

Uma Análise ao Relatório OCDE



Uma Análise ao Relatório OCDE

Review of the Tertiary Education, Research and Innovation
System in Portugal



PREÂMBULO

Na sequência do debate e da reflexão de que o relatório *OECD Review of the Tertiary Education, Research and Innovation System in Portugal*¹ tem vindo a ser alvo por parte dos diversos agentes políticos e governamentais do Ensino Superior, a Associação Académica de Coimbra (AAC), a Associação Académica da Universidade do Algarve (AAUALG), a Associação Académica da Universidade de Évora (AAUÉ) e a Federação Académica de Lisboa (FAL) pronunciam-se acerca daqueles que consideram ser os elementos chave e as recomendações mais relevantes a ser implementadas em Portugal.

No dia 9 de fevereiro 2018, decorreu a sessão pública de apresentação das conclusões e recomendações da avaliação preliminar desenvolvida pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) ao sistema de ciência, tecnologia, inovação e Ensino Superior português. O relatório 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, tendo surgido 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, designadamente à Lei n.º 62/2007 que estabelece o Regime Jurídico das Instituições do Ensino Superior (RJIES). À semelhança daquela que foi, à data, a introdução de uma série de profundas alterações na governação e gestão das Instituições que logo geraram discórdia na comunidade académica, vê-se neste Relatório Preliminar a oportunidade de proceder a uma nova modificação estrutural ordinariamente consagrada na presente lei.

Ao longo da última década, várias foram as justificações avançadas pela tutela para evitar a abertura de um processo de avaliação ao RJIES, de entre as quais se destaca a alegação de que o diploma é recente e necessitava, consequentemente, de maturação, contrariando a disposição normativa do artigo 185º desta mesma lei. Em setembro de 2017, mais de uma década após a sua implementação, não é aceitável continuar a aguardar por um melhor momento

¹ Organisation for Economic Cooperation and Development. (5 de fevereiro de 2018). *OECD Review of the Tertiary Education, Research and Innovation System in Portugal*.

- é urgente avaliá-lo, discuti-lo e revê-lo. Não esquecendo que a avaliação de um documento estruturante do Ensino Superior de tamanha complexidade e relevância impõe uma análise cuidada e minuciosa, há, contudo, aspetos sobre os quais é especialmente urgente refletir e contemplar numa nova versão da lei, nomeadamente a democraticidade da governação das IES e a autonomia da sua gestão.

Secção 1: Organização do Sistema - Estruturas, 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 nortear e sustentar a criação dessa mesma estratégia. A definição de uma política comum contemplará também as estratégias internas do Governo, dos Ministérios envolvidos, nomeadamente, Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (MCTES), Ministério da Economia (MECON) e Ministério da Administração Interna (MAI) e das agências de financiamento

sob sua alçada e supervisão, designadamente a Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT) e a Agência Nacional de Inovação (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 esta não ser uma prática corrente em Portugal, a OCDE revela ter sido um sucesso noutros países da União Europeia. Desta forma, 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, da partilha de documentos para discussão no âmbito de 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, Investigação e Desenvolvimento (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 POLÍTICA

No que diz respeito à definição estratégica de investimento na Ciência e Investigação pelas Instituições do Ensino Superior, é consideração dos proponentes que não se pode, de forma alguma, esquecer as ciências sociais e humanas em detrimento do conceito de inovação e desenvolvimento económico, nuclear para o relatório preliminar. Por outro lado, é perentória a definição de modelos estáveis de financiamento a longo prazo, que assegurem condições adequadas de trabalho aos investigadores e que potenciem a produção científica de qualidade. Neste campo, a FCT tem um papel fundamental na atribuição das bolsas de iniciação e investigação, bem como na concertação com as Instituições de Ensino Superior (IES) para o pagamento das bolsas de doutoramento. É importante, neste ponto, recordar também que o objetivo do Decreto-Lei nº57/2016, de Emprego Científico, é combater a precariedade e, eventualmente, a fuga da diáspora portuguesa, aumentando a estabilidade da carreira profissional científica dos investigadores.

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”². Não obstante ser entendimento dos estudantes que a articulação e a natureza relacional entre os diversos níveis de escolaridade deve ser prática institucionalizada, garantindo que a mesma depende apenas do mérito do estudante ter acesso ao Ensino Superior, o nosso principal foco 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 IES.

As Associações e Federação Académica proponentes revêm 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 à cultura, de forma a que o seu apoio não seja apenas legislativo ou regulamentar, mas também

² Lei n.º 46/86, de 14 de outubro, Artigo 1.º, n.º 2.

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 IES. Nesse contexto, consideramos que as distribuições orçamentais do financiamento público devem ser especialmente contempladas e respeitarem 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”³.

³ Lei n.º 37/2003, de 22 de agosto, Artigo 4.º, n.º2.

Secção 2: Missão, Perfil e Utilização de Recursos das Instituições de Ensino Superior e das 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. Os autores sustentam que se 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 de as 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, todos eles, 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 (A3ES) e a integração do corpo docente em centros e unidades de investigação acreditados pela FCT 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 a 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 próprio 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 POLÍTICA

Nesta secção, são abordadas diversas condições fundamentais que carecem de uma profunda reflexão e subsequente revisão, designadamente a binariedade dos subsistemas universitário e politécnico, o grau de autonomia governativa, regulatória e de definição de atividades pedagógicas e de investigação e o modelo de financiamento do Ensino Superior, nomeadamente no que diz respeito à contribuição direta dos estudantes por via da propina. De facto, inúmeros agentes políticos e governamentais têm alertado para a necessidade de se redefinir, de forma concreta, a missão dos dois subsistemas que constituem a rede de Ensino Superior. O relatório preliminar defende a necessidade de fortalecer a diferenciação entre os subsistemas, estabelecendo definições claras de natureza de cada um. Neste sentido, considera necessário rever o quadro legal, permitindo aos Institutos Politécnicos conferir grau de doutor. Não obstante o primeiro critério para a possibilidade de atribuição de grau de doutoramento de uma IES ser a qualidade pedagógica e os recursos financeiros à sua disposição, e a capacidade indubitável de alguns Institutos Politécnicos serem sede de doutoramentos - bem como a incapacidade de algumas Universidades - é necessário entender que subsistema de ensino está apto a suprir as necessidades do país, seja em investigação fundamental ou em investigação aplicada.

Deve, também, ter-se em consideração os restantes graus de ensino. Cumpre ao Estado destacar o papel que está especificamente a cargo do ES no contexto de uma estratégia de coesão social e territorial: desde logo, porque a procura de oferta formativa constitui um mecanismo poderoso de mobilidade geográfica e de fixação de jovens nos territórios, nos quais as respetivas instituições de ensino se encontram sediadas, contribuindo para um crescimento económico mais homogéneo a longo-prazo no país. Esta discussão de cariz profundo e potencialmente estrutural necessita de ser realizada com todos os *stakeholders*, de forma a encontrar soluções diferentes da mais recente tomada de posição do Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior que pretende reduzir em 5% as vagas das IES públicas do Porto e Lisboa, traduzindo-se em cerca de 1100 vagas e distribuí-las pelas IES do interior do território português. Não se compreende a aplicabilidade desta medida, tendo em conta, em primeiro lugar, a oferta de Instituições de Ensino de índole privada que se situam nestas cidades. De facto, a mobilidade geográfica que se pretende atingir acarreta custos de

vida adicionais, nomeadamente transporte e alojamento, sendo expectável que a mobilidade de estudantes se dê, não entre IES do litoral e interior, mas entre IES públicas e privadas do litoral. Por outro lado, a falta de justificação manifesta nas exceções aos cursos que viram as suas vagas limitadas é demonstrador de uma falta de estratégia cabal do MCTES para com a rede de Ensino Superior. Ora, se por um lado se prevê uma estratégia para Medicina, Física e Tecnologia Nuclear não há uma estratégia cabal para a restante oferta formativa tendo em conta a realidade das cidades em que as IES se encontram inseridas. Assim, a formação de profissionais e cidadãos deve ser posto *“ao serviço do interesse público, da cidadania activa e da construção de alternativas solidárias a longo prazo”*⁴ (Santos, 2010, p.74) . Deste modo, a confusão de nomenclaturas, criadas por uma lógica mercantilista de competição entre Universidade e Politécnico é, a par da definição da estratégia de Rede de Ensino Superior, a discussão que urge acontecer, após a recomendação patente neste relatório. Nesse seguimento, o desenvolvimento de capacidade regulatória do MCTES para revisão e aprovação de programas de licenciatura, ainda que pertinente pelos argumentos de flexibilidade e acesso alargado ao Ensino Superior, bem como a introdução de centros de investigação e desenvolvimento nos Institutos Politécnicos, deve ser posterior a toda a reflexão sobre a forma de organização das IES e eventuais implicações no que concerne aos formatos atuais dos cursos, apesar de ser naturalmente necessário.

À semelhança do que patenteia a organização, os estudantes acreditam na necessidade de rever o modelo de financiamento das IES, 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 nossa consideração 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,

⁴ Santos, B. d. (2010). A Universidade no século XXI: para uma reforma democrática e emancipatória da Universidade. (3ª ed.). São Paulo: Cortez Editora.

primeiramente ressalva-se a contradição no relatório quando se afirma veemente, por um lado, que as Instituições do Ensino Superior Fundacionais não sofreram diferenças de maior e que a aplicação do Regime na sua totalidade é parca e mal conseguida e, por outro lado, se incentiva a sua utilização sem recomendações de melhoria adicionais. Este modelo ficou claramente aquém das expectativas e os estudantes, ainda que não possuam uma posição concertada e totalmente homogénea, alertam 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, carente de revisão desde a sua implementação. As alegações acerca da fraca aplicabilidade das suas autonomias, a polémica e questionável diminuição da representatividade estudantil e da transparência dos processos decorrentes do Conselho de Curadores não questionam, contudo, um inegável modelo de autonomia reforçada aplicado a todas as IES. 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. Por fim, sublinha-se a recomendação de “assegurar um sistema de financiamento institucional adequadamente equilibrado que (a) financie previsivelmente as principais atividades das instituições, (b) recompense as instituições pelo desempenho e (c) ofereça incentivos para o desenvolvimento de instituições orientadas para o futuro”⁵ (p. 27), mas que tem de ser acompanhado por uma recomendação da diminuição da carga financeira das famílias.

⁵ Organisation for Economic Cooperation and Development. (5 de fevereiro de 2018). *OECD Review of the Tertiary Education, Research and Innovation System in Portugal*.

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. Numa primeira, 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.

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 IES 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 IES 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 POLÍTICA

Congratulamos a procura de uma reflexão sobre melhores condições de acesso ao Ensino Superior e sobre os mecanismos de qualidade que garantam uma maior flexibilidade do curso, um ensino centrado no estudante e a criação de programas que formem pedagogicamente os responsáveis académicos. No

entanto, desta reflexão foi apresentado e aprovado um conjunto de medidas, em Conselho de Ministros, como o recrutamento para formações superiores curtas e a promoção de mestrados de um ano e orientados profissionalmente, que têm como primordial função modernizar o Regime Jurídico e Graus e Diplomas do Ensino Superior. Aliada a estas medidas, também se demonstrou a importância da vertente de investigação nos Doutoramentos em detrimento da vertente curricular, cujo objetivo seria de aproximar a investigação universitária às empresas.

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 oportunidades de 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, bem como a disponibilização de mecanismos de apoio adicionais a Unidades Curriculares com maiores taxas de reprovação são vistos como fundamentais para reverter mecanismos e práticas de insucesso escolar.

À semelhança do que refere o relatório, acreditamos que a avaliação da rede de IES 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 aufram 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, 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 FCT. 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 IES.

○ 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 candidatas 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 IES 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. Por fim, a medida *"apoiar adequadamente os estudantes que fazem a transição para o Ensino Superior"*⁶ (p.33) pode ser conseguida através de incentivos (por meio de acordos de desempenho ou outros meios adequados) para a cooperação sistemática entre as partes interessadas do ensino secundário e do Ensino Superior - em particular as partes interessadas profissionalmente - e pelo alinhamento dos conteúdos didáticos para ajudar a suavizar e apoiar a transição para o Ensino Superior, recomendações pautadas no relatório preliminar. Todavia, não se pode esquecer que a falta de uma avaliação completa do Regulamento de Atribuição de Bolsas de Estudo

⁶ Organisation for Economic Co-operation and Development. (5 de fevereiro de 2018). *OECD Review of the Tertiary Education, Research and Innovation System in Portugal*.

de Estudantes do Ensino Superior (RABEEES) em Portugal pode ser, como já diversas vezes afirmado pela comunidade estudantil, uma razão estrutural para o abandono e, ainda mais, o não ingresso no Ensino Superior.

Secção 4: Minистраção de Doutoramentos

O relatório da OCDE contempla duas questões fraturantes no que diz respeito à ministrarção 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 FCT 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 ministrarção 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 laboratório colaborativo. 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 POLÍTICA

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 nossa consideração 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 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 planejar 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 IES 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 IES, 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 pelo apoio 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 IES.

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. A 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 de 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 POLÍTICA

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, acreditamos 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 SCTN, 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.

Entendemos a existência 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 IES, 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, Cooperação com Instituições de Ensino Superior, Unidades de Investigação e Inovação do Setor Empresarial

A capacidade tecnológica portuguesa conheceu um crescimento considerável desde que o país aderiu à União Europeia, mas 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 carácter 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, defendemos 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 POLÍTICA

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.

As entidades autoras do documento reconhecem 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.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

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 1/2 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).

O relatório preliminar ficou aquém do esperado pelos estudantes. Os custos suportados pelas famílias no Ensino Superior e a governação das instituições serão os principais temas ignorados pelo relatório. Assim, é inexplicável que o valor das propinas não seja assunto neste relatório, quando é a própria OCDE, no relatório de análise global que faz anualmente no relatório *Education at a Glance*, a considerar Portugal um dos países membros onde estudar é mais caro. A espera pelas conclusões da avaliação da OCDE foi justificação para adiar a aprovação, na Assembleia da República, de alterações legislativas que para reforçar a participação democrática da comunidade académica nos órgãos das IES, assunto, também ele, absolutamente ignorado pelo relatório apresentado. Numa nota final, o documento, apesar de Preliminar, falha no seu primordial propósito: traçar uma perspetiva geral de todos os aspetos do Ensino Superior, dando primazia à Inovação e Tecnologia, em detrimento da missão de formação de capital humano contemplada na idealização do Ensino Superior em Portugal na década de 80. 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.

SÍNTESE

Após a análise do Relatório da *OECD Review of the Tertiary Education, Research and Innovation System in Portugal*, resumem-se as seguintes propostas e recomendações:

1. Lamenta-se a não referência às propinas, questão fulcral para o sistema de Ensino Superior português que divide e separa os diversos agentes políticos e governamentais;

2. Corrobora-se a necessidade de aumentar o investimento público e de estabilizar o financiamento do Ensino Superior;

3. Reconhece-se a preponderância da implementação de uma Estratégia Nacional para o sistema de Ciência, Tecnologia, Inovação e Ensino Superior, porém sem esquecer o papel das Ciências Sociais e Humanas;

4. Alerta-se a tutela para a relevância da reforma atempada e cautelosa da Fundação para a Ciência e Tecnologia, definindo medidas que promovam a atividade científica, o exercício desta como uma profissão estável dotada de mecanismos de proteção social;

5. Considera-se essencial a criação de mecanismos de atração e fixação de recursos humanos qualificados, a criação de oportunidades de emprego e desenvolvimento de carreiras profissionais de doutorados, alinhando a produção de conhecimento científico com aquelas que são as prioridades nacionais. No entanto, exige-se também a implementação de uma estratégia global de coesão territorial, ajustada às necessidades regionais;

6. Congratula-se a relevância conferida aos mecanismos de acesso e acompanhamento da frequência no Ensino Superior, mas evidencia-se a negligência da tutela quanto ao Programa + Superior;

7. Comprova-se a existência de significativas lacunas na análise da Rede do Ensino Superior e uma vaga referência ao subdesenvolvimento dos consórcios entre instituições, a par da necessária aproximação das entidades geograficamente próximas, cuja convergência é fulcral para o aumento do seu impacto no desenvolvimento da região;

8. Censura-se a não referência à regulamentação das taxas e emolumentos, que retiram milhões de euros às famílias por ano a título de uma propina camuflada;

9. Condena-se, 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, constatando-se o interesse em obter receita reintroduzindo o sistema de garantia mútua que endividará os estudantes;

10. Felicita-se a posição da organização acerca da ministração de doutoramentos nas instituições de cariz politécnico e a urgência de se proceder às consequentes alterações legislativas necessárias;

11. Sublinha-se a importância da autonomia das instituições na renovação dos corpos docentes, dos conhecimentos e práticas pedagógicas para a promoção do sucesso académico, bem como aumento da competitividade em contexto internacional;

12. Reforça-se 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, a par da adoção de boas práticas de transmissão de conhecimento na promoção do sucesso académico;

