem público, mas que é independente da autoridade governamental no poder. Os conselhos universitários, ou órgãos directivos, são mandatários activos dessa autonomia.

23. São de realçar as tendências apresentadas num estudo recente da OCDE, feito em 2003 (OECD, 2003), relativamente às mudanças de padrão de direcção no ensino terciário:

24. ‘De um modo geral, a agenda da reforma do ensino terciário tem envolvido os governos, que reforçaram a ideia de serem criadas estratégias e prioridades, e um menor envolvimento na gestão corrente do dia-a-dia. A tendência geral tem apontado para uma redução no controlo estatal directo sobre o ensino terciário na maioria dos países da OCDE ... contudo, e ao mesmo tempo, tem introduzido novas formas de controlo e de influência, em grande parte através da responsabilização das instituições pelo seu desempenho, *via* mecanismos de aplicação vigorosos, que incluem financiamentos e o reconhecimento da qualidade’.

25. Se reflectirmos seriamente sobre a introdução da inovação nas nossas universidades, e, como consequência, nas nossas nações, os governos devem procurar urgentemente libertar-se do envolvimento em questões de funcionamento da universidade, embora garantindo requisitos claros quanto à responsabilização das mesmas. As pressões feitas para alterar os modelos tradicionais de direcção das universidades têm-se tornado mais incisivas em anos recentes e o financiamento público tem sido frequentemente mais atingido (em alguns países tem sido reduzido em função do número de alunos), à medida que a autonomia institucional tem diminuído e, em paralelo, a gestão externa do desempenho e outros mecanismos de responsabilização têm exigido das universidades a apresentação pública da sua eficiência e eficácia.

26. A maior parte dos problemas relacionados com a direcção incide sobre os órgãos directivos do ensino no terceiro nível, as instituições, tanto em termos da sua composição (como é o caso da Austrália, Áustria e Finlândia) ou a forma como os seus membros são escolhidos (Dinamarca e Finlândia). Em França e no Reino Unido, o debate tem um carácter mais geral, focando o realce na autonomia institucional.

27. As questões relacionadas com a direcção não sobressaem tanto quanto os problemas financeiros nos debates de políticas. A introdução e posterior desenvolvimento de contratos de desempenho constituem a questão mais relevante a este respeito. Isto refere-se principalmente a financiamentos na Áustria, Finlândia e em algumas regiões da Alemanha. Uma outra questão tem a ver com a autonomia de instituições de ensino terciário. As propostas dinamarquesas são bastante abrangentes na medida em que as universidades ganham uma maior autonomia. Na Áustria e Dinamarca há também debates sobre uma possível revisão de estruturas de direcção interna dentro das universidades. As universidades dinamarquesas nomeiam um conselho directivo (mandatários) e substituem o reitor eleito (e decanos) por outros nomeados para o seu lugar.

28. Em termos de direcção organizacional, podemos detectar um avanço para uma ‘nova abertura’ das universidades *vis-à-vis* o seu tecido envolvente. Em muitos países, as universidades são estimuladas a encetar uma abertura para as indústrias, sejam elas indústrias transnacionais globais ou indústrias regionais. Noutros países, especialmente na Finlândia, o papel das instituições de ensino terciário é um tema de elevada importância.

29. Uma segunda questão tem a ver com o aumento de contratos ou acordos de desempenho. Na Dinamarca, há muito tempo que existem contratos de desempenho. Contudo, em 2003 foram reavivados. Na Áustria, a nova lei para as universidades introduziu contratos baseados no desempenho através dos quais se distribuem os financiamentos. A política francesa de contratação não sofreu alterações. Na Alemanha, o tipo de acordos existentes a nível federal é bastante fraco. Contudo, em alguns estados, os contratos baseados no desempenho têm uma base mais sólida. Na Holanda, as discussões sobre acordos de desempenho estão ainda numa fase muito inicial. Na Finlândia, existe um processo de acordo de contratos institucionais bem desenvolvido, entre o respectivo Ministério e as universidades individuais.

#### **D. PARTICIPAÇÃO DE STAKEHOLDERS EXTERNOS**

30. Parte do objectivo de introduzir representantes externos na direcção do ensino terciário tem sido o de incluir mais pessoas com experiência a nível industrial ou comercial, na perspectiva de reforçar os laços com a economia e melhorar a eficiência interna. A introdução de membros externos provenientes de órgãos de governo

locais ou regionais reflecte um maior interesse regional em questões de financiamento, e na contribuição das instituições de ensino terciário no desenvolvimento económico e social.

31. A prática de se incluir no órgão directivo membros da comunidade académica e estudantil tem sido comum na Austrália, no Reino Unido e nas universidades públicas irlandesas e americanas. O mais recente estudo australiano sobre questões de direcção analisou as tendências na área de direcção universitária no Reino Unido, nos EUA e na Austrália. O estudo conclui que existe "... uma tendência convergente no estímulo da reforma da direcção universitária. ... Há uma mudança bastante perceptível no papel e composição dos órgãos directivos nestes países, em que se verifica um afastamento em relação à noção de um 'parlamento' de representantes de um eleitorado interno e externo e uma aproximação a uma estrutura cujos membros detêm conhecimentos para .... dirigir a instituição. Há um fenómeno global de fortalecimento da ênfase dada aos membros externos do Conselho, que detêm a experiência ou competência, e o envolvimento de intervenientes internos, membros do pessoal e alunos, que agem no interesse institucional e não em termos de representação do eleitorado." (Coaldrake *et al.*, August 2003).

32. Apresentamos, em seguida, exemplos de tendências em vários sistemas nacionais.

#### *Austrália*

33. O quadro que apresentamos analisa as origens dos membros de Conselhos em todas as universidades australianas (Australian Vice-Chancellors' Committee 2002). O quadro demonstra que 39% dos membros do Conselho procede, normalmente, da actual comunidade universitária (que inclui pessoal executivo, académico e geral, e o corpo estudantil). A representação externa nos Conselhos universitários é formada por membros de empresas e de várias profissões (31%), representantes da comunidade (10%), ex-alunos (6%), funcionários públicos (6%), e políticos (4%).

**Quadro 1.** A Origem dos Membros dos Conselhos Directivos de Universidades Australianas, 2001

	<b>Valor mais baixo</b>	<b>Valor mais elevado</b>	<b>Média para o Sector</b>
Empresas/Profissões	<b>0</b>	<b>55</b>	<b>31</b>
Corpo Académico	<b>10</b>	<b>30</b>	<b>18</b>
Comunidade	<b>0</b>	<b>50</b>	<b>10</b>
Alunos	<b>5</b>	<b>14</b>	<b>10</b>
Ex-alunos	<b>0</b>	<b>23</b>	<b>6</b>
Corpo Executivo	<b>3</b>	<b>19</b>	<b>6</b>
Funcionários públicos	<b>0</b>	<b>27</b>	<b>6</b>
Funcionários	<b>0</b>	<b>10</b>	<b>5</b>
Políticos	<b>0</b>	<b>11</b>	<b>4</b>

*Áustria*

34. A lei UG 2002 trouxe algumas mudanças na estrutura da direcção. As universidades devem ter um corpo directivo *Universitätsrat*, formado por 5, 7 ou 9 membros, dos quais 2-4 são nomeados pelo Ministro, e 2-4 são nomeados por órgãos universitários. O membro restante é eleito por unanimidade pelos membros já nomeados pelo Ministro e universidade.

*Dinamarca*

35. A principal contribuição surge da introdução de um Conselho de Administração em cada universidade. Este Conselho é formado por alunos, corpo docente e auxiliar, e membros externos, que representam a maioria.

*Suécia*

36. Cada instituição de ensino terciário tem um Conselho Directivo. O Governo nomeia o Presidente do Conselho Directivo, que não trabalha na instituição de ensino terciário em causa, “uma personalidade externa qualificada e experiente”. O Conselho, formado por 15 membros, é composto pelo Presidente, o Vice-Chanceler e treze outros membros (no máximo). Este Conselho tem uma maioria de representantes externos, ligados a empresas, indústrias e autoridades regionais (normalmente, dos 15 membros que formam o Conselho, 8 são externos). Os estudantes têm o direito de ser representados por três membros. O corpo auxiliar tem o direito de assistir e de se expressar nas reuniões do Conselho Directivo.

*Finlândia*

37. A proposta do Ministério da Educação para a nova lei das universidades inclui alterações na composição dos órgãos da universidade. De acordo com a lei actual, o Conselho da universidade pode ser formado, no máximo de um terço, por pessoas que não façam parte do corpo docente e auxiliar ou dos estudantes da universidade. De acordo com a nova proposta, deve existir, pelo menos, um representante externo no Conselho Directivo. O limite actual dos membros externos mantém-se.

**BIBLIOGRAFIA PARA O ANEXO C**

Association of Governing Boards of Universities and Colleges.

Glion Declaration II: The Governance of Universities, (Occasional Paper No.46, 2000).

Australian Vice-Chancellors' Committee 2002.

Coaldrake Peter, Stedman Lawrence, Little Peter, 'Issues in Australian University Governance' August 2003.

OECD, "Changing Patterns of Governance in Higher Education," in Education Policy Analysis, 2003, (Paris: OECD, pp 59-78), pp 63, 78.

Rhodes Frank H.T. (2001) *The Creation of the Future – The Role of the American University*, Cornell University Press, Ithaca and London. (2001).

Rosokovsky H. (1990), *The University: an owner's manual*, Norton, New York and London. Quoted but not referenced in "The Political University: Policy, Politics and Presidential Leadership in the American Research University," by Robert M. Rosenzweig, Johns Hopkins University Press, 1997.

Simão J.V., Santos S.M. & Costa A.A. *Ensino Super: Uma Visão para a Próxima Década*. Gradiva. Pp. 421-422.

## ANEXO D: EMPRÉSTIMOS LIGADOS AO RENDIMENTO

1. Os empréstimos ligados ao rendimento normalmente têm a grande vantagem de eliminar os obstáculos mais imediatos que podem restringir ou impossibilitar o acesso de estudantes economicamente desfavorecidos. Por este motivo, estes empréstimos ajudam a garantir que o sistema de ensino terciário não exclua estudantes com capacidades, mas sem recursos económicos. A amortização da dívida inicia-se após a graduação e não durante o período de estudos, e apenas quando os rendimentos de um licenciado excedam um valor específico estabelecido. Os empréstimos ligados ao rendimento também oferecem várias garantias superiores às dos empréstimos bancários destinados ao financiamento do estudante, essencialmente porque as amortizações dependem da capacidade do mutuário em pagar a dívida. Os empréstimos ligados ao rendimento permitem 'a eliminação de obstáculos ao consumo' (Chapman, 2005).<sup>1</sup> Uma vez que as amortizações não têm de ser feitas durante o período em que os rendimentos são mais baixos, os mutuários não ficam impossibilitados de cumprir com as suas obrigações financeiras. Contudo, à medida que os rendimentos aumentam, também as amortizações aumentam de forma correspondente.

2. A título de exemplo, a Austrália tem dois tipos de financiamento na área dos empréstimos ligados ao rendimento para estudantes: o Plano de Contribuições para o Ensino Superior (HECS-HELP) e o Plano FEE-HELP. O primeiro plano oferece um subsídio público para propinas e um empréstimo ilimitado ligado ao rendimento. O Plano FEE-HELP oferece apenas um empréstimo ligado ao rendimento, com um limite máximo de AUD 80.000 (excepto no caso de Medicina, em que o limite máximo é de AUD 100.000). O Plano HECS-HELP está disponível, em primeiro lugar, para estudantes universitários subsidiados pelo Estado que ainda não tenham o grau de licenciatura em universidades públicas, e que tenham o estatuto de residentes australianos. O Plano FEE-HELP está disponível para alunos não abrangidos por qualquer apoio financeiro estatal, em universidades e outras instituições de ensino terciário, públicas e privadas, tanto para não licenciados como para licenciados, e que tenham o estatuto de residentes australianos. As vagas para o Plano HECS-HELP são regulamentadas pelo governo, que define o seu volume e valor; ou seja, há um número limite de possíveis vagas para candidatos ao Plano HECS com base no mérito académico, e o governo estabelece um valor limite para as propinas para essas vagas (as propinas variam segundo a área de estudos). As vagas para o Plano FEE-HELP não são regulamentadas em termos de volume nem de valor (excepto para cursos com estudantes no regime de HECS-HELP em universidades públicas). Os estudantes contraem a dívida enquanto estudam e ficam responsáveis pela sua amortização assim que o seu rendimento exceda AUD 35.000 por ano. As taxas de amortização são aplicadas de forma progressiva (de acordo com as faixas de rendimento) para que o licenciado pague 4% sobre o rendimento de AUD 35.000, 4,5% de AUD 39-43.000, até 8% de AUD 65.000 e acima.

3. Em relação ao Plano HECS, o governo australiano cria uma Conta Especial HECS onde são feitos os depósitos do Plano HECS e pagamentos excepcionais. Todos os anos, o governo contribui com a diferença entre esses pagamentos e o valor necessário para o funcionamento educativo das universidades. Ao fim de cerca de quinze anos, a contribuição anual do governo diminuiu de 100% para 50% dos gastos totais, verificando-se que a dimensão do sistema mais do que duplicou em termos de número de alunos na Austrália nesse mesmo período (de cerca de 350.000 para 700.000). Este aumento abriu novas oportunidades a estudantes economicamente desfavorecidos.

4. A avaliação do efeito do Plano HECS no acesso e participação do estudante apresenta baixos índices de retenção dos estudantes de meios económicos mais desfavorecidos (Chapman & Ryan, 2002).<sup>1</sup> O número de estudantes com um nível de rendimentos mais baixos não recusaram o apoio mesmo depois de as taxas terem sido aumentadas e depois de as regras de amortização se terem tornado mais rigorosas (Andrews, 1999).<sup>1</sup> O estatuto socio-económico tornou-se menos relevante na determinação da participação NO ensino terciário, nos finais dos anos 90, após uma década de experiências com o Plano HECS, para além dos grupos iniciais (Marks *et al*, 2000; Chapman & Ryan, 2002). A comparação das matrículas de alunos de 18 anos para 1988, 1993 e 1999 revelou uma melhoria nas oportunidades de participação para

alunos de meios económicos desfavorecidos. A análise da documentação concluiu que:

5. As conclusões feitas ao estudo anterior e ao estudo recente são as seguintes:
  1. O grupo de indivíduos mais desfavorecidos na Austrália é menos susceptível de frequentar a universidade mesmo quando não existem propinas. Isto vem dar razão à ideia de que um sistema público universitário não sujeito a propinas (ou seja, financiado por todos os contribuintes), constitui um retrocesso;
  2. A introdução de planos HECS esteve associado a aumentos globais na participação no ensino terciário;
  3. Os planos HECS não influenciaram a diminuição da participação de promitentes alunos oriundos de famílias relativamente carenciados, embora os aumentos absolutos tenham sido mais elevados para alunos economicamente favorecidos;
  4. As alterações significativas aos planos HECS introduzidas em 1997, estavam associadas ao aumento na participação de indivíduos, independentemente da riqueza familiar.
  
6. Desde essa análise, e no contexto da contracção do mercado de trabalho, tem havido alguma diminuição na procura de educação de ensino terciário, especialmente entre adultos. Foi sugerido que o aumento das propinas poderá ser o factor que explica este declínio, mas não existem provas concretas capazes de sustentar essa opinião. Foi também sugerido que o aumento das dívidas dos estudantes tem surtido um impacto negativo na capacidade que alguns licenciados têm em garantir financiamentos para compra de habitação, afectando, desta forma, a constituição de família, e que os estudantes que iniciam o processo preferem áreas de saber que conduzam a ocupações futuras que lhes confirmem melhores rendimentos. As relações de causa-efeito não estão, contudo, bem claras.
  
7. Os principais pré-requisitos para o funcionamento de empréstimos ligados ao rendimento implicam a existência de:
  - Um mecanismo que estabeleça, mantenha e controle a identificação de estudantes individuais (tal como uma identificação pessoal do estudante);
  - Um sistema que registe, de forma rigorosa, as responsabilidades relativas ao estudante à medida que este progride nos seus estudos (incluindo as datas em que os estudantes devem pagar a sua participação em unidades de um curso, mesmo que não completem uma unidade específica);
  - Um método consistente que cobre as amortizações dos licenciados (por exemplo, através do regime fiscal ou sistema de segurança social);
  - Um sistema que monitorize os níveis de rendimento dos estudantes e as amortizações em determinados momentos (por exemplo, um processo através do qual se possa ligar o identificador do estudante ao seu ficheiro da administração fiscal ou o número de segurança social);
  - Um mecanismo de recurso que possibilite ao estudante uma reapreciação das decisões relacionadas com o nível de endividamento e amortização de obrigações (quando, por exemplo, o estudante desiste de uma unidade de estudo para além da data prevista para estas situações, em caso de força maior).
  
8. Este tipo de empréstimo ligado ao rendimento exige que o governo financie empréstimos durante vários anos antes das amortizações começarem a ser feitas. No âmbito de convenções financeiras relacionadas com controlo orçamental, os empréstimos ligados ao rendimento poderiam ser tratados como um bem; desta forma, não deveriam contribuir para um défice orçamental. Contudo, seria necessário aumentar o capital e canalizá-lo para o desenvolvimento do ensino terciário acima de todas as outras prioridades.

9. Surge uma série de questões relacionadas com o projecto de um plano de empréstimo ligado ao rendimento em Portugal. Os seguintes pontos pressupõem a participação do governo no risco financeiro e um modelo financeiro que ilustre o tipo de discussão que seria necessário efectuar:

- i. Quais seriam as despesas admissíveis para a concessão do empréstimo?
  - propinas de cursos acreditados que confirmam qualificação ao nível do ensino terciário? (dever-se-á incluir os cursos que não confirmam graus?)
  - outros custos e encargos, ou despesas suplementares associadas a um curso (ex. livros e materiais, excursões, custos de afiliação associativa)?
  - valor de bens e serviços (se assim for, que incluam alojamento, transporte, alimentação, vestuário, entretenimento, definido por exclusão de partes?)
  - apenas (a), ou apenas (a) + (c), ou todos os acima mencionados?
  - deverão existir dois tipos de financiamento: (i) relacionado com as propinas; (ii) relacionado com a própria vivência (talvez com diferentes condições de acesso, tal como a ligação aos rendimentos, ver abaixo)?
- ii. Devem existir limites para o empréstimo? Como serão definidos?
  - a duração limite do tempo de estudo (ex. o período mínimo, acrescido de um ano a tempo inteiro, equivalente a um determinado curso que se enquadre no âmbito do ciclo de Bolonha)?
  - período de empréstimo (anual ou na totalidade; se for o caso, qual o valor, ex. €10.000)?
  - limites comuns ou variáveis (ex. que reflectam custos relativos de diferentes áreas de estudo)?
  - devem existir limites diferentes para empréstimos a estudantes em cursos subsidiados pelo Governo e para estudantes que frequentem outros cursos (ex. instituições privadas, cursos de Mestrado)?
- iii. Que cursos serão elegíveis para apoios financeiros?
  - todos os cursos acreditados no ensino terciário com prestadores de serviço aprovados?
  - todos os cursos que não confirmam grau de licenciatura (sub-Bacharelato e Bacharelato mas não os graus de Mestrado e de Doutoramento)?
  - cursos que não confirmam grau de licenciatura mas que conduzam à entrada inicial no mercado de trabalho (excluindo o segundo grau)?
- iv. Deverão os custos para os alunos e para determinados cursos ser subsidiados pelo Governo, para que o valor do empréstimo seja o custo residual para o aluno?
  - Se for este o caso, que cursos?
  - De que forma deverão ser as comparticipações do estudante e do governo estabelecidas?
  - Qual a variação admissível nas taxas de subsídio em várias instituições (no âmbito da flexibilidade de custos)?
- v. Deverá o acesso aos empréstimos ser verificado em termos de rendimentos?
  - acessibilidade geral ou empréstimos limitados?
  - deverão os valores do empréstimo para apoio ao rendimento ser testados em termos de capacidade financeira?
  - se for o caso, com referência aos rendimentos familiares, rendimento pessoal ou uma combinação dos dois?
  - quais as medidas a aplicar?
- vi. Qual o nível a partir do qual o licenciado pode comprometer-se para a amortização das dívidas?
  - o mesmo nível que desencadeia os mecanismos responsáveis pelo pagamento de impostos sobre rendimentos pessoais?
  - a um nível equivalente aos ganhos médios de um adulto?
  - a um nível de rendimento 15 vezes superior ao de um não licenciado em média?
- vii. Como se processará a indexação da dívida para que mantenha um valor constante?
  - através do índice de preços ao consumidor?
  - através do deflator do PIB?
- viii. Deverá existir uma taxa de juro real sobre a dívida?
  - \*Se for o caso, a que nível (ex. obrigações a longo prazo sobre títulos emitidos pelo estado, ou a taxa de empréstimo de mercado para empréstimos pessoais)?
  - \*Deve aplicar-se a taxa de juro real durante os períodos em que o devedor se encontra desempregado?



- ix. Quais as taxas de amortização necessárias para os diversos níveis de rendimento?
  - (ex. 3% ou 4% ou o valor da franquia que desencadeia a amortização; 4,5% ou 5,0% na faixa de rendimentos seguinte; até, por ex. 8% na faixa limite do rendimento)?
  - como podem as franquias ser indexadas anualmente (ex. da mesma forma que a dívida é indexada?)
- x. Devem existir descontos para amortizações da totalidade da dívida, ou para pagamentos excepcionais, para incentivar o auto financiamento das receitas públicas?
  - se for o caso, 15%, 20? Ou 25% e com que fundamento? (ex. custo implícito de captação)
- xi. Em que circunstâncias podem as dívidas ser perdoadas?
  - ex. desistência de um curso após a data limite permitida devido a acidente pessoal, doença ou falecimento de familiar?
  - ex. anulação por escrito para profissões específicas consideradas como sendo de importância vital a nível nacional?
- xii. Como se processa a recuperação de débitos?
  - ex. através do regime fiscal ou sistema de segurança social, ou outro mecanismo?
- xiii. Quais os limites que serão aplicados à utilização dos valores das amortizações?
  - ex. hipoteca de fundos para o desenvolvimento e melhoria da qualidade no ensino terciário.

## ANEXO E: TERMOS DE REFERÊNCIA PARA A EQUIPA DA OCDE

- **“O papel do Ensino Superior:** num desenvolvimento o mais abrangente possível; na capacidade e potencial do estudante em adquirir conhecimentos; na satisfação e aumento da diversidade das necessidades e exigências associadas à sociedade de conhecimento; na aprendizagem ao longo da vida; na globalização; no desempenho económico nacional e regional; na contribuição para a coesão social e igualdade; na manutenção da identidade cultural do país.
- **Gestão estratégica e sua estrutura:** As estruturas e disposições necessárias ao planeamento e gestão estratégicos do sector do ensino superior, tendo em conta a necessidade de:
  - uma abordagem integrada e coesa ao desenvolvimento dos diversos papéis das instituições de ensino superior e entre essas instituições e outros fornecedores de sistemas de educação;
  - a apresentação de fórmulas sistemáticas e sustentáveis para a análise das principais áreas de ensino superior e políticas de investigação e planeamento, por agências-chave, e interesses em áreas interligadas de desenvolvimento económico, social e cultural;
  - uma abordagem eficaz à apresentação de estratégias chave, incluindo a promoção da igualdade de acesso, realçando a qualidade do ensino e aprendizagem, satisfazer futuros requisitos em termos de capacidade e de investigação para o desenvolvimento económico e social, e o desenvolvimento de uma maior transparência processual, sistémica e institucional no ensino superior.
- **O Ensino e a Aprendizagem:** De que forma é que o sector do ensino público pode responder às necessidades dos seus estudantes usando sistemas adequados de garantia de qualidade para apoiar a mais elevada qualidade no ensino e na aprendizagem, facilitando elevados padrões de participação e execução, e desenvolvendo novas abordagens para uma abordagem mais centrada na aprendizagem à concepção e entrega de serviços académicos e de outro tipo de serviços.
- **Investigação e Desenvolvimento:** Dado a crescente importância da área de investigação, desenvolvimento e inovação para a sociedade do conhecimento, a análise de como a investigação e o desenvolvimento no sector do ensino superior por ser mais apoiada e desenvolvida até atingir padrões internacionais elevados, e a forma como os resultados deste conhecimento podem ser usados no apoio ao progresso social, cultural e económico, tendo em conta a ligação total entre a investigação e o ensino, e o seu desenvolvimento equilibrado nas instituições.
- **Investimento e Financiamento:** As abordagens possíveis à Distribuição de recursos no futuro no sector e nas instituições do ensino superior, que possam permitir a realização dos objectivos estratégicos estabelecidos para o sector, tendo em conta a direcção, responsabilidade financeira, os preceitos de eficiência e eficácia associados ao alto nível do investimento público no sector, interesses de ordem pública vastos e princípios de liberdade académica e autonomia institucional.
- **Competitividade Internacional:** No âmbito de uma crescente internacionalização e mobilidade dos estudantes, e da necessidade de apresentar um sistema de educação diversificado e de nível mundial, tanto ao nível de licenciatura como de pós-graduação, de desenvolver-se uma massa crítica e padrões de qualidade elevada e consistente tendo em conta a promoção de uma cooperação com maior incidência inter-institucional num ambiente nacional e internacional competitivo”.