



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Parecer sobre as Iniciativas Legislativas que visam alterar o Enquadramento Legal do Ensino Superior Politécnico

Aprovado no Plenário de 7 de novembro

Relator: António Augusto Fontainhas Fernandes

Lisboa 2022



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Índice

1.	ENQUADRAMENTO	4
---------	----------------------	---

2.	APRECIÇÃO GLOBAL DOS PROJETOS	5
---------	--------------------------------------	---

A crise social, económica e financeira, a que assistimos nos últimos anos, agravada pela crise sanitária da COVID-19 e, mais recentemente, pelas consequências da guerra na Ucrânia, associada à crescente complexidade da envolvente das instituições de ensino superior em todo o mundo acentuaram um quadro concorrencial pela atração de estudantes e de recursos financeiros em contexto global..... 7

As estimativas de redução demográfica exigem um posicionamento estratégico claro, de forma a explorar alternativas de ação e de financiamento. Por outro lado, é essencial manter a estratégia de diversificação da base social de recrutamento de estudantes, privilegiando algumas vias de acesso como a dos/as estudantes da via profissionalizante. 7

Os desafios das instituições de ensino superior passam também pelo reforço da investigação, como fator estruturante de um ensino e de uma interação com a sociedade diferenciados, bem como o aprofundamento das dinâmicas de internacionalização e de interação com os tecidos económico-produtivo, social e cultural..... 8

Acresce a abertura à sociedade e ao mundo, o que exige criar sinergias que potenciem a centralidade atribuída ao conhecimento, enquanto fator de desenvolvimento da sociedade moderna e que as instituições também sejam mais comprometidas com a coesão e a valorização do território..... 8

Os desafios do ensino superior passam ainda pelo desenvolvimento de planos de melhoria, visando, sem prejuízo da sua autonomia, a prossecução dos seguintes objetivos: melhoria da qualidade da aprendizagem traduzida no sucesso educativo dos estudantes; combate ao abandono escolar; criação de condições que favoreçam a transição qualificada para a vida ativa; articulação com os parceiros dos territórios educativos de intervenção prioritária, e ainda pelo alargamento de base social de recrutamento de estudantes e de jovens com necessidades especiais. 8

No domínio da qualificação, o CES sublinha a necessidades de cumprir as 168 metas europeias em termos do número de diplomados e de promover e apoiar iniciativas orientadas para aumentar a graduação superior de jovens em áreas das ciências, tecnologias, engenharias, artes e matemática (STEAM), em particular das mulheres, as quais representam apenas 19% dos/das estudantes e trabalhadores/as no domínio das tecnologias de informação e de comunicação na UE. Assim tal, será possível dar resposta às necessidades do mercado de



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

trabalho, fomentando parcerias com empresas, empregadores públicos e privados, autarquias, entidades regionais e nacionais, em estreita articulação com as Escolas Secundárias.	9
Este quadro complexo de adversidades e de desafios exige convergência de esforços tendo em vista alcançar posições que reforcem a coesão e a unidade, respeitando sempre o carácter diverso das instituições. É essencial ambicionar o reforço da autonomia das instituições e assegurar um quadro de financiamento compatível com o papel que as instituições têm vindo a desempenhar na sociedade.....	9
Face à complexidade da envolvente, torna-se prioritário visitar e adequar aos novos desafios das instituições alguns diplomas da arquitetura legislativa sobre ensino superior, designadamente a Lei de Bases do Sistema Educativo, o RJIES onde se enquadra esta iniciativa legislativa e, de igual modo, os Estatutos de Carreira Docente e do Decreto-Lei de Graus e Diplomas.	9
Em síntese, na ótica do CES, é essencial promover uma reflexão integrada, designadamente dos diplomas que respeitam a autonomia das instituições, que conduza à clarificação da missão das diferentes instituições e à sua organização. O CES faz notar que o artigo 185º do RJIES previa que a sua aplicação seria objeto de avaliação ao fim de cinco anos, o que nunca aconteceu.	9
7. SÍNTESE CONCLUSIVA.....	25



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

1. ENQUADRAMENTO

O presente Parecer, solicitado pela Comissão de Educação e Ciência da Assembleia da República ao Conselho Económico e Social, abreviadamente denominado por CES, insere-se nas competências deste Conselho, previstas no art.º 92º da Constituição da República Portuguesa (CRP), no art.º 2º da Lei n.º 108/91 e no art.º 18º do Regulamento de Funcionamento do CES que regulam o CES, atenta a relevância da matéria e implicações na política económica e social do País.

As diversas iniciativas legislativas apresentadas quer pela Iniciativa Legislativa de Cidadãos (Projeto de Lei n.º 809/XIV/2.ª – Cidadãos), quer pelos grupos parlamentares do Partido Comunista Português (PCP, Projeto de Lei n.º 115/XV/1.ª) e Bloco de Esquerda (BE, Projeto de Lei n.º 125/XV/1.ª) respeitam o disposto na CRP (art.º 156º, 167º, 180º) e no Regimento da Assembleia da República (art.º 119º, 120º, 123º e 124º RAR), assumindo todos os diplomas a forma de projeto de lei.

O projeto de lei apresentado pela Iniciativa Legislativa de Cidadãos tem como objeto “retirar a limitação legal que impede os Institutos Politécnicos de outorgar o grau de doutor, ficando a acreditação em cada caso dependente dos requisitos atuais, já contemplados no Regime Jurídico dos graus e diplomas do ensino superior, na sua redação atual (Decreto-Lei n.º 65/2018, de 19 de agosto) e adotar a designação de universidade politécnica em substituição da de instituto”.

Os projetos apresentados pelos grupos parlamentares do PCP e do BE pretendem garantir a “possibilidade de, cumpridos os requisitos, as instituições do ensino superior politécnico poderem conferir o grau de doutor” e, conseqüentemente, “a administração de doutoramentos no subsistema de ensino superior politécnico.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

O presente parecer prevê uma apreciação global sobre os projetos apresentados, os principais desafios e a contextualização nacional e internacional dos sistemas de ensino superior. De seguida, avalia a importância do sistema atual de diversificação e analisa as consequências da unificação do sistema de ensino superior. Por fim, apresentam-se algumas contribuições do CES para as questões colocadas pela Comissão de Educação e Ciência da Assembleia da República e uma síntese conclusiva que inclui tópicos que devem ser enquadrados numa reflexão alargada sobre o ensino superior.

Em termos legislativos, no ordenamento jurídico português o quadro geral do sistema educativo é definido pela Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei n.º 46/86, de 14 de outubro) e o Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior – RJIES – (Lei n.º 62/2007) regula a constituição, atribuições e organização destas, o funcionamento e competência dos seus órgãos e, ainda, a tutela e fiscalização pública do Estado sobre as mesmas, no quadro da sua autonomia.

2. APRECIÇÃO GLOBAL DOS PROJETOS

A proposta apresentada pela Iniciativa Legislativa de Cidadãos (Projeto de Lei n.º 809/XIV/2.ª) tem como objetivo permitir aos politécnicos outorgar o grau de doutor e ainda adotar a designação de universidade politécnica em substituição da denominação atual de Instituto Politécnico (IP). Esta alteração implica a alteração da Lei de Bases do Sistema Educativo – Lei n.º 46/86, de 14 de outubro, alterada pelas Leis n.ºs 115/97, de 19 de setembro, 49/2005, de 30 de agosto, e 85/2009, de 27 de agosto – e do Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior – Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro.

A proposta apresentada pelo grupo parlamentar do PCP defende a “possibilidade de, cumpridos os requisitos, as Instituições do Ensino Superior



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Politécnico poderem conferir o grau de doutor”, e a consequente alteração do RJIES.

A proposta apresentada pelo grupo parlamentar do BE propõe a criação da “possibilidade de administração de doutoramentos no subsistema de ensino superior politécnico”, procedendo à alteração da Lei de Bases do Sistema Educativo e do RJIES.

Em termos globais, todas as propostas têm como objetivo conferir a possibilidade de administração de doutoramentos no subsistema de ensino superior politécnico, com vista a promover a sua valorização, internacionalização, competitividade e um maior reconhecimento. Contudo, a proposta da Iniciativa Legislativa de Cidadãos vai mais longe pugnando pela adoção da designação de universidade politécnica em substituição da atual de Instituto Politécnico, para facilitar a cooperação e parcerias internacionais e a captação de estudantes internacionais.

A ambição agora transposta nos projetos de lei em análise corresponde a uma pretensão antiga do ensino superior politécnico. Em 2018, no quadro da revisão do Regime Jurídico de Graus e Diplomas (Decreto-Lei n.º 65/2018, de 19 de agosto), foi introduzida a possibilidade de atribuição do grau de doutor pelas instituições do ensino superior politécnico, sem ter tido o respaldo necessário na lei de bases da educação e no RJIES.

O CES considera que a apresentação destes projetos de lei evidencia a necessidade de uma reflexão mais abrangente sobre o estado atual do sistema de ensino superior português, avaliando os seus desafios, oportunidades e as alterações necessárias, um processo que deve envolver os/as estudantes representadas/os pelas associações de estudantes, os/as docentes, as instituições de ensino, as entidades regionais e locais e as organizações de trabalhadores/as e patronais.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

O CES alerta que qualquer alteração legislativa decorrente dos projetos de lei apresentados deverá refletir-se na adaptação de alguns diplomas legislativos, caso do Estatuto da Carreira Docente Universitária (Decreto-Lei n.º 205/2009, de 31 de agosto) e o Estatuto da Carreira do Pessoal Docente do Ensino Superior Politécnico (Decreto-Lei n.º 185/81, de 1 de julho).

3. Desafios do Ensino Superior

A crise social, económica e financeira, a que assistimos nos últimos anos, agravada pela crise sanitária da COVID-19 e, mais recentemente, pelas consequências da guerra na Ucrânia, associada à crescente complexidade da envolvente das instituições de ensino superior em todo o mundo¹ acentuaram um quadro concorrencial pela atração de estudantes e de recursos financeiros em contexto global.

Em termos de financiamento, o relatório anual sobre educação da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) “*Education at a Glance*”², mostra que Portugal investe menos de um terço do que os parceiros internacionais. A comparação do investimento no ensino superior em percentagem do PIB mostra que o resultado é desfavorável a Portugal, destinando 1,1% do PIB, ficando 0,4 pontos percentuais abaixo da média da OCDE.

As estimativas de redução demográfica exigem um posicionamento estratégico claro, de forma a explorar alternativas de ação e de financiamento. Por outro lado, é essencial manter a estratégia de diversificação da base social de recrutamento de estudantes, privilegiando algumas vias de acesso como a dos/as estudantes da via profissionalizante.

¹ Alexander, A. ; Manolchev, C., 2020. The Future of University or Universities of the Future: A Paradox for Uncertain Times. *International Journal of Educational Management* (<http://hdl.handle.net/10871/40915>).

² OCDE, 2022. *Education at a Glance* (<https://www.oecd.org/education/education-at-a-glance/>).



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Os desafios das instituições de ensino superior passam também pelo reforço da investigação, como fator estruturante de um ensino e de uma interação com a sociedade diferenciados, bem como o aprofundamento das dinâmicas de internacionalização e de interação com os tecidos económico-produtivo, social e cultural.

A internacionalização passa por explorar novos espaços de colaboração e inserção em redes de ensino e investigação, a par de estratégias coletivas que capacitem as instituições, sem prejuízo da sua autonomia, numa envolvente cada vez mais global. Neste domínio o CES destaca a criação das Universidades Europeias³, enquanto parcerias estratégicas que permitam aos/as estudantes obter um grau académico através da combinação de estudos realizados em vários países europeus. Portugal tem vindo a integrar consórcios envolvendo as universidades e os institutos politécnicos, participando assim na consolidação do Espaço Europeu do Ensino Superior.

Acresce a abertura à sociedade e ao mundo, o que exige criar sinergias que potenciem a centralidade atribuída ao conhecimento, enquanto fator de desenvolvimento da sociedade moderna e que as instituições também sejam mais comprometidas com a coesão e a valorização do território.

Os desafios do ensino superior passam ainda pelo desenvolvimento de planos de melhoria, visando, sem prejuízo da sua autonomia, a prossecução dos seguintes objetivos: melhoria da qualidade da aprendizagem traduzida no sucesso educativo dos estudantes; combate ao abandono escolar; criação de condições que favoreçam a transição qualificada para a vida ativa; articulação com os parceiros dos territórios educativos de

³ Communication from the commission to the European parliament, the council, the European economic and social committee and the committee of the regions on a European strategy for universities. European Commission, Strasbourg, 18 January 2022



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

intervenção prioritária, e ainda pelo alargamento de base social de recrutamento de estudantes e de jovens com necessidades especiais.

No domínio da qualificação, o CES sublinha a necessidade de cumprir as 168 metas europeias em termos do número de diplomados e de promover e apoiar iniciativas orientadas para aumentar a graduação superior de jovens em áreas das ciências, tecnologias, engenharias, artes e matemática (STEAM), em particular das mulheres, as quais representam apenas 19% dos/das estudantes e trabalhadores/as no domínio das tecnologias de informação e de comunicação na UE⁴. Assim tal, será possível dar resposta às necessidades do mercado de trabalho, fomentando parcerias com empresas, empregadores públicos e privados, autarquias, entidades regionais e nacionais, em estreita articulação com as Escolas Secundárias.

Este quadro complexo de adversidades e de desafios exige convergência de esforços tendo em vista alcançar posições que reforcem a coesão e a unidade, respeitando sempre o carácter diverso das instituições. É essencial ambicionar o reforço da autonomia das instituições e assegurar um quadro de financiamento compatível com o papel que as instituições têm vindo a desempenhar na sociedade.

Face à complexidade da envolvente, torna-se prioritário visitar e adequar aos novos desafios das instituições alguns diplomas da arquitetura legislativa sobre ensino superior, designadamente a Lei de Bases do Sistema Educativo, o RJIES onde se enquadra esta iniciativa legislativa e, de igual modo, os Estatutos de Carreira Docente e do Decreto-Lei de Graus e Diplomas.

Em síntese, na ótica do CES, é essencial promover uma reflexão integrada, designadamente dos diplomas que respeitam a autonomia das instituições, que conduza à clarificação da missão das diferentes instituições e à sua

⁴ « Women in Digital Scoreboard 2021 » da Comissão Europeia, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/women-digital-scoreboard-2021>;



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

organização. O CES faz notar que o artigo 185º do RJIES previa que a sua aplicação seria objeto de avaliação ao fim de cinco anos, o que nunca aconteceu.

4. Sistemas de Ensino Superior

4.1 Contextualização Internacional

A academia distingue cinco modelos principais de classificação dos sistemas de ensino superior: sistemas dominados por universidades, sistemas duais, sistemas binários, sistemas unificados e sistemas estratificados^{5,6}.

Ao nível europeu, cada país tem o seu próprio sistema de ensino superior, mas todos fazem parte do Espaço Europeu do Ensino Superior, sendo os sistemas compatíveis e promotores de mobilidade de estudantes, investigadores/as e docentes, cuja estrutura dos sistemas de educação e formação pode ser consultada em bibliografia da especialidade^{7,8}.

Na Europa diversos países optaram por sistemas unitários, tendo os institutos politécnicos sido transformados e em certos casos incorporados nas universidades. No caso do Reino Unido ocorreu a fusão dos dois subsistemas, contudo, trinta anos depois da transformação, ainda persiste a denominação corrente de universidades novas e de universidades velhas, matéria que será analisada mais à frente.

Em contraste, a implementação de um sistema binário tem na base a intenção dos governos de criar uma alternativa distinta às universidades que responda às necessidades do mercado laboral e fortaleça a

⁵ SCOTT, P. "Unified and Binary Systems of Higher Education in Europe", in, BURGEM, A., ed. Goals and Purposes of Higher Education in the 21st Century. London: Jessica Kingsley Publishers, 1995, pp. 37–54.

⁶ KYVIK, S. "Structural Changes in Higher Education Systems in Western Europe", in Routledge, Higher Education in Europe, Vol XXIX, Nº 3, October 2004, pp.393-409.

⁷ The Structure of the European Education Systems 2022/2023. Eurydice – Facts and Figures. European Education and Culture Executive Agency, 2022.

⁸ REICHERT, S., 2009. "Institutional Diversity in European Higher Education. Tensions and Challenges for Policy Makers and Institutional Leaders". European University Association.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

economia. O sistema binário pautado por uma diferenciação na missão e denominação mantém-se em diversos países europeus.

O sistema binário foi instituído no Reino Unido e Austrália nos anos 60, caracterizado por um sistema de regulação que distingue entre instituições de ensino superior, universidades de ciências aplicadas e universidades de investigação, subordinado a um princípio de organização funcional, composto por instituições especializadas de dimensão pequena. Está presente neste modelo uma lógica de fortalecimento regional da economia.

O sistema estratificado está implementado nos Estados Unidos da América, havendo uma hierarquia de estabelecimentos de ensino superior que distingue universidades (*universities*) de elite, em menor número, escolas de artes liberais (*liberal arts colleges*) e faculdades comunitárias (*community colleges*), em maior número, não havendo distinção entre as universidades de ciências aplicadas e universidades de investigação.

Alguns países optaram por um processo de transformação do sistema binário assente numa lógica de racionalização da rede e de aumento de massa crítica, casos da Noruega e da Irlanda. A Noruega definiu um processo de integração do sistema pautado por sucessivas fusões, nomeadamente do ensino vocacional, devendo as instituições politécnicas que pretendam transformar-se em Universidades e atribuir doutoramentos cumprir determinados requisitos. A transformação pode ser implementada quer por fusões entre instituições politécnicas, quer por integração de institutos politécnicos nas universidades.

No caso da Irlanda, em 2012 foi delineada uma estratégia nacional para o ensino superior⁹, prevendo a criação de universidades tecnológicas de uma

⁹ National Strategy for Higher Education to 2030. Report of the strategy group, January 2011.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

forma faseada, exigindo o agrupamento de institutos tecnológicos¹⁰. Trata-se de um processo de transformação institucional que envolve avaliação internacional assente em critérios exigentes, que pode passar quer por fusão de instituições, quer pela sua integração nas universidades.

As universidades denominam-se *Universities* e os politécnicos adotam o nome de *Institute of Technology*, podendo alguns lecionar doutoramentos nas suas áreas de especialização. Em 2018 passou a ser possível a fusão destes institutos, criando assim *Technological Universities* que abordam as necessidades sociais e económicas da sua região e dedicam-se à investigação centrada na indústria, através de programas de ciência e tecnologia vocacionados e profissionalmente orientados.

Em suma, não se trata de uma mera alteração de designação, mas antes operar uma profunda transformação institucional numa lógica de estratégia regional, traduzindo-se num processo moroso de consolidação de uma rede de institutos tecnológicos.

4.2. Contextualização nacional

Portugal optou por um sistema de ensino superior binário, integrando universidades e institutos politécnicos, tendo-se verificado uma política consistente de criação da rede de ensino superior politécnico, bem como uma clarificação estratégica dos princípios definidores dos seus objetivos de uma ligação mais estreita à situação económica e industrial do país. O Decreto nº 513-I/79, de 27 de dezembro, determina que o ensino superior politécnico é concebido para um ensino com uma maior ênfase aplicada e técnica e uma forte orientação vocacional.

A diversificação e a regionalização do ensino superior foram outro argumento político a favor do desenvolvimento da rede do politécnico,

¹⁰ Technological Universities Connectiveness & Collaboration through Connectivity Report of the Technological Universities Research Network to the Department of Education and Skills. October 2019.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

permitindo, por exemplo: maior igualdade no acesso ao ensino superior; uma resposta às pressões demográficas resultantes do aumento da escolaridade obrigatória; um maior recrutamento de jovens do ensino secundário vocacional; mecanismos de preferência regional para estudantes naturais da área de influência de cada instituição.

Um outro argumento estava associado à possibilidade dos politécnicos se dedicarem a campos não tradicionais de investigação, podendo desenvolver atividades de investigação aplicada e de desenvolvimento experimental nas áreas da tecnologia, dos serviços e da educação, tendo em conta, designadamente, a procura regional.

Na atualidade, em Portugal mantém-se o sistema binário, embora se tenha registado uma diluição das diferenças entre os dois subsistemas. Algumas universidades incluem o subsistema politécnico de raiz (Universidades de Aveiro, Algarve, Madeira e Açores) e outras passaram a integrar as antigas Escolas de Enfermagem atualmente denominadas Escolas Superior de Saúde. Regista-se uma aproximação dos dois subsistemas em diferentes níveis, resultante da uniformização das designações dos graus decorrente do fim dos bacharelatos, uma sobreposição da oferta formativa, o alargamento da oferta por ambos os subsistemas de mestrados e o aumento das atividades de I&D em ambos os subsistemas que ficou demonstrada na última avaliação de unidades de investigação da Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT).

O ensino superior português organiza-se numa estrutura assente em quatro ciclos de estudos: um ciclo de curta duração e três ciclos conducentes aos graus de licenciado/a, mestre e doutor/a¹¹. Existem 99 instituições de ensino superior, das quais 37 são ensino universitário e 62 são ensino politécnico; destas mesmas 99 instituições, 63 são privadas e 34 são públicas¹¹.

¹¹ https://www.dges.gov.pt/pt/diagrama_ensino_superior_portugues?plid=371



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

O número de matriculados/as no ensino superior em 2022 totaliza 433.217 (199.470 homens e 233.747 mulheres)¹², o que contrasta com os números das décadas anteriores (em 1980 o número de matriculados/as era de 80.919). Em 2021, os/as jovens entre os 25 e os 34 anos com qualificação de nível superior representavam 47,5% (38,3% dos homens e 56,5% das mulheres), sendo a média europeia de 41,2%¹³ em 2020. No ano letivo de 2020/2021 Portugal registou 90.920 diplomados/as (dos quais 53.229 são mulheres) tendo o ensino universitário contabilizado 58.617 desses diplomados /as¹⁴.

Portugal mantém a trajetória necessária para atingir as metas de qualificação que visam atingir até 2030 uma taxa média de frequência de seis em cada dez jovens com 20 anos e atingir 50% de graduados de ensino superior na faixa etária dos 30-34 anos¹⁵. A taxa de escolaridade do ensino superior da população residente entre os 30 e os 34 anos atingiu 44,5% no 2.º trimestre de 2022, mantendo-se acima da meta europeia de 40%. Estes são os resultados de uma efetiva democratização do acesso ao ensino superior, através do reforço da diversificação e especialização de diferentes perfis de oferta de ensino superior mediante a valorização social do ensino politécnico e através da oferta de Cursos Técnicos Superiores Profissionais (CTeSP).

A Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico (OCDE) nos seus relatórios sobre Portugal¹⁶) sublinha as vantagens da diversidade de instituições e a manutenção e o reforço do sistema binário, sem, no entanto, recusar a possibilidade de determinados politécnicos lecionarem doutoramentos. Salaria também a necessidade de uma estratégia nacional para o conhecimento e inovação, sugerindo: (i) a

¹² Dados da DGEEC/ME-MCTES (<https://www.dges.gov.pt/pt/pagina1>);

¹³ Dados do Eurostat, online data code: SDG_04_20;

¹⁴ Dados da DGEEC/ME-MCTES (<https://www.dgeec.mec.pt/np4/EstatDiplomados>);

¹⁵ Nota Informativa do MCTES (<https://www.dgeec.mec.pt/np4/EstatVagasInsc/>).

¹⁶ https://www.oecd-ilibrary.org/education/oecd-review-of-higher-education-research-and-innovation-portugal_9789264308138-en;



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

continuação das linhas políticas de acordo com uma organização binária, nomeadamente a partir do reforço do requisito de doutoramento para as carreiras politécnicas (em 2019/2020 os politécnicos contavam com 43,5% do pessoal docente com doutoramento)¹⁷; (ii) o desenvolvimento de programas de licenciatura alinhados com a missão das instituições e com o seu perfil estratégico; e, (iii) a revisão da base legal dos politécnicos para permitir a atribuição controlada de doutoramentos em áreas de investigação aplicada em que as instituições possuem capacidade demonstrada para ministrar ensino de qualidade numa lógica de desenvolvimento regional¹⁸. A OCDE submete esta última recomendação a uma lógica de orientação prática, exigências de qualidade de ensino aliadas à componente económica regional e colaboração entre as instituições, sendo que esta possibilidade deverá funcionar ao nível da escola ou faculdade e não do Politécnico como um todo.

Para dar acolhimento às recomendações da OCDE, foi efetuada a revisão do regime dos graus e diplomas de ensino superior¹⁹, tendo entre outros objetivos, estimular a diversificação do sistema de ensino superior e das atividades de I&D, alargar o âmbito de atuação do ensino politécnico em matéria de formação superior profissionalizante e em atividades de I&D baseadas na prática. Este diploma determina que a acreditação de ciclos de estudos de doutoramento exige a integração alargada das/dos docentes desse ciclo de estudos em unidades com classificação mínima de Muito Bom na área científica correspondente.

O mencionado diploma determina que as atividades de I&D integradas nos cursos de doutoramento podem ser realizadas em qualquer ambiente de criação de conhecimento, incluindo empresas, centros de interface

¹⁷ Observatório do Emprego Científico e Docente, dados analisados pelo SNESup (2022)

¹⁸ OECD, Review of the Tertiary Education, Research and Innovation System in Portugal, 2018, p. 26

¹⁹ Decreto-Lei n.º 65/2018, de 16 de agosto. Diário da República, 1.ª série - N.º 157, de 16 de agosto de 2018.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

tecnológico e unidades de cuidados de saúde com atividade relevante de I&D, entre outras instituições científicas e tecnológicas, com garantia de adequada orientação científica e sem prejuízo da competência exclusiva das instituições de ensino superior para a atribuição do grau académico.

Das unidades de I&D avaliadas pela FCT em 2017/2018²⁰, em 40 a instituição de gestão principal é um IP público, tendo cinco (12,5%) obtido a classificação de Excelente, cinco (12,5%) a classificação de Muito Bom, vinte (50%) a classificação de Bom, 8 (20%) têm classificação de fraco e duas (5%) classificação de insuficiente. Por outro lado, das 252 unidades de I&D cuja instituição principal é uma instituição universitária pública, 92 têm classificação de Excelente (36,5%), 104 têm Muito Bom (41,3%), 45 (17,9%) têm Bom e dez (4%) têm classificação Fraco (nenhuma teve insuficiente). Este panorama geral deverá ser complementado por uma análise mais fina, pois há unidades de I&D com ligações a universidades e politécnicos.

5. Sistema Binário

5.1. A importância da diversificação

Num primeiro momento, importa debater o interesse e a importância da diversidade nos sistemas de ensino superior massificados, um assunto que já foi debatido há várias décadas.

Com a passagem dos sistemas de ensino superior de sistemas de elite para sistemas de massas, a sua diversificação assumiu uma importância crescente na gestão e foi considerada por alguns/as investigadores/as como positiva. Já em 1980 Stadtman²¹ defendia a diversidade por várias razões: aumentar as escolhas à disposição dos/as estudantes; tornar o ensino superior acessível a todos/as; adaptar a educação às capacidades individuais dos/as estudantes; e responder às pressões da sociedade.

²⁰<https://www.fct.pt/apoios/unidades/avaliacoes/2017/>;

²¹ STADTMA, V.A., (1980), "Academic Adaptations: Higher Education Prepares for the 1980s and the 1990s", San Francisco, Jossey-Bass.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Posteriormente, van Vught²² referiu, também, alguns argumentos a favor da diversidade os quais ele adaptou, de algum modo, de Birnbaum²³: o aumento da diversidade é uma estratégia importante para responder às necessidades dos/as estudantes; aumenta a mobilidade social; permite uma melhor resposta às necessidades do mercado de trabalho; permite a manutenção de instituições de elite num sistema massificado de ensino; entre outros.

Porém, a manutenção de um sistema binário estável exige uma regulação forte por parte do Estado e não a transferência da regulação para o mercado. Na perspetiva de Peter Karmel²⁴ é fundamental que as missões e objetivos dos subsistemas sejam bem definidas e separadas e é necessário que o Governo tenha a determinação para marcar as distinções necessárias à manutenção da diversidade sistémica.

Em conclusão, o Estado deve assumir um papel regulador imprescindível na diversificação dos sistemas de ensino, não devendo, contudo, exercer uma regulamentação excessiva; mesmo nos Estados Unidos, existe abundante regulação estatal.

5.2. Consequências da unificação

Neste domínio importa interpretar o que aconteceu em países que abandonaram um sistema binário em favor de um sistema unificado, casos do Reino Unido e da Austrália. Estes países introduziram formas de competição interinstitucional tipo mercado, no sentido de produzir um sistema de ensino superior mais diversificado. O facto de o mercado de

²² VAN VUGHT, F.A., (1996), *Isomorphism in Higher Education? Towards a Theory of Differentiation and Diversity in Higher Education Systems*, in Meek, V.L., et al, (eds.), *"The Mockers and Mocked: Comparative Perspectives on Differentiation, Convergence and Diversity in Higher Education"*, pp. 42-58, Oxford, Pergamon.

²³ BIMBAUM, R., (1983), *"Maintaining Diversity in Higher Education"*, San Francisco, Jossey-Bass.

²⁴ KARMELO, P., (1998), *Funding Mechanisms, Institutional Autonomy and Diversity*, in Meek, L.V. e Wood, F.Q., (eds.), *"Managing Higher Education Diversity in a Climate of Public Sector Reform"*, pp. 45-65, Canberra, Department of Employment, Education, Training and Youth Affairs.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

educação não ser perfeitamente contestável e de a educação ser um bem de interesse público podem explicar falhas dessas políticas.

A evidência australiana mostra que a competição num ambiente tipo mercado conduz à estratificação do sistema com preferência das universidades de investigação (de maior prestígio) em relação a outras instituições, em vez de produzir diversidade institucional²⁵. Por sua vez, as instituições de menor prestígio, em vez de procurarem uma solução diversificada, tendem a imitar as instituições de êxito na procura de recompensa quer financeira, quer de prestígio acrescido.

Também Shattock²⁶, a propósito da situação similar do Reino Unido, afirma que: “...a tentativa de usar um mercado interno competitivo num período de crescimento rápido para dar às universidades maior liberdade para criarem missões mais individualizadas não teve êxito. O predomínio do impacto cultural do exercício de avaliação da investigação que ligou a qualidade da investigação a um melhor financiamento desencorajou a emergência de modelos alternativos neste período de rigores financeiros...”.

As instituições do subsistema considerado de nível inferior quer na Austrália, quer no Reino Unido, conseguiram obter um estatuto formal idêntico ao das Universidades, apenas para ao fim de pouco tempo se encontrarem numa situação de menor prestígio do que anteriormente, com a desvantagem de terem perdido muitas das características que faziam a diferença dentro do sistema, sem vantagem global em termos de aumento de qualidade.

Um dado que ilustra esta realidade é o facto de no Reino Unido, onde as avaliações, tanto da investigação como do ensino, têm sempre colocado

²⁵ MEEK, V.L., (2000), Editorial, pp. 1-4, in *Higher Education Policy*, **13**, (1).

²⁶ Shattock, M., (1996), The creation of the British university system, in Shattock, M., (ed), “*The creation of a university system*”, pp. 1-27, London, Blackwell.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

as universidades tradicionais de elite nos primeiros lugares²⁷, sendo a cauda do pelotão ocupada invariavelmente pelos politécnicos promovidos a universidades.

6. Contributos do CES

1. De que forma as alterações legislativas propostas contribuem ou prejudicam o aprofundamento do sistema binário, a coesão territorial e/ou a ligação das instituições de ensino superior ao tecido social e económico? A preservação de um modelo binário é uma vantagem estratégica ou é irrelevante para o ensino superior no seu conjunto a médio e longo prazo? Porquê?

A existência de um sistema binário formalizado parece ser mais favorável do ponto de vista de diversidade do sistema de ensino superior e dar melhor resposta às necessidades em matéria de ensino superior, bem como de recursos humanos para as empresas e organizações.

O desenvolvimento do sistema binário em Portugal acompanhou uma tendência observada noutros países europeus, sobretudo nas últimas décadas do século passado, de diferenciação do tipo de instituições e cursos, como forma de servir melhor a sociedade, a exemplo de países da Europa Central e do Norte. Contudo, tem vindo a verificar-se uma sobreposição de atividades e missões entre universidades e politécnicos, traduzida pela tendência de os politécnicos mimetizarem as universidades. Em contraste, algumas universidades ambicionam apresentar ofertas de natureza politécnica, através das suas Escolas Superiores, em certos casos resultantes da integração das Escolas de Enfermagem. Como tal, é essencial que o Estado assuma um papel regulador na diversificação dos

²⁷ BOLIVER, V. (2015). Are there distinctive clusters of higher and lower status universities in the UK? Oxford Review of Education, 41(5): 608-627.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

sistemas de ensino superior, adotando uma regulamentação adequada de forma a não eliminar a autonomia das instituições do ensino superior.

O desenvolvimento do ensino superior politécnico, ao longo de quatro décadas, permitiu consolidá-lo como uma alternativa diferenciada e relevante às universidades. Esta diferenciação tem sido bem plasmada pela dinâmica de oferta de CTeSP, correspondente a um ciclo curto de ensino superior ligado ao 1º ciclo, registada nos últimos anos, que muito contribuiu para Portugal atingir as metas de qualificação europeias de diplomados/as.

As mudanças propostas nos diplomas legislativos podem por em causa a manutenção do sistema binário e promover um sistema de ensino mais uniforme e mais estratificado.

A aprovação destas propostas legislativas terá um impacto na rede de ensino superior, um assunto que será abordado mais à frente, não sendo claro que contribua para valorizar o ensino superior português na perspetiva da sua ligação ao território, podendo condicionar a sua sustentabilidade no caso das instituições situadas em regiões de menor densidade populacional.

2. Que impactos terão as alterações propostas na consolidação de identidades académicas distintas nos dois subsistemas de ensino superior? No cenário de aprovação das alterações legislativas propostas, devem as ofertas de graus académicos e diplomas ser diferenciadas consoante o subsistema? Se tanto as instituições politécnicas como as instituições universitárias organizarem cursos conducentes à atribuição do grau de doutor/a, devem os doutoramentos ter as mesmas características nos dois subsistemas ou devem constituir uma oferta diferenciada? Em que sentido?

A atribuição do grau de doutor/a é uma ambição com alguns anos do ensino superior politécnico, tem assumido maior expressão na última década, devido ao número crescente de docentes com o grau de



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

doutor/a impulsionado pela revisão do Estatuto da Carreira Docente do ensino politécnico de 2009. Por sua vez, no quadro da revisão do Decreto-Lei de Graus e Diplomas, em 2018, o Governo considerou essa possibilidade, permitindo aos politécnicos atribuir o grau de doutor/a desde que em associação com universidades. Na altura, tratou-se de um passo meramente simbólico, dado que, para ter efeitos práticos, a medida requer ainda alterações na Lei de Bases da Educação e no RJIES, o que no entender do CES deve ser objeto de uma reflexão aprofundada.

Caso as propostas legislativas sejam aprovadas, o CES entende que não devem ser colocados em causa os critérios de qualidade exigidos para a criação de programas doutorais, nomeadamente os adotados pela Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES). Estes critérios enfatizam a qualificação do corpo docente e a existência de atividade científica intensa e relevante, enquadrada em unidades de I&D com classificações de Muito Bom ou Excelente. O CES relembra que o diploma de Graus e Diplomas reforça o grau de exigência para o funcionamento de programas de doutoramento, nomeadamente através da existência de unidades de I&D avaliadas com Muito Bom ou Excelente pela FCT.

O CES faz notar que de acordo com a posição da OCDE, a revisão da base legal dos politécnicos visando administrar doutoramentos deve ser confinada em áreas de investigação aplicada onde as instituições possuem capacidade de investigação e de garantir ensino de qualidade, numa lógica de economia regional.

No domínio dos doutoramentos, o CES não pode deixar de lembrar que os doutoramentos em ambiente empresarial, orientados para a promoção de articulações entre academias e empresas, são raros em Portugal, carecendo o seu desenvolvimento curricular de articulação entre os/as



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

agentes académicos e empresariais, distinguindo-se dos programas doutorais tradicionais.

3. Quais as vantagens e desvantagens da alteração de designação dos Institutos Politécnicos? Em cenário de aprovação da alteração de nomenclatura, deve a atribuição da designação de Universidades Politécnicas ser automática para todos os Institutos Politécnicos? Deve a nova nomenclatura ser aprovada para uso em território nacional ou exclusivamente para utilização internacional?

Trata-se de outra ambição antiga do ensino superior politécnico que, recentemente, ganhou mais força numa lógica de internacionalização das instituições. A participação de instituições politécnicas em consórcios internacionais, nomeadamente em Universidades Europeias, associada à capacidade de atração de estudantes internacionais, constituem motivo de reflexão e um novo impulso à mudança de denominação.

O CES sublinha que alteração de designação vai aproximar ainda mais os dois subsistemas, tornando ainda mais difícil a diferenciação entre os mesmos e mais questionável a necessidade em manter um sistema binário, recomendado o CES que deve ser tido em atenção a experiências de outros países.

No caso do Reino Unido a mudança direta de denominação reforçou a comparabilidade e uniformidade, mas não se traduziu na valorização do ensino superior politécnico. Pelo contrário, contribuiu para criar um sistema estratificado, em que as universidades politécnicas são percecionadas como universidades de segunda, menos intensivas em investigação, e não como instituições com missões e ofertas diferentes.

O CES recomenda ainda que nesta reflexão sejam tidos em atenção os modelos norueguês e irlandês, tendo, neste último caso, sido definida uma estratégia faseada e acompanhada por avaliação internacional, visando



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

criar instituições mais robustas em termos de massa crítica e com maior impacto no desenvolvimento das regiões e do país.

O CES chama a atenção para os custos financeiros associados a esta mudança. Caso seja aprovada a alteração de denominação, torna-se problemático manter as diferenças salariais entre docentes do politécnico e do universitário, bem como de carga horária devendo ser repensados os respetivos Estatutos de Carreira Docente. A redução da carga horária e a consequente necessidade de contratação de mais docentes nas futuras universidades politécnicas exige reforço de financiamento, o que constitui um aumento permanente na despesa do ensino superior.

O CES reforça a necessidade de reapreciação do ECDU tendo em vista promover alterações em várias das suas dimensões, que permitam melhorar as condições de trabalho docente, bem corrigir o subfinanciamento crónico mencionado no relatório anual sobre educação da OCDE *Education at a Glance*,

Em termos de articulação com o ensino secundário, o CES sublinha que nas últimas décadas foi desenvolvido uma crescente diversificação no ensino secundário, com o surgimento de vias profissionalizantes (as quais representam mais de 40% dos/as atuais alunos/as). Esta trajetória foi fortalecida com a criação dos CTeSP e a criação de vias de acesso ao ensino superior preferenciais para estes/as estudantes. Diluir as diferenças entre universidades e politécnicos colocará em questão todo este processo, consolidado e com benefícios óbvios em termos de redução do abandono, sucesso escolar e valorização da diferenciação.

Por outro lado, a uniformização de denominações vai implicar que as universidades possam reivindicar a oferta de CTeSP nas suas áreas de intervenção, o que pode limitar a atração de estudantes pelos politécnicos, em especial, dos situados em regiões com menor densidade demográfica.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

4. Numa reflexão sobre o futuro do ensino superior, depois de uma fase de grande expansão do sistema, em que medida a existência de Universidades e de Universidades Politécnicas implicará (num cenário a 10 anos) modificações na rede das instituições de ensino superior? As alterações propostas suscitam a alteração futura de orgânica das instituições de ensino superior, dos seus recursos humanos ou outras? As alterações propostas suscitam a adaptação ou alteração futuras de outras matérias, como diplomas conexos? Quais?

A aprovação da mudança direta da denominação das instituições politécnicas para universidade poderá ter um impacto significativo e, na ótica do CES, poderá mudar radicalmente a rede de ensino superior.

Não sendo claro que esta mudança contribua para valorizar o ensino superior português na perspetiva da sua ligação ao território, o CES alerta para o facto de as mudanças colocarem em causa a viabilidade e relevância de ter, na proximidade, sobretudo em regiões de menor densidade populacional, instituições idênticas nas suas missões e designações. Face ao exposto, o CES considera expectável repensar a atual rede de instituições de ensino superior, numa lógica de sustentabilidade e de promover a coesão social e territorial.

A criação de modelos de consórcio de geometria variável ou de fusão de instituições, vai ter, obrigatoriamente, consequências ao nível da futura orgânica das instituições de ensino superior, bem como dos seus recursos humanos entre outras dimensões.

O CES reforça que o futuro do ensino superior exige uma reflexão mais abrangente e integrada, envolvendo outros assuntos que não apenas os abordados nos diplomas em análise. Esta reflexão suscita a adaptação ou alteração futuras de outras matérias ao nível do RJIES, da Lei de Bases do



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Sistema Educativo, da legislação de Graus e Diplomas, bem como do Estatuto da Carreira Docente.

7. SÍNTESE CONCLUSIVA

O CES gostaria de colocar a seguinte questão prévia. Sendo previsível uma revisão, a curto prazo, da Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro, aliás prevista na lei para ter lugar cinco anos depois da sua implementação e não concretizada até esta data, na ótica do CES a discussão desta questão parcelar do politécnico, deverá ser integrada numa reflexão mais geral e alargada de alguns diplomas legislativos no domínio do ensino superior.

Na realidade, os projetos de diploma propõem alterações, aparentemente pontuais, ao RJIES e à Lei de Bases do Sistema Educativo, mas na prática concorrem para a unificação da organização binária do sistema de ensino superior, o qual na ótica do CES deve ser perspetivado no quadro de uma avaliação global do RJIES e dos seus impactos na evolução do sistema e das suas instituições.

O CES sublinha que o futuro do ensino superior passa por uma reflexão mais abrangente e integrada, envolvendo outros assuntos que não apenas os abordados nos diplomas em análise, suscitando visitar diversos diplomas do ordenamento jurídico do ensino superior.

O CES sugere que, neste processo de reflexão devem ser tidas em atenção as implicações observadas em países que implementaram a mudança de denominação quer diretamente, quer ao abrigo de uma visão estratégica de racionalização da rede de ensino superior.

Importa avaliar se a existência de um sistema binário formalizado é mais favorável do ponto de vista de diversidade do sistema de ensino superior do que o sistema unificado, devendo o Estado ter um papel regulador na diversificação dos sistemas de ensino superior.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

O CES sublinha que a qualidade do ensino superior deve ser assegurada, qualquer que seja a opção tomada quanto aos projetos de lei em análise, respeitando os critérios da Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES) e subordinando-se a uma lógica de economia e desenvolvimento regional

Caso seja aprovada a mudança de denominação, o CES chama a atenção para o aumento dos custos financeiros decorrentes da necessária valorização docente e ainda da necessidade de contratação de docentes, devido à correspondente diminuição de carga horária.

O CES entende que a coerência da rede de ensino superior e de investigação deve ser salvaguardada e capacitada, tendo em conta as exigências do mercado de trabalho, as necessidades das comunidades estudantis e enquanto alavanca de coesão social e territorial.