

Análise ao Relatório da OCDE

No passado dia 9 de fevereiro, decorreu a sessão pública de apresentação das conclusões e recomendações da avaliação desenvolvida pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) ao sistema de ciência, tecnologia, inovação e ensino superior português. O relatório elaborado surge na sequência do convite endereçado pelo Governo Português à OCDE para a realização da análise, dez anos depois de uma revisão semelhante que deu origem a alterações estruturais significativas. Esta avaliação incide sobre o funcionamento e desempenho da tutela nas vertentes contempladas, alertando para a necessidade de definir o setor por elas abrangido como prioridade nas opções políticas do país e na convergência com a Europa. Procura, por conseguinte, identificar oportunidades e formular as medidas que devem ser adotadas a curto e médio-prazo.

Na sequência do debate e da reflexão de que o relatório tem vindo a ser alvo por parte dos diversos agentes políticos e governamentais do ensino superior, o movimento associativo nacional pronuncia-se também, apresentando neste mesmo documento aqueles que consideram ser os elementos chave e as recomendações mais relevantes a ser implementadas em Portugal.

Secção 1: Organização do Sistema - instituições, estratégias e financiamento

O Governo definiu nos seus diversos documentos oficiais, de entre os quais se destaca o Programa do XXI Governo Constitucional 2015-2019, a prioridade de desenvolver a capacidade tecnológica do país com vista ao estabelecimento de uma economia mais inovadora e produtiva, e cujos benefícios desse mesmo aumento inovador da produtividade transladariam para todos os setores e regiões do país. Mas, ao contrário do que se verifica noutros países da OCDE, não existe em Portugal nenhuma estratégia nacional clara e definida para estruturar e gerir o sistema de ciência, tecnologia, inovação e ensino superior, nem para aplicar os contributos que se podem retirar do mesmo no

desenvolvimento do país. Alternativamente, coexistem diversos documentos acerca dos distintos processos institucionais (a nível nacional e internacional) de diferentes âmbitos e aplicações. Apesar de serem interdependentes, o relatório identifica como responsabilidade da tutela a criação de uma política única comum. Nesse contexto, consideram três focos principais nesta secção da análise. Em primeiro lugar, a organização procura compreender se, existindo ou não uma estratégia coerente neste âmbito, os agentes e as instituições possuem autonomia para definir os seus respetivos planos, objetivos e métodos de funcionamento. Em segundo lugar, identifica se os modelos e processos governamentais em vigor permitem a coordenação e correlação efetiva das políticas de ensino superior, investigação científica e desenvolvimento. Por fim, avaliam a adequação dos recursos disponíveis para o financiamento público do sistema de ciência, tecnologia, inovação e ensino superior num determinado prazo temporal, e se a sua utilização é eficiente e tem em conta as prioridades nacionais.

Tal como referido anteriormente, a OCDE condena a inexistência de uma Estratégia Nacional para o Conhecimento e Inovação e estabelece os princípios chave que deverão sustentar a criação dessa mesma estratégia. A definição de uma política comum contemplará também as estratégias internas do Governo, dos Ministérios envolvidos (MCTES, MECON e MAI) e das agências de financiamento sob sua alçada e supervisão—designadamente a FCT e a ANI, conferindo-lhes a capacidade de definir os seus objetivos, metas, e priorização de ações para cumprir aquilo a que se propõem. As orientações gerais estabelecidas servirão de base para os futuros programas operacionais do Fundo Estrutural Europeu no período 2021-2028 nas áreas de competitividade e capital humano.

A OCDE sugere também a criação de um grupo de trabalho por tempo determinado a nível interministerial, composto, pelo menos, pelo Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, pelo Ministro da Economia e técnicos qualificados dos respetivos ministérios, que definirá e aplicará a Estratégia Nacional para o Conhecimento e Inovação. Deverão também ser diretamente envolvidos o Ministro das Finanças,

atendendo às decisões de financiamento relacionadas e o Ministro da Educação que lidará com questões mais alargadas de competências e qualificações.

Apesar de não ser uma prática corrente em Portugal, a OCDE revela ter sido um sucesso noutros países da União Europeia. Para que as prioridades nacionais sejam concertadas e os organismos envolvidos trabalhem coordenada e produtivamente, todos os agentes políticos e governamentais, a par dos especialistas responsáveis, deverão ser envolvidos neste processo, através, por exemplo, de documentos para discussão partilhados e comissões existentes.

Por outro lado, a organização alerta para a necessidade de reformular o modelo de divulgação e comunicação das atividades e políticas a cargo do Governo. Importa criar uma unidade de análise e partilha de informação que agrupe e organize os dados provenientes das diversas agências e organismos e monitorize a implementação da Estratégia Nacional. Essa unidade deverá reportar aos Ministros e órgãos competentes para que revisões periódicas da estratégia sejam mais adequadas à realidade verificada. A criação de uma categoria, a nível do Orçamento do Estado, que consolide as despesas em Ensino Superior, I&D e tecnologia revela-se também urgente. Deve ser assumido um compromisso plurianual de financiamento público do ensino superior e da investigação científica com vista à concretização das reformas necessárias para cumprir os objetivos explanados nas prioridades nacionais.

Posição do Movimento Associativo

O sistema educativo português corresponde ao “ conjunto de meios pelo qual se concretiza o direito à educação, que se exprime pela garantia de uma permanente ação formativa orientada para favorecer o desenvolvimento global da personalidade, o progresso social e a democratização da sociedade”. Não obstante ser entendimento do movimento estudantil que a articulação e a natureza relacional entre os diversos níveis de escolaridade deve ser prática institucionalizada, garantindo esta que deve depender apenas do mérito do estudante ter acesso ao Ensino Superior, o nosso principal enfoque no decurso da sua atividade de política educativa prende-se com matérias de Ciência e

Ensino Superior. Importa, por consequência, debater a natureza binária do sistema e refletir sobre a missão e âmbito das diferentes instituições de Ensino Superior.

O movimento associativo revê nas recomendações da organização as posições que tem vindo a defender ao longo do tempo, e reforça a necessidade urgente da tutela proceder efetivamente às reformas estruturais necessárias. O Ensino Superior Público deve posicionar-se como prioridade do Estado, garantindo que o financiamento do sistema de ensino seja visto como investimento estratégico na consolidação de uma sociedade do conhecimento e na democratização do acesso à ciência e cultura, de forma a que o seu apoio não seja apenas legislativo ou regulamentar, mas também material, promotor de metodologias de ensino-aprendizagem desenhadas com base no estado da arte dos referenciais de inovação pedagógica, resultando de forma clara no cumprimento da missão e âmbito das instituições de Ensino Superior. Nesse contexto, consideramos que as distribuições orçamentais do financiamento público devem ser especialmente contempladas e respeitar um quadro legal, estruturado numa fórmula de cálculo «baseada em critérios objetivos de qualidade e excelência, valores padrão e indicadores de desempenho equitativamente definidos para o universo de todas as instituições e tendo em conta os relatórios de avaliação conhecidos para cada curso e instituição» (nº 2 do artigo 4º da Lei nº 37/2003, de 22 de agosto).

Secção 2: Missão, Perfil e Utilização de Recursos das Instituições de Ensino Superior e unidades de investigação

Nesta secção, a OCDE coloca duas questões centrais acerca da realidade portuguesa: começa por sondar se o enquadramento legal, regulamentar e financeiro (isto é, a clareza das missões, a adequação da autonomia institucional, os recursos apropriados e incentivos para um bom desempenho e reconhecimento) permite que as instituições se diferenciem umas das outras e atinjam os seus objetivos. Questiona ainda se esse mesmo enquadramento estimula a celebração de parcerias com entidades externas, sejam elas de cariz regional, nacional ou internacional, de acordo com o perfil e missão das IES e das unidades de investigação. Por outro lado, o relatório averigua até que ponto foram

efetivamente definidos perfis e estratégias de crescimento que tenham sido colocados em prática e, por outro lado se essas entidades têm a capacidade de gestão e liderança para implementar essas estratégias.

As sugestões explanadas são muito objetivas. As IES devem redefinir as suas missões para assegurar a diversidade da rede de instituições e o enquadramento das mesmas nas necessidades regionais e nacionais. O movimento associativo sustenta que deve constituir uma prioridade para o Governo a avaliação criteriosa da rede de Ensino Superior com a finalidade de, em função da sua reforma, garantir melhorias qualitativas para o sistema. O escrutínio da reforma da rede significa uma estratégia de racionalização, reduzindo os processos burocráticos e a ineficiência sistémica, aproximando as instituições com implementações geográficas similares em estratégias de convergência que lhes auferam a capacidade de aumentar o seu impacto no desenvolvimento da região.

O documento apresentado explora adicionalmente uma problemática que se tem revelado significativamente controversa no âmbito da separação dos dois subsistemas, nomeadamente a possibilidade das instituições de ensino politécnico ministrarem formações de 3º ciclo. Defendendo a diversidade da rede de instituições e o alinhamento das mesmas com as necessidades nacionais e regionais, a OCDE considera necessário rever o quadro legal, permitindo aos politécnicos conceder, de forma séria e ponderada, o grau de doutor. Esta atribuição deve existir num âmbito profissionalizante ou em áreas de investigação aplicada, salvaguardando o cumprimento dos requisitos necessários. A relação do programa de doutoramento proposto com o perfil da instituição e a sua competência científica, através da qualificação comprovada do corpo docente, para o ministrar, a par da qualidade da investigação científica desenvolvida e a racionalização da oferta dos doutoramentos são critérios a considerar. Tal como foi referido anteriormente, deve também ter-se em atenção o estabelecimento de parcerias com outras instituições, a avaliação dos cursos por parte da Agência de Avaliação e Acreditação e a integração do corpo docente em centros e unidades de investigação acreditados pela Fundação para a Ciência e Tecnologia como “muito bom”, “excelente” ou “excecional”.

A prática efetiva de atividades de investigação aplicada, através da participação sistemática em projetos multidisciplinares desenvolvidos em estreita colaboração com o setor produtivo, orientadas para a inovação regional, e a inserção dos institutos politécnicos em redes europeias de I&D de âmbito politécnico são questões fraturantes neste espetro. Por outro lado, a organização faz referência ao programa que o Governo lançou em 2016 de Modernização e Valorização dos Institutos Politécnicos, em articulação com uma estratégia para o desenvolvimento de “Cidades e Regiões com Conhecimento”.

No que diz respeito ao estímulo da OCDE à adoção do regime fundacional, verifica-se que o modelo de fundação pública com regime de direito privado potencia utilização de regras de funcionamento próprias para a gestão financeira e de recursos humanos, particularmente quanto à gestão autónoma do património e possibilidade de recurso a financiamento externo. Posto o evidente desinvestimento constatado na dotação orçamental, tornou-se a criação do regime fundacional atrativa para as Instituições que não validem a segurança necessária na entidade governativa e que detenham a capacidade de financiamento própria exigida.

A OCDE defende também a reforma dos mecanismos institucionais de atribuição de fundos e um sistema mais transparente de incentivo ao bom desempenho das instituições, auxiliando-as no exercício completo da sua autonomia e na elaboração de planos que fortaleçam as capacidades do corpo docente e administrativo das IES. O regime de financiamento aplicável deverá prever o financiamento das atividades principais das instituições em 80%, premiar de forma justa e equitativa o bom desempenho e a obtenção de resultados de excelência em 15% e finalmente incentivar o desempenho de práticas inovadoras nas IES a 5%.

Posição do Movimento Associativo Nacional

À semelhança do que patenteia a organização, os estudantes acreditam na necessidade de revisitar o modelo de financiamento das instituições de Ensino Superior, considerando ser fundamental que o Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, em diálogo

com as demais entidades - nomeadamente associações e ordens profissionais - avance uma proposta nesse sentido, capaz de valorizar as instituições com desempenhos pedagógicos, científicos e extracurriculares de referência, reconhecendo por esta via as instituições, a sua sustentabilidade e o sistema de Ensino Superior Português, dotando-o de condições efetivas para competir com as instituições de referência à escala global. É também consideração do movimento associativo que Portugal carece da revisão urgente dos diplomas de base, isto é, da Lei de Bases do Sistema Educativo e do Regime Jurídico das Instituições do Ensino Superior, na medida em que a alteração legislativa necessita da consumação da modificação da lei geral.

No que diz respeito à implementação do Regime Fundacional em Portugal, verificamos que ficou claramente aquém das expectativas. O movimento estudantil alerta para as lacunas que existem na sua verdadeira aplicação. Contrariamente ao que seria expectável, posta a dimensão de abrangência e a necessidade de existir um planeamento integrado da rede de Ensino Superior, as disposições legais que o definem não só pecam na enumeração clara de aspetos vitais - tais como os requisitos para início da transição e respetiva manutenção do regime fundacional - mas, também, assentam num diploma sem a natureza de Lei de Bases, oposto à restante legislação do foro institucional público de Ensino Superior e carente de revisão desde a sua implementação. Urge dar uma resposta à matéria supracitada, problemática que tem vindo a prejudicar a gestão e dependência financeira das instituições, bem como a abalar a confiança das mesmas no Estado. Assim, o cumprimento dos valores previstos nos contratos estabelecidos deve ser regularizado pelo Estado com brevidade, sob pena de descredibilizar ainda mais o regime-fundacional, designadamente junto das primeiras instituições a aderir ao mesmo.

Secção 3: Minистраção do Ensino Superior, regime de acesso e mecanismos de apoio

Relativamente às condições estruturais do sistema de ensino superior português, a OCDE contempla três vertentes. Inicialmente, averigua se a rede de IES se adequa às diferentes necessidades e interesses de estudantes com distintas perspetivas e vocações,

abrangendo a transversalidade das áreas do saber. De seguida, questiona a viabilidade do regime de acesso existente e da lógica inerente aos requisitos solicitados, tendo em conta os diversos percursos dos estudantes aptos a candidatar-se ao ensino superior. Por fim, verifica se os apoios disponíveis para acompanhar o percurso académico dos estudantes e a sua conclusão com sucesso são suficientes e até se encorajam adultos a regressar aos estudos. A OCDE apresenta a ideia de aproximar o modelo de ensino às reais expectativas dos estudantes, estruturadas a partir do incremento da qualidade das aprendizagens e das diferenças nos seus produtos, estabelecendo condições para que a motivação para a aprendizagem seja crescente.

Apelamos à democratização do sucesso académico, privilegiando as boas práticas de transmissão de conhecimento e a personalização dos processos de ensino-aprendizagem, esterilizando-os de estigmas sociais, culturais ou económicos. Também a disponibilização de conteúdos e formações através de e-learning são vistas como permitindo colmatar algumas dificuldades dos estudantes, nomeadamente dos que apresentam limitações à presença em aulas. Similarmente, a criação de um sistema de alertas eletrónicos a partir do desempenho académico de cada estudante que notifique tanto o estudante como o tutor e/ou diretor de curso quando o estudante apresentar uma determinada taxa de insucesso, permitindo desencadear mecanismos de apoio existentes, em paralelo com o desenvolvimento de gabinetes de apoio ao estudo ou à realização de trabalhos académicos e de investigação e disponibilização de mecanismos de apoio adicionais a Unidades Curriculares com maiores taxas de reprovação são vistos como fundamentais para reverter processos de insucesso escolar.

Outra dimensão determinante para o cumprimento do sucesso académico está estreitamente relacionada com a formação pedagógica dos docentes de Ensino Superior e com a relação entre os mesmos e o sistema de Ensino Superior. Essa formação é urgente para implementar novos processos e metodologias formativas, desenhadas com base nos referenciais internacionais e nas singularidades do sistema educativo português. O modelo de exposição passiva de conhecimentos será substituído por um modelo centrado

na interação e partilha de informação entre docente e estudante, com o estímulo à criatividade a ocupar um papel estrutural no processo

Tal como indica o relatório, sob coordenação da A3ES, os mecanismos de garantia da qualidade necessitam de ser revistos e ajustados para um foco em que tanto docentes, como alunos e instituições reflitam continuamente e coletivamente sobre as metodologias de ensino estabelecidas, para que possam majorar os objetivos pretendidos, designadamente o melhoramento dos processos de aprendizagem do aluno, estimulando permanentemente o seu espírito crítico e a sua liberdade científica, abrindo campo para uma reforma estrutural nas práticas pedagógicas das instituições de Ensino Superior portuguesas, aproximando-as das instituições de referência à escala internacional.

Por outro lado, a organização aborda a renovação dos corpos docentes das instituições e um processo de valorização da geração mais qualificada da história portuguesa e da relação intergeracional ao nível do corpo docente que promova o desenvolvimento de novas estratégias e metodologias pedagógicas de transmissão de conhecimento.

A organização sugere a reforma do concurso nacional de acesso ao Ensino Superior, de modo a incluir os do ensino profissional, que realizam atualmente as mesmas provas de ingresso dos estudantes do ensino regular, que versam matérias que não fazem parte dos conteúdos dos seus currículos. A proposta no relatório passa pela criação um exame específico de admissão, baseado em competências, que reflita os principais aspectos do currículo do ensino profissional. No curto prazo, os exames de acesso devem ainda passar a incluir módulos adicionais — desenvolvidos em cooperação pelas instituições de ensino superior e escolas profissionais — alinhados com os conteúdos do ensino profissional.

A OCDE defende que os estudantes devem ter acesso a serviços de grande relevância que auxiliem o seu percurso académico, independentemente de eventuais carências económicas. A ação social no Ensino Superior cumpre um papel determinante para o esbatimento das desigualdades e constitui uma via fundamental para garantir condições de mobilidade social ascendente aos estudantes provenientes de famílias com maiores fragilidades económicas, auferindo aos estudantes condições mínimas para a conclusão com sucesso da formação superior, através da melhoria das condições de estudo, por via

de uma bolsa de estudo (ação social direta) e da prestação de serviços, por via de cantinas de ação social, alojamento e outros (ação social indireta). É, por consequência, prioritário que o sistema de ação social, bem como qualquer outro mecanismo de carácter institucional desenhado para eliminar os impactos gerados pelas condições sociais de origem ou de pertença no sucesso académico, sejam valorizados e adequados à realidade conjuntural da sociedade portuguesa.

Posição do Movimento Associativo Nacional

À semelhança do que refere o relatório, o movimento associativo acredita que a avaliação da rede de Instituições de Ensino Superior constitui um elemento nuclear para o sucesso deste quadro avaliativo, considerando-a como uma das principais alterações estruturais de que o Ensino Superior em Portugal necessita, de forma a adaptá-lo às reais necessidades e capacidades do país e respetivas regiões. Apresentados e discutidos os vários cenários alternativos, o período que agora vivemos, de reflexão e discussão coletiva sobre as opções estratégicas a adotar, constitui uma oportunidade fundamental para que se consolide em definitivo um rumo para a reorganização da rede de Ensino Superior. Um sistema de ensino suportado por uma rede pública de instituições diferenciadas, que afirmem aos estudantes o acesso à transversalidade das dimensões do conhecimento, estruturada com base em princípios de desenvolvimento nacional, regional e demográfico e capacitadas para (inter)agir com a sociedade, estabelecendo relações com o seu tecido produtivo e empresarial. Importa, de igual forma, que a tutela identifique um conjunto de instituições com índices de produção científica qualitativa e quantitativamente elevadas e significantes, com vista a iniciar um processo de introdução de Research Universities em Portugal que permitam expandir as colaborações científicas com as instituições de referência à escala internacional, valorizando o sistema e a atividade científica em Portugal.

No nosso entender, relativamente ao deverão ser as contempladas duas tipologias de avaliação - contínua e exame final - com influência na ponderação da nota de candidatura. Em função da consideração de alargamento dos públicos do Ensino Superior, considera-

se que poderão ser encontrados elementos de ponderação adicionais, designadamente ao nível das competências complementares ou soft skills, hoje profundamente enraizadas em processos de candidatura a 2º e 3º ciclos de estudo ao nível do Ensino Superior, sendo inclusivamente considerados em processos de candidatura ao Concurso Nacional de Atribuição de Bolsas de Doutoramento por parte da Fundação para a Ciência e Tecnologia. Esta e outras condições específicas sobre metodologias de acesso ao Ensino Superior merecem a consideração de que é prioritário o escrutínio sobre o regime, justificado com a cada vez maior diversificação apresentada pelos candidatos a este sistema de ensino. Pode revelar-se como fundamental a criação de um catálogo com a denominação possível para cada curso de formação inicial, no sentido de simplificar e aumentar a compreensão, quer por parte dos candidatos ao Ensino Superior, quer por parte das entidades empregadoras. No que diz respeito à oferta formativa disponível, existe uma enorme confusão nas variadas denominações dos cursos de formação inicial, uma vez que para a mesma área de estudos e para cursos uniformes com planos de estudo semelhantes se apresentam nomes diferentes que podem não refletir a proximidade do tipo de formação entre instituições de Ensino Superior.

O relatório destaca a importância das características pessoais (sociodemográficas, sexo, idade, diferenças culturais) associadas ao estudante, ao definirem as condições prévias à experiência no Ensino Superior. As abordagens à aprendizagem ou ao estudo, permitindo captar as características fundamentais das dinâmicas educativas marcadas pelo currículo, o ensino e a aprendizagem e as variáveis que medem os produtos do processo educativo, remetendo para o desempenho académico, são fatores a ter em conta no acompanhamento da transição dos estudantes para o ensino superior. No que a candidatos a estudantes do Ensino Superior diz respeito, é determinante a promoção de momentos de divulgação de informação nas Escolas Secundárias, visando assinalar a importância da formação superior como veículo principal para a mobilidade social ascendente, bem como mecanismos contributivos para o sucesso académico, designadamente no que a estudantes inseridos em agregados familiares com menor capacidade económica diz respeito, procurando por esta via incentivar a frequência com sucesso no Ensino Superior.

Acreditamos, por outro lado, que um sistema de ação social focado no estudante e adaptado às reais necessidades do mesmo constitui um elemento vital para o alargamento da base social no Ensino Superior e contribui fortemente para o aumento da população qualificada em Portugal. Por consequência, é da maior relevância fomentar um maior envolvimento dos docentes, coordenadores de curso, pessoal de apoio técnico e pares na identificação de situações de risco, por meio da formação e sensibilização para o abandono escolar.

No âmbito destas medidas insere-se o Programa +Superior, uma ferramenta essencial para a descentralização do Ensino Superior e abrangência de mais estudantes. Todavia, o negligenciamento por parte da tutela, os sucessivos atrasos nos pagamentos das suas bolsas e a falta de divulgação do mesmo fizeram com que este projeto ambicioso não tivesse o devido impacto nas condições de frequência dos estudantes nas zonas do interior, deixando fracassar esta oportunidade de os atrair e de lhes proporcionar o apoio adequado. O estabelecimento de sinergias entre as Instituições de Ensino Superior e o tecido empresarial, a adaptação da oferta formativa à realidade na qual se insere a respetiva IES e o investimento local são os 3 pilares sobre os quais se deverá assentar uma política de coesão territorial integral e integrada.

Secção 4 – Minистраção de Doutoramentos

O relatório da OCDE contempla duas questões fraturantes no que diz respeito à ministração de Doutoramentos em Portugal. Averigua, por um lado, se os recursos para financiar os doutoramentos e a forma como os mesmos são estruturados se adequa às necessidades duma economia moderna, contemplando diversas medidas que devem ser implementadas de forma a contribuir para uma possível reestruturação dos mesmos.

Por outro lado, procura também avaliar as condições de que os doutorados usufruem a nível de saídas profissionais e a evolução da oferta de emprego de que dispõem, considerando formas de aumentar as oportunidades disponíveis que potenciam o desenvolvimento das suas capacidades para benefício do país.

Portugal expandiu significativamente a sua capacidade para formar doutorados nas últimas duas décadas (103%), em parte devido ao aumento exponencial das bolsas atribuídas pela FCT que se tem verificado desde 2004. Adicionalmente, o relatório evidencia que o número de portugueses doutorados em território nacional aumentou em detrimento da redução dos estudantes que optavam por se graduar no estrangeiro. Também o número de estudantes internacionais a frequentar doutoramentos em Portugal e o número de doutorados ao abrigo de programas conjuntos ministrados por distintos países aumentou, refletindo a crescente internacionalização das atividades de investigação portuguesas. Por sua vez, surgiram os programas de doutoramento ministrados entre diversas instituições e empresas.

De entre as diversas recomendações da organização, destaca-se o enquadramento do financiamento dos doutoramentos nas prioridades nacionais de investigação e necessidades a nível do desenvolvimento de competências. A análise contempla a relação vertical que a Fundação para a Ciência e Tecnologia estabelece com o Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior e com as comunidades de investigação, bem como a coordenação horizontal com fundos de inovação. O atual sistema público de apoio à ministração de doutoramentos em Portugal restringe efetivamente a esfera de atuação do financiamento direto da FCT para desenvolver competências nas áreas prioritárias de investigação nacional. Cria também o risco de utilizar, de forma ineficiente, os recursos que são escassos, uma vez que possibilita a rejeição de candidatos e de programas de elevada qualidade nalgumas áreas e a viabilização do financiamento de doutoramentos de fraca qualidade noutras em virtude de um princípio de justiça estabelecido.

Impera por isso a necessidade de se proceder a uma nova reforma da FCT, a fim de garantir a sustentabilidade do sistema, nomeadamente um maior equilíbrio entre as prioridades nacionais de investigação e as prioridades da comunidade científica. Esta reforma deve ter em consideração a identificação dos bloqueios atuais, das potencialidades detetadas e das exigências do futuro. Num mercado extremamente competitivo, financiar doutoramentos em áreas de reduzida procura revela-se não só uma fraca aplicação dos fundos públicos, mas também um contraproducente afastamento das

ofertas mais produtivas no âmbito das prioridades nacionais, podendo desapontar os doutorados que optam por essas áreas.

Portugal deve reservar o financiamento público dos doutorados, alocando os seus apoios de forma mais rigorosa, o que impõe a priorização de certas áreas em detrimento de outras. Esta priorização insere-se na reforma que deve existir mais alargada da concessão de fundos por parte da FCT, em função das áreas que Portugal identificou como prioridades específicas ou para as quais se verificam manifestas necessidades de atrair especialistas de alta qualidade. As áreas preferenciais podem ser promovidas através da abertura de vagas e concursos para bolsas individuais ou recursos dedicados a programas de doutoramento nessas mesmas áreas, como no caso dos Centros de Formação para Doutoramentos do Reino Unido. Por outro lado, o relatório também alerta para a distribuição de uma parte mais significativa do financiamento dos Doutoramentos para as IES através de apoios reformulados aos programas de doutoramento.

A responsabilidade pela seleção dos estudantes de doutoramento candidatos aos fundos públicos de apoio tem sido historicamente atribuída à FCT, ao contrário do que se observa noutros países da OCDE, que tendem a distribuir esta tarefa pelas unidades orgânicas das instituições e respetivos departamentos. A realidade portuguesa coloca em causa a estabilidade destes programas de financiamento em virtude da parca sustentabilidade e previsibilidade das metodologias de financiamento da investigação e das medidas políticas – como o número de estudantes de doutoramento investigadores abrangidos pelos fundos e o estado das decisões de atribuição dos mesmos.

A agência estatal deve, deste modo, descentralizar os recursos destinados a financiar a investigação e o processo de seleção dos candidatos a financiar, em função dos perfis e necessidades de cada unidade ou centro de investigação. A reforma que deve ocorrer no sistema pressupõe que a FCT conceda pelo menos metade dos recursos disponíveis às instituições para desenvolverem e ministrarem os seus programas de doutoramento. As formações ao abrigo desta atribuição de fundos devem possuir diversas características comuns, de entre as quais podemos realçar estabelecimento de parcerias entre

universidades (e potencialmente politécnicos) e centros de investigação científica relevantes nas respetivas áreas do conhecimento.

A OCDE revela ainda as lacunas existentes nos modelos e critérios de seleção e certificação de qualidade para programas de doutoramento nos setores público e privado. Através dos fundos atribuídos a candidatos e programas de doutoramento, a FCT deve procurar aumentar o número de doutorados em áreas distintas do contexto académico. Os critérios de seleção e os requisitos gerais parecem não ser adequados às necessidades dos doutoramentos que não se inserem nos objetivos das universidades e dos centros de investigação. Consequentemente, deverão ser reformulados atendendo à consulta dos representantes das empresas e organizações suscetíveis de receber os doutorados. Considerando a composição da economia portuguesa e o infelizmente limitado número de entidades aptas a fazê-lo no curto e médio prazo, as oportunidades deverão ser adequadas às organizações no setor público, como hospitais, serviços públicos e ministérios, que possuam uma capacidade considerável para proporcionar as condições apropriadas aos investigadores de doutoramento.

Similarmente, a acreditação de doutoramentos deverá depender da avaliação da capacidade científica da instituição de ensino superior, independentemente do subsistema de ensino em que seja ministrada, verificam-se as condições de qualquer formação conducente a este grau. Como última recomendação, a OCDE incide sobre a melhoria da recolha de informação acerca dos percursos e carreiras dos doutorados.

A qualidade da informação disponível acerca da carreira académica e do subsequente desenvolvimento profissional não é suficiente para a definição de políticas e estratégias a adotar pelas IES. Por conseguinte, as autoridades portuguesas deverão solicitar aos doutorados auxiliados pela FCT a atualização das suas funções e cargos como condição para a atribuição dos apoios, através do preenchimento de um questionário simples, cujo sistema deverá ser desenvolvido e disponibilizado também para preenchimento, de cariz facultativo, dos doutorados não abrangidos pelos apoios.

Posição do Movimento Associativo Estudantil

As medidas orçamentais da austeridade implementadas, incluindo a remoção da unidade de análise e planeamento de políticas do MCTES e a fusão de outras entidades com a FCT, contribuíram para o desequilíbrio verificado. Revela-se, por conseguinte, crucial garantir uma separação funcional entre a definição da política científica e a sua implementação, dispersando o financiamento da investigação e contrariando a excessiva burocratização do mesmo. Estas medidas podem ser concretizadas mediante o fortalecimento e alargamento da autonomia de cada instituição.

A publicação do Decreto-Lei nº 57/2016, de 29 de agosto, que estabelece o regime de contratação de doutorados visa cumprir um dos principais desígnios do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior no quadro da atual Legislatura, no que diz respeito ao “estímulo ao emprego científico e tecnológico em todas as áreas do conhecimento, bem como o rejuvenescimento das instituições que integram o Sistema Científico e Tecnológico Nacional (SCTN)”. É consideração do movimento associativo estudantil de que o referido diploma peca por falta de profundidade, não estabelecendo uma ligação direta com a carreira de investigador da administração pública, e contemplando apenas contratos temporários e contratos a tempo incerto. A não revogação da figura de bolseiro de investigação para investigadores doutorados permite às instituições manterem a prática de contratação por bolsas, legitimando a precariedade no trabalho científico.

É fundamental proceder a profundas alterações nos regimes de contratação, designadamente na diferenciação entre investigadores e trabalhadores nas áreas de gestão e comunicação de ciência. Cabe portanto à tutela a urgente definição de medidas paralelas e complementares ao Decreto-lei supramencionado para promover a atividade científica e estabelecer as condições para que a mesma possa corresponder a uma profissão estável, dotada de mecanismos sólidos de proteção social.

Secção 5 - Carreiras Académicas

No âmbito da carreira académica portuguesa, o relatório incide sobre diversos aspetos essenciais, nomeadamente a entrada na carreira, o perfil atribuído a cada posição, os prémios e possibilidades de progressão, a par da mobilidade entre cargos, a

internacionalização e a aposentação. Neste sentido, três questões foram contempladas. A nível do planeamento da carreira e do começo da mesma, o documento procura compreender se os investigadores que pretendem ingressar na veia de ensino ou investigação científica têm oportunidade de antecipar o começo da sua carreira e planear a progressão da mesma, conseguindo candidatar-se a todos os cargos existentes no sistema.

Por sua vez, no que à estrutura da carreira diz respeito, o relatório identifica se o quadro legal permite aos interessados escolher o perfil de carreira que melhor abrange os seus interesses e aptidões, se considera e reconhece as avaliações e premeia os seus contributos para as instituições, a comunidade e a sociedade no geral. Finalmente, atendendo à mobilidade das carreiras, a sua atratividade e aposentação, verifica-se até que ponto o sistema fomenta a mobilidade de investigadores e docentes entre instituições de ensino superior distintas, quer de cariz nacional como de internacional, atraindo estrangeiros e retendo o talento nacional. Observa-se ainda de que forma podem os investigadores e académicos ajustar as suas responsabilidades ao longo da sua vida e aposentar-se em tempo útil.

O cultivo da disponibilização de informação e orientação para futuros membros do corpo docente é condição para a retenção do talento nacional, potenciando a utilização e canalização do conhecimento e das qualificações dos seus diplomados para o bem-estar da sociedade. No entanto, no sistema vigente, à semelhança do que verifica noutros países da OCDE, doutorados significativamente jovens e inexperientes procuram seguir carreiras académicas com expectativas extremamente irrealistas acerca da probabilidade de conseguirem, por fim, um cargo, realidade que pode conduzir à subutilização do seu talento.

O sistema deve consequentemente responsabilizar-se, como um todo, pela promoção de maior transparência na vaga de ofertas de emprego e no propósito das colocações pós-doutoramento. As instituições de ensino superior, a par da FCT, estão incumbidas de desenvolver campanhas de informação e orientação com o intuito de assegurar que todos os que considerem carreiras académicas estão bem informados, designadamente que têm

em mente que posições pós-doutoramento só se adequam àqueles que pretendem prosseguir uma carreira de investigação científica, e não devem, de forma alguma, ser consideradas um padrão necessário à conclusão da formação. Adicionalmente, também os dados acerca de concursos de carreira docente e de investigação devem ser disponibilizados numa base de cinco anos, atualizada anualmente.

A organização sugere também a salvaguarda de que os cargos pós-doutoramento permitam desenvolver as competências dos doutorados e a sua experiência fora do meio académico. O exercício permanente de funções académicas deve manter-se elevadamente competitivo, pelo que os pós-doutorados devem ser apoiados no sentido de desenvolver o seu conhecimento e competências que podem também ser aplicados em contextos distintos do meio académico. Como condição para usufruírem de financiamento direto ou indireto estatal (essencialmente direto através da FCT), os pós-doutorados e as instituições que os acolhem deverão construir um plano de desenvolvimento de carreira e qualificações, definindo medidas específicas que irão contribuir para a evolução de novas competências dos doutorados e para a definição do apoio que será concedido pela instituição. Todos devem ter acesso a um mentor, responsável por os auxiliar no planeamento da sua carreira.

O relatório indica-nos, por isso, que se for necessário, o quadro legal das carreiras académicas deverá ser modificado de modo a permitir que as instituições tenham flexibilidade para determinar a carga horária atribuída à docência e à investigação de forma eficiente, considerando alterações de curto-prazo das suas responsabilidades. Devem também criar oportunidades, de entre as distintas opções de carreira, que possam ser escolhidas e adotadas pelos interessados, a longo-prazo, de modo a harmonizar as alterações das suas funções.

As autoridades responsáveis pela definição destas políticas devem ter em atenção a A3ES enquanto entidade incumbida pela avaliação das IES neste mesmo processo. O seu papel e o dos sistemas de avaliação internos terá de ser redefinido, a fim de incentivar as instituições a adotarem medidas de Garantia de Qualidade progressivamente mais eficientes, incrementando os níveis de confiança no Ensino Superior português e

consequentemente tornando-o mais apelativo. Refere-se consequentemente a implementação de relatórios de avaliação de desempenho transparentes, alinhados com a missão institucional, e a premiação da distinção através de gratificações. É determinante que a progressão da carreira seja reavaliada, sob pena dos docentes não verem benefícios na própria formação pedagógica e de forma a garantir que os limites à contratação não comprometem a competência científica e as condições pedagógicas das instituições de Ensino Superior.

Finalmente, a OCDE aborda a promoção de medidas que estimulem a mobilidade entre instituições a curto-prazo e a aposentação oportuna, a par da adoção de reformas, a longo prazo, com vista ao incremento da mobilidade nacional e internacional. curto-prazo, deve estimular-se a mobilidade entre instituições através de programas de mobilidade e oportunidades alargadas provenientes dos fundos alocados pela FCT como prémio concedido às IES. Adicionalmente, refere-se a necessidade se certificar que os investigadores e os docentes se aposentam na idade da reforma, de acordo com o estipulado na legislação nacional, libertando cargos superiores. Estas reformas, inseridas num contexto de planeamento laboral que contemple a definição da carga de trabalho em função das distintas carreiras e das políticas de compensação associadas, conduzirá ao crescimento exponencial da mobilidade nacional, criando incentivos que hoje são inexistentes. Simultaneamente, o desenvolvimento do emprego de direito privado em IES de regime fundacional contribuirá para tornar Portugal um destino expressivamente mais atrativo para investigadores do que é no momento.

Posição do Movimento Associativo Nacional

A definição de cargos permanentes de termo-fixo através de novas iniciativas de apoio institucional ao emprego científico e desenvolvimento de estratégias revela-se, no entender do relatório, fulcral. O novo sistema de fomento ao emprego científico deverá fortalecer os perfis e a cultura organizacional das instituições, que necessitam de apoiar este mesmo programa de investigação e docência, retendo os melhores candidatos disponíveis, para consolidar as suas áreas de especialidade e vantagens comparativas. O

objetivo é, por conseguinte, criar mais vagas de investigação permanente, não descurando a qualidade dos candidatos escolhidos e empregues em áreas cujo contributo para o desenvolvimento institucional do país se tem revelado significativamente reduzido na sua globalidade. As autoridades portuguesas devem, para o evitar, assegurar o alinhamento das culturas organizacionais e dos objetivos de crescimento nacional enquanto critério para a seleção e alocação de doutorados nos postos criados no âmbito do programa de fomento do emprego científico. Cabe-lhes, de igual modo, encorajar a candidatura de doutorados de diferentes instituições e garantir o maior nível de flexibilidade na criação dos cargos académicos, evitando o estreitamento das necessidades científicas da área.

Em suma, acredita o movimento associativo que a atração e a fixação de recursos humanos qualificados, incluindo o estímulo à abertura de oportunidades de emprego e o desenvolvimento de carreiras profissionais de doutorados, juntamente com a promoção do rejuvenescimento dos recursos humanos das entidades que integram o Sistema Científico e Tecnológico Nacional, são propósitos fundamentais do compromisso de Portugal com o conhecimento. As práticas de Ciência Aberta definidas no âmbito deste compromisso pressupõem que as instituições possuam autonomia acrescida de forma a possibilitar, não só uma renovação eficaz dos corpos docentes mas também o investimento na atualização de conhecimentos e práticas pedagógicas que conduzam a um aumento da competitividade no contexto internacional.

Entende o movimento estudantil desfasada da realidade dos sistemas de Ensino Superior de referência internacional a existência de quotas de progressão na carreira docente. A instituição dos referidos sistemas transparentes de avaliação de desempenho deve prever, a curto prazo, a distinção do mérito através da atribuição de bonificações previstas na lei geral. Por sua vez, a longo prazo os relatórios de avaliação da atividade desenvolvida deverão ser considerados aquando a definição de rankings de compensação, a realização de ajustes despoletados por alterações legislativas na base de remuneração e no caso de IES nas quais impere o regime fundacional

Defendemos ainda o lançamento de um programa de apoio à atração e renovação contínua de docentes e de especialistas para as instituições de Ensino Superior,

apresentando propostas de criação de mecanismos de recrutamento competitivos, de promoção e qualidade interna. Destaca-se também que a mobilidade entre instituições, permite aos docentes o desenvolvimento de competências resultantes do contacto com diferentes contextos educativos, o que se refletirá positivamente no Ensino Superior.

Secção 6 - Emprego altamente qualificado

A capacidade tecnológica portuguesa conheceu um crescimento considerável desde que o país aderiu à União Europeia, mas no entanto continuam a persistir barreiras significativas ao incremento da inovação na economia. As dificuldades sentidas exigem uma ação concertada de fomento à investigação, ao desenvolvimento tecnológico e à política de ensino superior, de forma a alargar a intensidade do conhecimento no setor privado, consistente com a procura e oferta existente. Como tal, propõem-se diversas medidas de estímulo ao emprego altamente qualificado, ao fortalecimento dos laboratórios colaborativos e atividades de investigação e desenvolvimento entre centros de investigação e IES, à criação de novas empresas e ao reforço de clusters de elevada intensidade tecnológica. Também a proliferação de diferentes organizações intermediárias e a aplicação das práticas internacionais, no que diz respeito aos canais de transmissão e comunicação entre empresas e unidades de investigação, devem ser promovidas.

O relatório foca duas questões principais: considera, em primeiro lugar, como é que Portugal revitaliza e rejuvenesce as suas indústrias, apoia a emergência de novos setores de atividade e fortalece a competitividade das empresas através da inovação. Por outro lado, questiona se a investigação científica e a transferência de conhecimento ampara um ciclo virtuoso de investigação e desenvolvimento de inovações.

Inicialmente, defende-se a revigoração das iniciativas dos clusters setoriais e a sua atualização de forma a aumentar a competitividade nos mercados globais, indo ao encontro das prioridades nacionais estabelecidas. Devem ser envidados esforços no sentido de estimular a densidade da rede regional dos referidos clusters, através do incentivo e agilização das suas relações com as IES e outros intermediários.

O relatório incide, por fim, no financiamento plurianual dos clusters, dos centros e laboratórios tecnológicos, que deverá ser proveniente do estado ou de fundos europeus (num nível não superior a 30% do seu turnover) e adequado à manutenção e expansão das redes e suas infraestruturas. Recorda similarmente que o Governo anunciou o lançamento do programa Interface, que terá de ser implementado na sua totalidade para auxiliar estas entidades. A OCDE propõe, em alternativa, o estabelecimento de plataformas regionais de inovação que permitam às pequenas e médias empresas ter acesso facilitado aos recursos que são críticos para a atualização e renovação da sua capacidade tecnológica. Estas plataformas locais de caráter permanente deverão abranger o equipamento específico, os conceitos técnicos e os especialistas que vão ao encontro das necessidades e solicitações das empresas da área envolvente, introduzindo as práticas internacionais mais adequadas. Estes serviços de “extensão da capacidade tecnológica” devem incluir atividades de apoio específicas às empresas, nomeadamente de assistência técnica e consultoria, promover a partilha de informação entre especialistas da academia e da indústria e a realização de campanhas de sensibilização e promoção de inovação financiadas pelo Governo. Estas ações poderão advir de acordos estabelecidos entre os Institutos e Escolas Politécnicas, os clusters e polos regionais empresariais. Para esse fim, o movimento associativo defende a implementação de uma estratégia global de coesão territorial, atendendo às características das regiões, e auferindo verdadeiros incentivos fiscais para o tecido empresarial, no sentido de atrair empresas para estas regiões, potenciar a economia local. O desenvolvimento destas plataformas requiere o alargamento da base social do conhecimento e da sua especialização progressiva em temáticas com forte apropriação territorial.

No Programa do Governo de Modernização e Valorização dos Politécnicos, à semelhança do que a OCDE alega, procura-se sistematizar nos institutos politécnicos o desenvolvimento de atividades e projetos de investigação e desenvolvimento (I&D) baseados na experiência, em estreita articulação com o tecido produtivo, e orientados por temas relevantes em termos económicos e sociais locais e/ou políticas públicas

específicas, apoiando a criação de unidades de investigação e estudos aplicados nos institutos politécnicos.

Posição do Movimento Associativo Nacional

A prossecução desta política, no nosso entender, requer o reconhecimento de que as instituições localizadas no interior são, na sua maioria, de cariz politécnico e a sua missão debruça-se, conseqüentemente, sobre a oferta de cursos superiores com uma vertente profissionalizante mais vincada. Por conseguinte, através da articulação entrosada com a malha empresarial e económica regional, a oferta formativa pode ser definida e adaptada às necessidades locais, aumentando as oportunidades para os seus diplomados nas zonas envolventes. Similarmente, os incentivos monetários e fiscais concedidos às empresas e empreendedores que se fixam na região e expandem a sua atividade recorrendo aos recursos e capital humano da área podem impulsionar a fixação de mais jovens com melhor qualificação.

O movimento associativo reconhece que a nível das IES deverá privilegiar-se a exploração de áreas científicas adaptadas à realidade local e que permitam valorizar os recursos da região, direcionados para uma vertente aplicada, o que auferirá às mesmas uma maior capacidade relacional com o tecido empresarial local e, por inerência, uma maior capacidade de atração dos jovens da região para a formação superior.

Conclusão

As profundas reformas estruturais que tiveram lugar após a crise permitiram a recuperação da economia portuguesa, com base no crescimento da procura interna, num significativo incremento do mercado de exportações e no aumento do investimento público. Portugal apresenta hoje um nível de crescimento estável e o Governo definiu como objetivo para 2030, investir 3% do PIB em atividades de investigação e desenvolvimento. Para esse fim, considerando que o setor privado poderá comportar $\frac{2}{3}$ desse investimento, a despesa pública teria de duplicar entre 2018 e 2030, registando aumentos anuais de aproximadamente 100 milhões de euros. Esse aumento dever-se-ia a

um simultâneo incremento do investimento privado (que no espaço dos próximos 12 anos terá de quadruplicar).

Foram apresentadas as propostas que irão alterar o funcionamento do Ensino Superior e que pretendem melhorar a qualidade do serviço prestado e responder aos anseios dos estudantes. Neste documento, elencamos também pontos que nos parecem merecer críticas ou destaques para que tenham espaço para discussão e debate. Assim, as Federações e Associações Académicas e de Estudantes, reunidas em sede de ENDA nos dias 2 e 3 de junho:

1. Corroboram a necessidade de aumentar o investimento público e de estabilizar o financiamento do ensino superior;
2. Lamentam a não referência às propinas, questão fulcral para o sistema de Ensino Superior português que divide e separa os diversos agentes políticos e governamentais;
3. Alertam a tutela para a relevância da reforma atempada e cautelosa da Fundação para a Ciência e Tecnologia;
4. Consideram que existem lacunas na análise à reorganização da rede do ensino superior e uma vaga referência ao subdesenvolvimento dos consórcios entre instituições;
5. Censuram a não referência à regulamentação das taxas e emolumentos, que retiram milhões de euros às famílias por ano a título de uma propina camuflada;
6. Condenam, no seguimento da análise, a insistência do Governo em contrariar recomendações da OCDE acerca do fortalecimento dos mecanismos de ação social ou da redução dos encargos suportados pelas famílias, verificado o interesse em obter receita reintroduzindo o sistema de garantia mútua que endividará os estudantes;
7. Felicitam a posição da organização acerca da ministração de doutoramentos pelas instituições de cariz politécnico e a urgência de se proceder às consequentes alterações legislativas necessárias;

8. Reforçam a importância de aproximar o modelo de ensino às expectativas dos estudantes, privilegiando a formação pedagógica de docentes delineada com base nos referenciais internacionais e nas singularidades nacionais, bem como a adoção de boas práticas de transmissão de conhecimento na promoção do sucesso académico.

Setúbal, 2 e 3 de junho de 2018

Proponente: Federação Académica de Lisboa

Endereçado a: Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior

Com conhecimento: CCISP; CRUP; Grupos Parlamentares