



Conselho Nacional de
Educação

**Parecer
sobre**

As alterações introduzidas no Ensino Superior

**solicitado pela Assembleia da República,
através da Comissão Parlamentar de Educação e Ciência**

Relatores/Conselheiros:

**Alberto Amaral
Jacinto Jorge Carvalhal**

Outubro 2008

Parecer sobre

As alterações introduzidas no Ensino Superior

**solicitado pela Assembleia da República,
através da Comissão Parlamentar de Educação e Ciência**

1. Introdução

O Presidente da Comissão Parlamentar de Educação e Ciência, na sequência da criação de um Grupo de Trabalho para acompanhar as questões relativas ao ensino superior, ao qual foi cometida a tarefa de elaborar um relatório sobre as alterações entretanto introduzidas no quadro de regulação do ensino superior, designadamente sobre o Processo de Bolonha, bem como no que se refere aos domínios do Sistema de Avaliação, Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior, Financiamento e Rede, solicitou ao Conselho Nacional de Educação a elaboração de um parecer sobre os referidos temas.

A seu tempo, o Conselho Nacional de Educação teve oportunidade de elaborar pareceres sobre as alterações legislativas entretanto aprovadas sobre os aspectos referidos, pelo que não faria sentido renovar aqui essa apreciação. Aliás, noutro documento elaborado pelo Conselho Nacional de Educação faz-se uma compilação e resumo desses pareceres. Assim sendo, o presente documento faz apenas uma apresentação sumária das diversas iniciativas legislativas tomadas pelo Governo e pela Assembleia da República e, na medida do possível, avalia os seus efeitos. Ou seja, o presente parecer limita propositadamente o seu âmbito de resposta directa às questões colocadas pela Assembleia da República, evitando a abordagem de outros temas de ensino superior que não se enquadram na solicitação feita ao CNE.

2. O processo de Bolonha

A implementação do processo de Bolonha foi, numa primeira fase, retardada devido às dificuldades na obtenção de um consenso alargado sobre as alterações a introduzir na Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei nº 46/86, de 14 de Outubro). A existência de uma maioria

parlamentar monopartidária facilitou essa alteração, que veio a concretizar-se com a aprovação da Lei n.º 49/2005, de 30 de Agosto. A alteração à Lei de Bases permitiu, assim, que se procedesse à adaptação da estrutura de graus e diplomas do ensino superior ao padrão do processo de Bolonha e clarificou formalmente a relação entre universidades e politécnicos. A alteração da Lei de Bases mudou, também, os limites do acesso ao ensino superior dos alunos não tradicionais (ver maiores de 23 anos) e criou as condições para a intervenção das instituições de ensino superior na formação pós-secundária em termos de formação profissionalizante (ver CETs).

O Decreto-Lei n.º 74/2006, de 24 de Março, posteriormente alterado pelo Decreto-Lei n.º 107/2008, de 25 de Junho, veio finalmente definir os graus e diplomas do ensino superior compatíveis com os objectivos de Bolonha. É de assinalar que o Decreto-Lei n.º 74/2006 definiu com maior clareza as missões e vocações de universidades e institutos politécnicos no sistema de ensino superior, como veio também uniformizar os requisitos académicos de instituições públicas e privadas, o que está de acordo com as recomendações que a OCDE veio a fazer no seu relatório.

7.24: A Comissão de Avaliação recomenda que a estrutura binária seja mantida e reforçada. ...Recomenda-se que o governo deva produzir ampla legislação para as universidades e politécnicos na qual a autonomia das instituições seja definida claramente e em que os diferentes papéis das universidades e dos politécnicos sejam claramente especificados. Igualmente importante será o corolário desta nova envolvente política: as universidades devem ser excluídas, de forma específica e sem ambiguidades, de participar em áreas programáticas e em níveis de atribuição de qualificações que estejam fora da sua área nuclear de actividade, e que estejam apropriadamente cometidos ao sector politécnico. Os politécnicos devem ser especificamente dirigidos para a formação de graduados empregáveis, com capacidades técnicas avançadas e conhecimentos práticos, apoiados por capacidades analíticas, de resolução de problemas e de comunicação de ordem superior. Devem igualmente participar no Programa Novas Oportunidades. Devem ser especificamente equipados para desenvolver novas modalidades de ensino e serviços para responder às necessidades diversificadas de aprendizagem de um corpo estudantil alargado. (OCDE, 2006).

Através da Tabela que a seguir se apresenta, verifica-se que o número de cursos ministrados pelas instituições de ensino superior já adequados ao formato de Bolonha é muito elevado. De facto, os cursos de 1.º ciclo adequados correspondem a mais de 98% do total existente no momento da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 74/2006. Em face desses números, pode dizer-se que a adequação formal a Bolonha foi feita de forma praticamente generalizada, não se prevendo, por isso, dificuldades para que a adequação se conclua, conforme previsto, até 2010.

Tabela 1 – Número de cursos adaptados ao processo de Bolonha

Sub-sistema	1.º ciclo		Mestrados integrados	2.º ciclo		3.º ciclo	Totais
	Universitário	Politécnico	Universitário	Universitário	Politécnico	Universitário	
Público	528	478	87	1120	93	305	2611
Privado	563		24	248		26	861
Total	1569		111	1461		331	3472

Fonte: DGES, 2008

Um inquérito da iniciativa da Comissão de Acompanhamento do Processo de Bolonha, levado a efeito através da Direcção-Geral do Ensino Superior e realizado no final do primeiro ano da implementação, mostra que as unidades orgânicas envolvidas no desenvolvimento do processo quando questionadas sobre os pontos fortes e os pontos fracos desta fase de implementação apontam, de um modo geral, como pontos fortes factores internos à instituição e, como pontos fracos, indicam factores externos à instituição, designadamente os relativos à esfera de actuação do MCTES. Os pontos fortes indicados referem-se a aspectos ligados à expectativa de que a reforma que as unidades orgânicas estão a implementar se centre nos seguintes factores:

- Concretização de uma reforma pedagógica centrada no estudante;
- Oportunidades para repensar a oferta, reorganizando os curricula e reajustando os recursos;
- Promoção da mobilidade;
- Promoção da empregabilidade.

Os únicos pontos fortes apontados emergentes de elementos externos às unidades orgânicas referem-se a aspectos que, em alguns casos, assumem referência a pontos fracos. Por outras palavras, o que para algumas unidades orgânicas se aponta como ponto forte, para outras instituições a mesma questão é referida como ponto fraco. Nestas condições estão os factores ligados à definição de normas e de procedimentos e a fixação de prazos excessivamente curtos para a apresentação da adequação dos cursos a Bolonha. Assim, as unidades orgânicas que de alguma forma já tinham maturado o processo de adequação mostraram encarar com mais optimismo os mecanismos e prazos de submissão de propostas. Estas instituições estão, em

regra, entre as universidades públicas que tinham autonomia para adaptar os planos de estudo sem a aprovação prévia do Ministério. No entanto, elas constituem uma minoria.

Os pontos fracos referidos pelas unidades orgânicas dizem respeito, de uma forma clara e inequívoca, a factores da sua envolvente, nomeadamente:

- Desadequação de instrumentos, falta de orientação, prazos inadequados para a submissão de propostas de adequação/criação; falta de coordenação a nível nacional, falta de clarificação de critérios na avaliação dos processos; falta de definição do plano de transição;
- Falta de posição sobre financiamento;
- Inexistência de um processo de acreditação;
- Desadequação, em muitos casos, da norma que induz a obrigação de tomar em consideração a opinião dos estudantes e de todos os docentes no processo de aferição de créditos (e.g. novos cursos).

Os pontos fracos que algumas unidades orgânicas mencionam e que tomam em consideração as fraquezas das instituições são os seguintes:

- Ausência de debate institucional (embora haja IES que referiram a capacidade de mobilização como ponto forte);
- Pouca flexibilidade na regulamentação interna (embora haja referências à aprovação de regulamentos internos por parte de algumas IES);
- Falta de preparação dos serviços académicos;
- Falta de coerência de políticas institucionais;
- Défice na consulta aos estudantes no processo de aferição de créditos;
- Fraca articulação entre ciclos de estudo.

As medidas apontadas para melhorar o processo de implementação centram-se em iniciativas que devem ser levadas a cabo a nível nacional:

- Apoio à formação pedagógica dos docentes do ensino superior;
- Avaliação formal das propostas em detrimento da avaliação substantiva;
- Contratos programa para metodologias de ensino;
- Estatuto do trabalhador-estudante e sua adequação ao processo de Bolonha;
- Financiamento (ensino superior e de acções de apoio à mobilidade);
- Funcionamento da agência de acreditação;
- Modificação das regras de acesso;

- Monitorização do processo noutras IES europeias focando: formação, comparabilidade, competitividade e mobilidade;
- Mudanças do Estatuto da Carreira Docente;
- Promoção da mobilidade de estudantes (equivalências e financiamento) e docentes (financiamento);
- Promoção de um debate alargado sobre esta matéria;
- Reequipamento de estruturas e meios.

O último relatório *Trends V Report*, elaborado pela EUA (European University Association) para a reunião dos Ministros em Londres (2007), apresenta, entre outras, as seguintes conclusões:

1. A questão da empregabilidade continua em aberto e aponta para o perigo de os novos cursos, em especial os do primeiro ciclo, poderem não ser compreendidos ou ter a confiança dos empregadores. Muitos governos ainda não adaptaram as carreiras do sector público à estrutura de Bolonha.
2. É ainda muito generalizada a utilização incorrecta ou superficial do ECTS, prejudicando o desenvolvimento de percursos flexíveis de aprendizagem para os alunos e tornando mais difícil a mobilidade e o reconhecimento de formações.
3. A emissão de Suplementos ao Diploma é um desapontamento, sendo praticada em menos de 50% dos cursos.
4. Existe ainda muito trabalho a fazer para que docentes, administradores, empregadores e governos compreendam bem os instrumentos de Bolonha e promovam a sua adopção na prática em vez de serem uma aspiração para o futuro.
5. Com excepção do caso da Irlanda, as instituições estão em geral confusas quanto à existência ou não de uma “National Qualifications Framework”, bem como quanto às suas finalidades.
6. Finalmente, o “objectivo social” do processo de Bolonha, que consiste em assegurar o acesso ao ensino superior de todos os que sejam qualificados e capazes dele beneficiar, embora as instituições, em geral, considerem que o alargamento da participação seja importante, são baixas as suas expectativas de poderem contribuir para a sua promoção.

Portanto, a conclusão a nível da Europa é a de que, após a implementação formal do processo de Bolonha, em termos da estrutura dos cursos haverá, ainda, muito caminho a percorrer antes de se conseguir concluir o processo nos seus aspectos mais substanciais. No caso português, em que o processo de Bolonha, após longas demoras por falta de

legislação adequada, se deu de forma extremamente rápida uma vez a legislação aprovada, haverá que analisar estes aspectos por forma a que a implementação de Bolonha não fique limitada a meros aspectos formais. Será igualmente importante analisar até que ponto os novos ciclos de estudos estão adaptados às necessidades do mercado de trabalho. Finalmente, é urgente avançar para a definição de um Quadro Nacional de Referência de Qualificações (NQF).

3. A internacionalização do sistema via agências internacionais

Optando, aparentemente, pelo desenvolvimento de uma estratégia de europeização do sistema de ensino superior português que garanta a participação, de pleno direito, das instituições de ensino superior portuguesas no Espaço Europeu de Ensino Superior, o Governo começou por encomendar uma série de avaliações a entidades supranacionais que pudessem, também, servir de base às reformas a implementar.

À OCDE foi solicitada uma avaliação global do sistema de ensino superior português, tendo em vista obter sugestões para a reorganização e racionalização do sistema. O objectivo último deste processo foi servir de apoio às autoridades portuguesas na implementação das reformas necessárias do sistema, incluindo a definição da rede de instituições e de cursos de ensino superior, o alargamento da participação a públicos não tradicionais e a promoção de actividades de formação ao longo da vida, de modo a se poder criar um sistema nacional de ensino superior de acordo com as melhores práticas internacionais.

O relatório da OCDE foi tornado público em Dezembro de 2006 (http://www.mctes.pt/archive/doc/OCDE_Relatorio_124_paginas_.pdf).

À European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA) foi encomendada uma avaliação do sistema nacional de garantia da qualidade e a formulação de recomendações que permitissem a constituição de uma agência nacional de acreditação, de acordo com as melhores práticas internacionais e respeitando as normas aprovadas pelos ministros da Educação em Bergen, as quais estão enunciadas nos “Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area”. O relatório da ENQA foi tornado público em Novembro de 2006:

(<http://www.mctes.pt/archive/doc/EPHEreport.pdf>).

Com a European University Association (EUA) foi assinado um contrato tendo em vista facultar às instituições portuguesas de ensino superior – universidades e politécnicos, públicos ou privados – uma avaliação internacional que lhes permita adquirir experiência de avaliações internacionais e melhorar as suas práticas de gestão, bem como os procedimentos de garantia da

qualidade. Este processo vai entrar no terceiro ano de funcionamento, estando prevista a avaliação de 10 instituições por ano.

Finalmente, o MCTES decidiu promover e financiar um conjunto de programas entre universidades portuguesas e americanas. Os protocolos já celebrados abrangem a Universidade do Texas, em Austin, o Massachusetts Institute of Technology (MIT) e a Universidade Carnegie Mellon. O objectivo é o reforço da base de conhecimento do País a um nível internacional, através de um investimento estratégico em pessoas, conhecimento e ideias, e a promoção de consórcios baseados na investigação entre instituições portuguesas e universidades americanas.

4. Sistema de qualidade

Antes mesmo de estar concluída a avaliação que encomendou à ENQA e sem estar assegurada qualquer solução de continuidade, o Governo decidiu pôr termo ao sistema de avaliação anterior, que vinha sendo desenvolvido sob a coordenação do CNAVES. É certo que, face às normas estabelecidas a nível europeu (Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area) para o registo de agências de acreditação – total independência da agência em relação às instituições de ensino superior –, não seria possível manter o sistema como estava.

Curiosamente, estas normas não permitiriam o registo das agências regionais de acreditação americanas, apesar de algumas delas já estarem em actividade desde os finais do século XIX.

Nesta matéria foram, entretanto, aprovados dois diplomas: a Lei n.º 38/2007, de 16 de Agosto, que aprovou o novo regime jurídico da avaliação da qualidade do ensino superior e o Decreto-Lei n.º 369/2007, de 5 de Novembro, que operacionaliza o novo sistema, criando para o efeito a Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior, com a natureza jurídica de fundação de direito privado, instituída por tempo indeterminado e reconhecida como pessoa colectiva de utilidade pública.

Nos termos da lei, a nova Agência tem por fim garantir a qualidade do ensino superior, através da avaliação e da acreditação das instituições de ensino superior e dos seus ciclos de estudos, podendo, ainda, participar na realização de outras avaliações de natureza científica, designadamente de instituições que integrem o sistema científico nacional. Além disso, deverá ter estatutos e modo de funcionamento que permitam a sua aceitação no European Register of Quality Assurance Agencies.

Foi entretanto designado o Conselho de Curadores mas não foi, ainda, constituído o Conselho de Administração, pelo que Agência não iniciou a sua actividade.

Neste período, a actividade de avaliação limitou-se ao desenvolvimento, sob a égide da EUA, de um programa de incentivos à aplicação a instituições de ensino superior português do sistema de avaliação institucional que esta entidade iniciou em 1994, e que nos dois primeiros anos do programa avaliou 19 instituições:

Universidades Públicas: Universidade de Aveiro, Universidade de Évora, Universidade da Madeira, Universidade da Beira Interior, Universidade de Lisboa, Universidade Nova de Lisboa.

Politécnicos Públicos: Instituto Politécnico de Bragança, Instituto Politécnico de Coimbra, Instituto Politécnico de Leiria, Instituto Politécnico de Castelo Branco, Instituto Politécnico do Porto, Instituto Politécnico de Setúbal, Escola Superior de Enfermagem de Coimbra e Escola Superior de Hotelaria e Turismo do Estoril.

Sector Privado: Universidade Fernando Pessoa, Universidade Lusófona, Instituto Politécnico de Saúde do Norte, Instituto Português de Administração e Marketing.

Outros: Academia Militar.

De qualquer forma, deve ser assinalada uma interrupção de vários anos do sistema de avaliação de qualidade que estava implementado em Portugal, sem que esse vazio tivesse sido ainda preenchido por um novo sistema.

5. Regime jurídico das instituições de ensino superior

Com a publicação da Lei n.º 62/2007, de 10 de Setembro, foi aprovado o novo regime jurídico das instituições de ensino superior. A nova Lei introduz uma profunda alteração na forma de governo das instituições de ensino superior, em particular das instituições públicas, seguindo, de um modo geral, reformas já introduzidas em outros países, nomeadamente nos países nórdicos, tendo como propósito aumentar a eficiência da gestão por aplicação de princípios baseados nos conceitos da Nova Gestão Pública, ao mesmo tempo que se procura criar condições para uma reorganização e racionalização da rede. Reformas do mesmo tipo podem apontar-se, com algumas variações nacionais, por exemplo, na Áustria, Noruega, Suécia e Dinamarca e, mais recentemente, em França.

No essencial, assiste-se a um reforço do poder ao nível mais alto da administração das instituições, com a eliminação dos órgãos colegiais de decisão e o aumento da intervenção de representantes das comunidades no governo das instituições. A criação de um Conselho Geral,

com a presença significativa de representantes da comunidade envolvente e presidida por um deles, traduz uma nova visão do governo das instituições, ao mesmo tempo que a relativa pequena dimensão destes conselhos procura, também, facilitar a tomada de decisões. De igual modo, acaba a eleição tradicional do reitor pelos diversos corpos da instituição, fazendo-se a eleição no âmbito do Conselho Geral, segundo procedimento a contemplar nos estatutos.

Com carácter profundamente inovador no nosso País, introduz-se a possibilidade de as instituições que reúnam um conjunto mínimo de condições, nomeadamente financeiras, poderem optar por um estatuto de ‘Fundação Pública de direito privado’, mediante compromisso institucional a firmar com o Governo. Esta inovação segue a tendência que se está a verificar em outros países, como é o caso da Alemanha, da Suécia e da Finlândia, em que mais uma vez o objectivo é promover a flexibilização da gestão das instituições por uma aproximação às regras do sector privado.

A Lei introduz, também, um conjunto de mecanismos que visam permitir que as instituições optem por soluções organizativas mais racionais e adaptadas às flutuações da procura, recorrendo, designadamente, a figuras como a fusão ou a criação de consórcios.

Finalmente, a Lei coloca nas mãos do Governo, através do Ministro da Ciência, da Tecnologia e do Ensino Superior, instrumentos para a racionalização e conseqüente reorganização da rede de ensino superior, ao mesmo tempo que reforça, claramente, a natureza binária do sistema, seguindo aqui as recomendações do relatório da OCDE. A nova Lei atribui ao Governo competências para “Criar, modificar, fundir, cindir e extinguir instituições de ensino superior públicas e atribuir e revogar o reconhecimento de interesse público aos estabelecimentos de ensino superior privados” (artigo 27º), bem como para transformar instituições em fundação: “A criação da fundação pode também ser decidida por iniciativa do Governo, observado o disposto no n.º 3, quando se trate da criação de uma nova instituição que não resulte de transformação de instituição anterior” (artigo 129º).

Pode-se dizer que se está, ainda, numa fase de análise e de homologação das propostas de novos estatutos de adaptação à nova Lei por parte das instituições de ensino superior, incluindo eventuais pedidos de transformação em fundação ou de adopção de outras formas de associação.

6. O acesso ao ensino superior

Sem pretender desenvolver, neste momento, o tema do sistema geral do acesso ao ensino superior, designadamente no que se refere aos estudantes que terminam na idade própria o ensino secundário, não se pode, no entanto, deixar de referir os graves inconvenientes para a afirmação do ensino secundário como um ciclo de estudos autónomo e com objectivos próprios,

resultantes do facto dos exames finais deste ciclo servirem, sobretudo, para a ordenação dos candidatos no acesso ao ensino superior.

O número de alunos matriculados no ensino superior que vinha a diminuir desde 2002/03, no essencial por efeito da quebra da natalidade e das regras de acesso mais rigorosas (imposição de classificações mínimas) inverteu recentemente essa tendência (ver Tabela 2), o que resultou da combinação da redução das taxas de abandono e retenção no secundário com as alterações ao regime de acesso dos maiores de 23 anos e ao incremento dos CETs.

Tabela 2 – Alunos matriculados no ensino superior

	1999-00	2000-01	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08
Público	273 530	284 789	290 532	288 309	282 273	275 521	275 321	284 333	
Universidade	171 735	176 303	178 000	176 827	173 897	171 575	169 449	175 998	
Politécnico	101 795	108 486	112 532	111 482	108 376	103 946	105 872	108 335	
Privado	114 173	111 812	110 299	106 754	98 664	91 791	91 408	92 584	
Universidade	82 979	79 908	77 109	73 708	67 157	61 740	60 659	61 221	
Politécnico	31 194	31 904	33 190	33 046	31 507	30 051	30 749	31 363	
Total	387 703	396 601	400 831	395 0633	380 937	367 312	366 729	376 917	

Fonte: GEPEARI, 2008

6.1 – A melhoria da eficiência do ensino secundário

A Tabela 3 mostra a evolução das taxas de retenção e desistência no ensino secundário, podendo verificar-se uma redução acentuada nos dois últimos anos lectivos o que veio aumentar, naturalmente, o número de candidatos ao ensino superior.

Tabela 3 – Taxas de retenção e desistência no ensino secundário

	2000-01	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08
10º ano	40,4	39,9	35,6	34,5	30,5	26,4	20,9	19,3
11º ano	25,2	22,7	20,1	18,8	16,5	19,1	17,0	12,8
12º ano	53,5	50,0	45,5	49,6	50,6	48,2	38,5	35,2
Total	40,2	38,3	34,2	34,7	33,0	31,7	25,9	22,4

Fonte: GEPE/Ministério da Educação, 2008

6.2 – O acesso dos maiores de 23 anos

É possível considerar que o sistema de ensino superior português é um sistema massificado, o que representa um contributo importante para a democratização da sociedade. Esta situação proporciona, sem dúvida, um aumento de oportunidades educativas e de escolha de carreira para os jovens que completam o ensino secundário. Mas deveria, também, significar que os potenciais estudantes mais velhos do que os alunos tradicionais, com percursos escolares descontínuos, pudessem encontrar respostas educativas e formativas no sistema, visando a criação de oportunidades para o seu acesso a programas de formação no ensino superior, tradicionais ou não tradicionais, a que deveriam corresponder a existência de determinadas condições institucionais e pedagógicas adaptadas à sua situação específica.

Independentemente das opções teóricas e ideológicas que podem estar em causa no debate sobre a educação e formação ao longo da vida, parece óbvio que a sociedade se está a tornar cada vez mais numa sociedade de aprendizagem. Mesmo que esta expressão se tenha tornado numa metáfora comum, onde tudo pode caber, ela traduz a necessidade da emergência de uma consciência colectiva qualitativamente diferente face à crescente complexidade da economia, do desenvolvimento tecnológico e, em particular, do próprio mercado de trabalho. Mas para que isso se torne numa evidência, as sociedades devem educar e qualificar mais e melhor a generalidade dos seus actores, nomeadamente aqueles que abandonaram prematuramente ou foram excluídos do sistema educativo e dos sistemas de formação.

Essa necessidade é particularmente relevante em Portugal, dada a reconhecida baixa qualificação média da sua população activa (Tabela 4). No entanto, o mecanismo tradicional que consistia em exames especiais de acesso ao ensino superior para estudantes com mais de 25 anos de idade que não cumpriam os requisitos formais do sistema tradicional de ensino (certificados e diplomas) não era eficaz – no ano lectivo 2004-05 apenas 551 alunos entraram por esta via.

Tabela 4 – População activa (%) por faixa etária e nível de qualificação

Intervalo de idades	Ano	Nenhuma	1.º ciclo básico ^a	2.º ciclo básico ^b	3.º ciclo básico ^c	Ensino secundário ^d	Ensino superior
16-64	1998	10,1	34,6	19,2	16,7	12,4	7,1
	2004 ^e	5,7	29,3	19,3	19,3	15,6	10,8
15-24	1998	2,2	7,5	29,2	36,2	22,2	2,8
	2004 ^e	1,0	3,5	20,7	42,5	28,4	3,9
24-44	1998	4,7	33,1	24,4	13,8	13,7	10,2
	2004 ^e	3,2	20,0	26,7	16,9	17,4	15,7
45-64	1998	21,9	54,2	6,2	7,4	4,4	6,0
	2004 ^e	11,2	54,7	9,2	10,2	6,4	8,3

a - 4 anos de escolaridade b – 6 anos c – 9 anos d – 12 anos e – Primeiros 3 trimestres
 Fonte: INE, “Inquérito ao Emprego”

Foi nesta área que se promoveram alterações significativas, primeiro com a Lei n.º 49/2005, de 30 de Agosto, que diminuiu a idade de candidatura para os 23 anos e, posteriormente, com a publicação do Decreto-Lei n.º 64/2006, de 21 de Março, que descentralizou o processo de acesso que passou a ser da responsabilidade de cada instituição de ensino superior. Os efeitos destas medidas foram imediatos, em parte por aproveitarem a crise de algumas instituições confrontadas com uma diminuição do número de candidatos tradicionais (Tabela 5). O número de alunos não tradicionais aumentou cerca de 20 vezes em relação ao regime anterior, tendo passado de 551 em 2004-05, para 10 856 em 2006-07, e 11 773 em 2007-08. Note-se, ainda, que a percentagem destes novos alunos varia com o tipo de instituição, provavelmente na razão inversa da capacidade de captação de alunos tradicionais. Pode-se, portanto, dizer que esta política teve um assinalável êxito quantitativo faltando, porém, estudos que permitam fazer uma análise detalhada do comportamento das instituições, nomeadamente quanto ao rigor dos critérios de admissão e ao nível de sucesso ou insucesso destes alunos. Ou seja, reconhecendo a importância de vias alternativas para acesso ao ensino superior, em particular num País como Portugal onde as taxas de retenção e abandono no ensino não superior foram ao longo dos anos muito elevadas (e ainda o são no ensino secundário) haverá, no entanto, que assegurar que as iniciativas nesta área não sejam desvirtuadas por mecanismos menos sérios de captação, a todo o custo, de alunos pelas instituições de ensino superior.

Tabela 5 – Acesso de alunos maiores de 23 anos ao 1.º ano, 2006-07 e 2007-08

Subsistema de ensino	2006-2007			2007-2008		
	Novos alunos	≥ 23 anos de idade	% ≥ 23 anos de idade	Novos alunos	≥ 23 anos de idade	% ≥ 23 anos de idade
Sector público	52 218	5 157	9,9%	59 354	6 039	10,2%
Universidades Públicas	29 737	1 271	4,3%	32 760	2 083	6,4%
Politécnicos Públicos	21 481	2 986	13,9%	26 594	3 956	14,9%
Sector privado	22 266	6 599	29,6%	23 785	5 734	24,1%
Universidades Privadas	15 033	4 820	32,1%	15 963	3 723	23,3%
Politécnicos Privados	7 233	1 779	24,6%	7 822	2 011	25,7%
Total	73 484	10 856	14,8%	83 139	11 773	14,2%

Fonte: GEPEARI, 2007, 2008

6.3 – A promoção dos CET's

A segunda alteração de relevo nesta área deu-se com a aprovação do Decreto-Lei n.º 88/2006, de 23 de Maio, no quadro da iniciativa “Novas oportunidades” inserida no Plano Nacional de Emprego.

Os Cursos de Especialização Tecnológica são cursos pós-secundários não superiores que visam a aquisição do nível 4 de formação profissional, tal como definido pela Decisão n.º 85/368/CEE, do Conselho, de 16 de Julho, publicada no Jornal Oficial das Comunidades Europeias, n.º L 199, de 31 de Julho de 1985. O nível 4 de formação profissional obtém-se através da conjugação de uma formação secundária, geral ou profissional, com uma formação técnica pós-secundária e caracteriza--se por:

- a) Ser uma formação técnica de alto nível;
- b) A qualificação dela resultante incluir conhecimentos e capacidades que pertencem ao nível superior;
- c) Não exigir, em geral, o domínio dos fundamentos científicos das diferentes áreas em causa;
- d) As capacidades e conhecimentos adquiridos através dela permitirem assumir, de forma geralmente autónoma ou de forma independente, responsabilidades de concepção e ou de direcção e ou de gestão.

Dados os seus objectivos e características, a formação a ministrar no âmbito destes cursos pode ser assegurada por instituições de índole diversa, tendo bem recentemente sido reafirmado, através da alteração introduzida na Lei de Bases do Sistema Educativo pela Lei n.º 49/2005, de 30 de Agosto, o papel que os estabelecimentos de ensino superior devem desempenhar no

quadro da rede de oferta de formação profissional deste nível.

Os titulares de um diploma de especialização tecnológica podem concorrer à matrícula e inscrição no ensino superior, através do concurso especial a que se refere a alínea b) do n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 393-B/99, de 2 de Outubro, competindo ao órgão legal e estatutariamente competente de cada estabelecimento de ensino superior fixar, para cada um dos seus cursos superiores, quais os CET que lhes facultam o ingresso.

Os dados da Tabela 6 mostram um crescimento relativamente limitado do número de alunos em CETs no ensino superior, embora se detecte uma aceleração da procura no último ano.

Tabela 6 – Acesso de alunos aos CET, anos 2004-05 a 2007-08

Subsistema de ensino	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008
Sector público	206	811	1 204	3 140
Universidades Públicas	146	400	12	54
Politécnicos Públicos	60	411	1 192	3 086
Sector privado	17	242	224	407
Universidades Privadas	0	211	224	385
Politécnicos Privados	17	31	0	22
Total	223	1 053	1 428	3 547

Fonte: GEPEAR, 2008

7. A rede de instituições e de cursos

Uma análise da rede de cursos e de instituições do ensino superior em Portugal revela a necessidade da sua racionalização que durante anos cresceu de forma desordenada e que hoje enfrenta alguns problemas graves devido ao decréscimo do número de candidatos. No relatório da OCDE esta questão é reconhecida:

...no imediato a questão em Portugal não é de expansão [do sistema] mas sim a melhor utilização da capacidade existente. A diminuição do número de alunos matriculados em anos recentes e o aparecimento, em alguns casos, de um excesso de capacidade ao nível institucional e desajustamentos a nível do sistema entre procura e oferta de vagas em relação a cursos e regiões, bem como a competição pouco saudável entre as instituições por cursos lucrativos...

Queremos deixar claro que há muita margem para uma reconfiguração das instituições a nível local e regional. A Comissão de Avaliação alerta contra uma reconfiguração generalizada a nível nacional do panorama institucional por fusões impostas, recomendando uma aproximação caso a caso dentro de uma estrutura binária reforçada usando os mecanismos dos contratos baseados na performance institucional... (OCDE report, 2006: 98-99).

Um estudo recente do CIPES sobre a rede de instituições e dos cursos, baseado nos dados sobre o acesso ao ensino superior, parece apontar para a existência de dificuldades de muitos cursos em atraírem um número adequado de alunos e os problemas criados às instituições que não estão situadas nos grandes centros populacionais do litoral, em boa parte consequência da falta de mobilidade dos alunos. Os resultados apresentados neste relatório tornam clara a necessidade de uma racionalização da rede.

Nesta matéria, o Governo decidiu actuar limitando o financiamento dos cursos do sector público àqueles com um número mínimo de 20 alunos, salvo excepções justificadas ou previstas na lei. Também o novo regime jurídico das instituições de ensino superior (RJIES, ver acima) colocou nas mãos do ministro instrumentos que permitem actuar sobre a racionalização da rede. Tem sido, igualmente, noticiado que aproveitando os mecanismos criado pelo RJIES algumas instituições têm procurado formas de associação, nomeadamente sob a forma de consórcio, por forma a conseguir uma utilização mais racional e eficiente dos recursos disponíveis.

O relatório da OCDE sobre o sistema português de ensino superior recomenda que a definição da estratégia para o ensino superior seja cometida ao Conselho Coordenador do Ensino Superior (CCES), previsto na Lei Orgânica do MCTES (Decreto-Lei 214/2006, de 27 de Outubro):

A Comissão de Avaliação propõe a criação de um novo conselho nacional com a responsabilidade da estratégia global do ensino superior em Portugal. Foi tida em conta a nova Lei Orgânica do Ministério da Ciência, da Tecnologia e do Ensino Superior (Decreto-Lei 214/2006, de 27 de Outubro) que prevê este conselho: o Conselho Coordenador do Ensino Superior (CCES). A Comissão de Avaliação propõe que o CCES tenha o mais alto nível de autoridade como “Comité Estatutário” responsável por formular propostas para a estratégia global do sistema de ensino superior.

... A questão da dimensão e do crescimento do sector de ensino superior em Portugal deveria ser uma questão fundamental para o CCES. (OCDE, 2006: 97-98).

A criação deste Conselho foi igualmente referida pelo Ministro da Ciência, da Tecnologia e do Ensino Superior na sua intervenção sobre “Orientações para a reforma do sistema de ensino superior em Portugal” efectuada no CNE em 13 de Fevereiro de 2007. Porém, até ao presente este Conselho não foi ainda constituído, o que explicará, em parte, o atraso na tomada de decisões sobre a rede de cursos e instituições de ensino superior.

8. Financiamento do ensino superior

A única alteração da Lei de Financiamento em vigor resultou da Lei n.º 49/2005, de 30 de Agosto, que alterou a redacção da Lei de Bases do Sistema de Ensino, assim como introduziu alterações pontuais à Lei n.º 37/2003, de 22 de Agosto, sobre o financiamento do ensino superior. No essencial, clarifica-se a situação da cobrança de propinas nos cursos de pós-graduação, nomeadamente nos mestrados de Bolonha, sendo determinado que nos casos em que para o acesso a uma determinada actividade profissional seja exigido o grau de mestre, as respectivas propinas serão calculadas de modo idêntico às do 1.º ciclo.

Quanto ao financiamento das instituições de ensino superior tem sido aplicada uma fórmula de financiamento em que tem sido integrados, de forma progressiva, alguns factores de qualidade, nomeadamente os relativos à qualificação do pessoal docente e à eficiência do ensino. Estas alterações têm provocado, de ano para ano, alguns instabilidade nos detalhes das regras aplicadas, possivelmente para ter em conta efeitos negativos entretanto detectados na aplicação da fórmula.

O nível de financiamento da componente ensino das instituições públicas de ensino superior tem-se mantido sensivelmente constante em percentagem do PIB. A análise da conta das instituições públicas mostra que o total do financiamento em receita, excluindo o PIDDAC, foi de 1712 M€, 1790 M€ e 1806 M€, respectivamente em 2005, 2006 e 2007, o que corresponde a cerca de 1,1% do PIB. Com a inclusão do PIDDAC o financiamento passa para cerca de 1,2% do PIB nestes três anos. No entanto, a despesa obrigatória das instituições aumentou por efeito do pagamento das contribuições para a Segurança Social, facto que tem criado dificuldades em pelo menos algumas instituições. Por outro lado, houve um aumento significativo das dotações para investigação, uma parte das quais acaba por beneficiar, directa ou indirectamente, as instituições de ensino superior, embora de uma forma desigual dependente do nível de actividade nesta área. Finalmente, haverá que assinalar o congelamento, em alguns casos, dos saldos das instituições – o que impede estas de fazerem uma gestão plurianual das suas dotações – e a prática de conceder reforços orçamentais às instituições com dificuldades de pagamento de salários forçando as instituições com melhor gestão a utilizar os saldos existentes para este efeito.

Está ainda por fazer uma discussão séria e esclarecedora do problema geral de financiamento do ensino superior, de modo a definir-se o sentido e os limites do financiamento público estatal, do nível de participação das famílias e dos estudantes, eventualmente

através de um sistema de crédito bancário especialmente orientado para esse fim e mesmo hipoteticamente de outras vias.

Curiosamente, os empréstimos aos alunos – que, por vezes, são hoje tão criticados – eram conhecidos desde longa data nas universidades. A comuna de Pádua, nos seus estatutos de 1528, previa empréstimos de 20%, isentos de impostos. Por vezes, era a própria Universidade que emprestava, sob hipoteca, devendo os alunos reembolsar a Universidade quando pudessem, normalmente com a conclusão dos estudos.

Face aos enormes custos de um sistema massificado de ensino superior, existe hoje uma tendência de repartir os custos do sistema de forma crescente pelas famílias dos alunos e pelos próprios. Os “income contingent loans” a que poderemos chamar “empréstimos pagos em função dos rendimentos”, são uma forma de aumentar a repartição de custos que tem sido implementada com êxito em alguns países e que é, em princípio, socialmente justa.

A ideia base é a de conceder aos alunos um empréstimo durante o seu período de estudo, empréstimo que é depois pago quando (e se) os seus vencimentos ultrapassam um valor mínimo. O pagamento é feito mediante uma taxa adicional nos pagamentos para a Segurança Social (prefere-se ao IRS por ser um imposto individual) e caduca ao fim de um prazo pré-determinado (normalmente de 20 a 25 anos). Deste modo, o aluno que obtém um salário muito elevado paga rapidamente a dívida, ao passo que um aluno a quem o curso não ajudou a encontrar uma boa situação vê a sua dívida parcial ou totalmente perdoada. Um sistema deste tipo tem sido usado com êxito, por exemplo, na Austrália.

Porém, a aplicação deste tipo de mecanismos exige que se verifiquem duas condições fundamentais: que o Estado não tenha dificuldades financeiras e que o sistema fiscal seja eficaz. A primeira condição tem que ver com os elevados fluxos financeiros que o Estado deve assegurar até se atingir um regime estacionário em que os pagamentos dos antigos alunos cobrem os novos empréstimos. Em qualquer caso, reconhecendo a baixa taxa de escolarização superior da população portuguesa, julga-se que os empréstimos devam manter-se como uma via complementar do sistema de bolsas de estudo e não se transformarem num seu substituto.

Em 2007, o Governo iniciou um sistema de empréstimos para estudantes do ensino superior com garantia mútua, a que aderiram inicialmente o Banco BPI, o Banco Comercial Português (Millenium BCP), o Banco Espírito Santo, o Banco Santander-Totta, a Caixa Geral de Depósitos, o Montepio e o Grupo Banco Internacional do Funchal (BANIF). Este mecanismo acresce – sem os substituir – aos mecanismos de acção social, é caracterizado pelo seu âmbito universal e aplica-se, também, aos alunos ERASMUS e de outros programas de mobilidade internacional. O montante máximo do empréstimo é de € 25 000 (para cursos de 5 anos), a taxa

de juro é fixa para a duração do contrato. O prazo de reembolso é de 6 a 10 anos com pelo menos 1 ano de carência após a conclusão do curso.

Embora o lançamento do sistema de empréstimos só tenha ocorrido no final de 2007, já se registava a sua utilização por 3 100 alunos em Julho de 2008, o que excedeu as expectativas iniciais.

9. Conclusões e recomendações

9.1. Processo de Bolonha

No que respeita à configuração do sistema de ensino superior com um sistema binário e à definição das missões de cada um dos pólos do sistema, parece não ter sentido continuar a invocar qualquer falta de clareza nessa definição. Quer as alterações introduzidas na Lei de Bases do Sistema Educativo, quer, sobretudo, o Decreto-Lei nº 74/2006, de 24 de Março, vieram trazer essa clareza à definição legal dos objectivos de cada um dos pólos componentes do sistema de ensino superior. Terão agora de ser as próprias instituições a concretizar, ao nível dos seus projectos institucionais e da sua oferta formativa, o sentido e alcance dessa diferenciação.

A efectiva implementação do Processo de Bolonha, para além do plano estritamente formal, vai exigir um longo exercício que apenas se iniciou com o processo de adequação dos ciclos de estudo ao novo modelo. Entre outros aspectos, vai ser necessário proceder a um debate aprofundado sobre a adequação do regime de contratação e carreiras do Estado ao novo modelo de educação superior, nomeadamente ao nível da empregabilidade dos detentores do 1º ciclo de estudos superiores. Também haverá que averiguar a real adaptação dos novos ciclos de estudos às necessidades do mercado de trabalho e avançar na definição de um Quadro Nacional de Referência de Qualificações (NQF) adequado à formação ao longo da vida. Este processo deverá, em nosso entender, ser devidamente acompanhado para assegurar que haja convergência efectiva com a letra e o espírito de Bolonha.

9.2. Avaliação e acreditação

Não pode deixar de ser considerado que, para além da referência que se faz na Lei n.º 38/2007, de 16 de Agosto, que aprovou o novo regime jurídico da avaliação do ensino superior, às “boas práticas internacionais na matéria”, se deve ter em atenção que, ligando-se a avaliação à acreditação, não apenas de ciclos de estudos, mas também dos próprios estabelecimentos de ensino, se está perante um novo sistema de regulação do ensino

superior que exige ponderada reflexão, atendendo a que mesmo a nível europeu em geral não se encontrou, ainda, um modelo perfeitamente consistente.

9.3 – Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior

O novo Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior, que segue tendências observadas em outros países europeus, suscitou, como se sabe, grande controvérsia entre responsáveis académicos, desde logo, pela alteração muito significativa no modelo tradicional de governação colegial das instituições de ensino superior. Porém, em nosso entender, é ainda muito cedo para que se possa proceder a uma avaliação dos seus efeitos sobre a eficiência da gestão das instituições.

9.4 - Acesso

Seguramente por comodidades várias, tem-se mantido o regime geral de acesso ligado aos exames finais de conclusão do ensino secundário, com todos os inconvenientes que isso traz para o próprio desenvolvimento do ensino secundário como ciclo de estudos com vocação própria, para além de ser questionável a sua adequação à “avaliação da capacidade de ingresso no ensino superior”. Parece, pois, aconselhável que em momento oportuno se proceda à alteração do actual regime geral de acesso ao ensino superior, no sentido de se atribuir às próprias instituições de ensino superior a responsabilidade pelo recrutamento e selecção dos seus alunos, para além da exigência da habilitação geral de acesso – conclusão do ensino secundário. Haverá, no entanto, que ter em conta a necessidade de melhorar a equidade no acesso e no sucesso do ensino superior, ainda bastante dependente do capital económico e cultural do agregado familiar dos estudantes, conforme foi reconhecido no “Eurostudent report” de 2005.

9.5 - Rede de ensino superior

Que o nosso sistema de ensino superior precisa de ser reordenado e racionalizado, parece merecer grande consenso. Na apresentação que fez ao Conselho Nacional de Educação das “Orientações para a reforma do sistema de ensino superior em Portugal”, o senhor Ministro da Ciência, da Tecnologia e do Ensino Superior referiu-se à necessidade de “racionalizar a oferta de cursos e o número de escolas, reestruturando as instituições e concretizando-se parcerias a nível nacional e regional, no respeito das diferentes missões de universidades e politécnicos e reconhecendo-se a importância da capacidade do ensino superior privado para a resposta às necessidades de expansão do sistema...”, tendo as suas observações merecido a aceitação genérica do Conselho. A verdade, porém, é que, para além da restrição, no ensino público, dos cursos do 1.º ciclo com menos de 20 alunos, muito pouco se avançou no sentido da racionalização da oferta de ensino superior. A própria tomada de

consciência das vantagens de uma rede diversificada e diferenciada tarda em afirmar-se, continuando a prevalecer uma visão uniformizadora do sistema.

9.6 - Financiamento

A discussão a que se tem procedido no nosso País sobre a questão do financiamento do ensino superior, não tem ido além da questão de insuficiência do nível de financiamento estatal e do valor e modo da fixação das propinas a pagar pelos estudantes. Tal como atrás se referiu, está por fazer uma discussão séria do financiamento do ensino superior na sua globalidade, a exemplo do que vem ocorrendo noutros países.

9.7 - Estatutos das carreiras docente e de investigação

De há muito que vem sendo anunciada a revisão dos estatutos das carreiras docentes do ensino superior e da investigação, e o Governo actual também a incluiu no seu Programa. Aliás, o senhor Ministro da Ciência, da Tecnologia e do Ensino Superior, na comunicação que fez ao CNE, a que já se aludiu anteriormente, também se referiu a essa alteração, apontando mesmo algumas linhas de orientação para a mesma.

Pode hoje questionar-se a existência de um estatuto uniforme de carreira docente para todas as instituições de ensino superior, ainda que envolvendo estatutos específicos para o ensino universitário e o ensino politécnico – o senhor Ministro referiu-se “à desejável flexibilidade e consistência de carreiras e modelos contratuais diversificados no interior das instituições.” O que parece efectivamente necessário é que, face às mudanças entretanto introduzidas no quadro de regulação do sistema de ensino superior, se proceda à revisão consequente do regime jurídico-laboral especialmente aplicável à actividade docente e de investigação no ensino superior. No entanto, não se aponta para uma desregulação total, mas sim para a existência de um quadro de referência flexível de contratação.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

21 de Outubro de 2008

O Presidente, *Júlio Pedrosa de Jesus*

Declaração de Voto - Reconhecendo a qualidade do parecer produzido, e a sua adequação à solicitação da Assembleia da República, discordo da total omissão de referências às dificuldades reais que muitas instituições hoje vivem, tendo, por isso, optado pela abstenção. ***Jorge Miguel Marques da Silva.***