



FAL

FEDERAÇÃO ACADÉMICA
DE LISBOA



FICHA TÉCNICA

Título: Livro Verde do Ensino Superior

Autor: Federação Académica de Lisboa

ISBN: 978-989-20-9323-9

Março de 2019

Nenhuma parte desta publicação pode ser reproduzida por qualquer processo eletrónico, mecânico ou fotográfico incluindo fotocópia, xerocópia ou gravação, sem autorização prévia do editor. Exceptuam-se as transcrições de curtas mensagens para efeitos de apresentação, crítica ou discussão das ideias e opiniões contidas no livro. Esta exceção não pode, no entanto, ser interpretada como permitindo a transcrição de textos em recolhas antológicas ou similares, da qual possa resultar prejuízo para o interesse pela obra. Os infratores são passíveis de procedimento judicial, nos termos da lei.

ÍNDICE

ÍNDICE DE FIGURAS

11

ÍNDICE DE TABELAS

11

ÍNDICE DE GRÁFICOS

11

PREÂMBULO

15

INTRODUÇÃO

Nota Metodológica _ 18

17

CAPÍTULO I: FINANCIAMENTO DO ENSINO SUPERIOR PÚBLICO EM PORTUGAL

Enquadramento nacional do financiamento do ensino
público em Portugal _ 22

Análise Comparativa ao Financiamento do Ensino
Superior _ 26

Recomendações e considerações finais _ 31

21

35

CAPÍTULO II: AÇÃO SOCIAL NO ENSINO SUPERIOR

- 36 _ Enquadramento nacional da Ação Social no Ensino Superior
- 47 _ Análise comparativa da Ação Social no Ensino Superior
- 51 _ Recomendações e considerações finais

55

CAPÍTULO III: ESTUDANTES COM NECESSIDADES EDUCATIVAS ESPECIAIS

- 56 _ Enquadramento nacional dos Estudantes com Necessidades Educativas Especiais
- 65 _ Análise comparativa dos Estudantes com Necessidades Educativas Especiais no Ensino Superior
- 70 _ Recomendações e considerações finais

73

CAPÍTULO IV: OFERTA FORMATIVA E PROCESSOS PEDAGÓGICOS

- 74 _ Enquadramento nacional da oferta formativa e processos pedagógicos
- 78 _ Análise comparativa do papel do Ensino Superior na Europa
- 79 _ Considerações Finais e Recomendações

**CAPÍTULO V: CONDIÇÕES DOS ESTUDANTES
DESLOCADOS EM PORTUGAL**

- Enquadramento nacional das condições dos
estudantes deslocados em Portugal _ 84
- Análise comparativa das Condições dos Estudantes
Deslocados _ 90
- Recomendação e considerações finais _ 92

83

**CAPÍTULO VI: O ESTUDANTE E A GARANTIA
DE QUALIDADE DO ENSINO SUPERIOR**

- Enquadramento nacional do estudante e a garantia
de qualidade do Ensino Superior _ 96
- Análise comparativa do estudante e a garantia de
qualidade no Ensino Superior _ 102
- Considerações Finais e Recomendações _ 108

95

CONCLUSÃO

111

SUMÁRIO EXECUTIVO

113

BIBLIOGRAFIA

121

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Operacionalização do Livro Verde _ 19

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1. Bolsheiros no Ensino Superior português por subsistema de ensino entre 2007 e 2017 _ 38

Tabela 2. Recomendações para a participação dos estudantes no sistema de garantia de qualidade do Ensino Superior _ 101

Tabela 3. Participação e funções assumidas pelos estudantes nas agências de avaliação e acreditação dos países nórdicos _ 103

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Propinas pagas pelos estudantes em Portugal Continental entre 2007 a 2016 _ 23

Gráfico 2. Despesa pública em Educação Superior por % do PIB em Portugal e na Europa entre 2008 e 2016 _ 26

Gráfico 3. Distribuição da despesa pública e privada nos Estabelecimentos de Ensino Superior em 2014 _ 28

Gráfico 4. Propinas mais comuns no 1º Ciclo do Ensino Superior para estudantes full-time em 2017/2018 _ 29

Gráfico 5. Percentagem de estudantes que pagam propinas (2017/2018) e beneficiários de bolsas (2016/2017) no 1º ciclo do Ensino Superior na Europa _ 30

Gráfico 6. Despesa executada em Ação Social direta em Portugal continental entre 2007 e 2016 _ 37

Gráfico 7. Despesa executada em Ação Social indireta em Portugal continental entre 2007 e 2016 _ 38

Gráfico 8. Percentagem de estudantes full-time bolsas de estudo no 1º ciclo do Ensino Superior em 2016/2017 _ 48

Gráfico 9. Montantes de bolsas de estudo atribuídas a estudantes no 1º ciclo do Ensino Superior entre 2016/2017 _ 49

Gráfico 10. Montantes de bolsas de estudo atribuídas a estudantes no 1º ciclo do Ensino Superior entre 2016/2017 _ 59

- 60 _ Gráfico 11. Tipo de regulamentação específica para alunos com NEE nas IES entre 2017 e 2018
- 61 _ Gráfico 12. Percentagem de acessibilidade para estudantes com NEE dos edifícios das IES e UO em 2017/2018
- 61 _ Gráfico 13. Transportes públicos adaptados para o acesso de estudantes com NEE às IES e UO em 2017/2018
- 62 _ Gráfico 14. Infraestruturas desportivas nas IES para a prática de desporto adaptado nas IES em 2017/2018
- 78 _ Gráfico 15. Investigação nas UO na área da deficiência ou no domínio da inclusão da diversidade em 2017/2018
- 84 _ Gráfico 16. Total de estudantes matriculados no Ensino Superior de 1978 a 2018
- 85 _ Gráfico 17. Média das despesas correntes anuais por tipo de ensino e de acordo com a situação do estudante face à sua residência em euros em 2015/2016
- 87 _ Gráfico 18. Empréstimos bancários aos estudantes do Ensino Superior: Pedido de empréstimo em situação de deslocado em 2015/2016
- 91 _ Gráfico 19. Estudantes alojados em residências universitárias por fonte de rendimento
- 91 _ Gráfico 20. Satisfação dos estudantes com os custos de alojamento por tipologia habitacional em 2018
- 105 _ Gráfico 21. Processos sobre monitorização e avaliação em 2014
- 106 _ Gráfico 22. Inquéritos de rastreamento de diplomados em 2012/2013

PREÂMBULO

A Federação Académica de Lisboa nasceu de um sonho, o sonho de recuperar uma Academia demitida do seu papel, adormecida e fragmentada.

Movemo-nos um Ensino Superior enquanto base do progresso material e civilizacional de Portugal, num modelo que permita a atualização e permanente inovação do conhecimento, ao invés da sua réplica. Reivindicamos um Ensino Superior que contribui de forma ativa para melhorar as condições de vida de toda a população e para a construção de uma sociedade mais justa, interessada e informada, que permita aos jovens adquirir as ferramentas necessárias para concretizarem os seus sonhos e alcançarem os seus objetivos.

Um ano após a apresentação do Livro Negro do Ensino Superior – Por um Ensino de Futuro, reforçamos o nosso papel de auscultação através do Livro Verde do Ensino Superior, no qual elencamos propostas sérias e concretas, ponderadas e realistas, que possam promover a discussão e, acima de tudo, a definição de medidas adequadas que garantam o alargamento da base social e a democratização do Ensino Superior.

Este documento coaduna-se com a nossa missão, a de acompanhar diariamente a Academia de Lisboa, procurando consciencializar e agir. Pautamos a nossa intervenção pela participação ativa na discussão e apresentação de posições sobre o Ensino Superior, sobre a Ciência e a Tecnologia. Acreditamos numa Academia de prestígio, um espaço de inclusão, onde a cultura flui e o conhecimento nasce, prezamos a excelência, a solidariedade e a qualidade do ensino administrado e da investigação desenvolvida. Consolidemos a mudança que se está a verificar na Academia.

Sofia Costa Escária

Presidente da Direção-Geral da FAL 2019

INTRODUÇÃO

O Livro Verde do Ensino Superior, realizado pelo Centro de Estudos da Federação Académica de Lisboa, não obstante o inestimável contributo das Instituições de Ensino Superior (IES) à sociedade portuguesa, surge pela importância da permanente reflexão acerca dos vários temas do Ensino Superior.

Assim, a elaboração do Livro Verde tem por objetivo lançar o debate fundamentado empiricamente sobre a realidade de vários domínios do Ensino Superior que afetam principalmente o estudante. Todavia, compreende-se que o percurso da promoção das condições do Ensino Superior exige uma descrição extensiva de outras experiências já existentes. Como tal, consideramos fundamental realizar um conjunto de análises comparativas em termos europeus e internacionais.

O Livro Verde é publicado com o compromisso estratégico de oferecer ao leitor um quadro pormenorizado sobre as problemáticas da atualidade dos estudantes no Ensino Superior, contendo uma visão detalhada de para onde caminhamos, complementado por recomendações e propostas concretas.

Em consequência da amplitude de temáticas que poderiam ser abordadas, foram escolhidos seis temas a abordar pelo impacto que demonstram sobre o estudante, quer no acesso quer na frequência do Ensino Superior.

O primeiro capítulo investiga o financiamento do Ensino Superior público, no que diz respeito ao seu modelo de iniciativa pública e privada, comparativamente a casos sobretudo europeus. O segundo capítulo estuda a evolução e o panorama atual das políticas públicas do sistema de Ação Social do Ensino Superior em relação à condição socioeconómica dos estudantes. O terceiro capítulo analisa a realidade nacional dos estudantes com Necessidades Educativas Especiais confrontada com boas práticas

internacionais. O capítulo que lhe segue, aborda a estrutura e organização curricular, oferecendo contributos para a discussão acerca da oferta e diversidade pedagógica bem como dos princípios pedagógicos. O capítulo quinto adianta uma breve caracterização das condições dos estudantes deslocados, colocando em evidência os mecanismos de apoio existentes no que diz respeito ao alojamento, adiantando ainda dados para uma análise comparativa. Finalmente, o capítulo sexto examina o papel do estudante na garantia de qualidade no Ensino Superior.

Em síntese, o Livro Verde visa oferecer um enquadramento aprofundado sobre as temáticas supramencionadas, de modo a promover o debate informado e por consequência sensibilizar e ativar os mecanismos que permitam o alargamento da base social e a democratização do Ensino Superior.

NOTA METODOLÓGICA

No seguimento da publicação do Livro Negro do Ensino Superior, surge como consequência lógica a elaboração do Livro Verde do Ensino Superior. Um projeto desenvolvido pelo Centro de Estudos da Federação Académica de Lisboa, a partir de uma análise comparativa internacional que suporta a reflexão acerca de vários temas sobre e do Ensino Superior.

No que à definição de livro verde ou “Green Paper” diz respeito, não existe uma metodologia padrão para a sua elaboração. A norma dita que a entidade que o publica dita o seu conteúdo na totalidade, porém o consenso está na sua finalidade, a estimulação do debate fundamentado por múltiplos diagnósticos sobre uma realidade específica. Nesse sentido, são assumidos os seguintes objetivos gerais:

- a) Promover a acessibilidade e combater as barreiras linguísticas ao conhecimento da realidade do Ensino Superior;
- b) Construir uma investigação de benchmarking nacional e internacional sobre as temáticas sobre análise;
- c) Partilhar boas práticas e recomendações fundamentadas para as temáticas em análise;

d) Fundamentar bases para o debate das partes interessadas sobre as temáticas em análise.

O número de áreas possíveis para perspetivar o Ensino Superior é de considerável extensão e, por este motivo, foram seleccionadas seis para análise aprofundada.

Cada um dos subcapítulos reforça a coerência do Livro Verde e definiu os moldes da sua criação. O respetivo modelo de operacionalização é composto por três fases: o enquadramento nacional apresenta trabalho de revisão de literatura e análise de dados sobre cada temática abordada, com o fim de oferecer ao leitor um enquadramento aprofundado, em termos nacionais. A segunda fase representa a análise benchmarking de cada temática em análise. Esta etapa representa um eixo fundamental para aproximar o mais possível este livro da realidade do Ensino Superior, tal como vivida a nível europeu e internacional.

Por fim a terceira fase, recomendações e considerações finais, integra o tratamento de todos os dados recolhidos, estruturados em relação com a respetiva temática. A sistematização de toda a informação inclui a produção de um sumário executivo de todas as recomendações, para facilitar a acessibilidade da informação ao leitor.

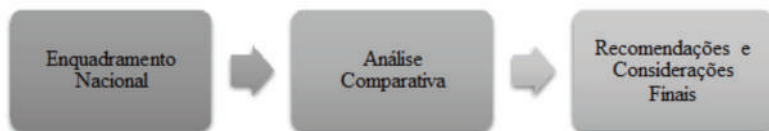


Figura 1: Operacionalização do Livro Verde

CAPÍTULO I

FINANCIAMENTO DO ENSINO SUPERIOR PÚBLICO EM PORTUGAL

22_ ENQUADRAMENTO NACIONAL DO FINANCIAMENTO DO
ENSINO PÚBLICO EM PORTUGAL

26_ ANÁLISE COMPARATIVA AO FINANCIAMENTO DO
ENSINO SUPERIOR

31_ RECOMENDAÇÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

ENQUADRAMENTO NACIONAL DO FINANCIAMENTO DO ENSINO PÚBLICO EM PORTUGAL

A evolução do modelo de financiamento do Ensino Superior em Portugal sofreu profundas transformações nas últimas décadas. Nos anos 80, a ineficácia do sistema de dotação orçamental, com ponderação do desempenho e crescimento homólogo de cada IES, culminou na criação de um Grupo de Trabalho (Despacho 87/ME/90) para a elaboração de um Livro Branco sobre o Financiamento Público ao Sistema de Ensino Superior. Este Livro vem dar início ao processo de reflexão sobre o financiamento do Ensino Superior, ao ponto da criação de um outro Grupo de Trabalho em 1993, do qual surge um modelo com fundamentação em contratos-programa e numa fórmula de cálculo, segundo a metodologia aplicada geralmente nos países da União Europeia na década de 90.

Todo este debate resulta na publicação da Lei n.º 113/97, de 16 de setembro que decreta uma relação tripartida de iniciativa pública e privada, entre o estado, as IES e os estudantes e/ou respetivos agregados familiares. É garantida a possibilidade de financiamento, através de contratos-programa e Contratos de Desenvolvimento, ou seja, planos quinquenais de desenvolvimento das IES ou de metas a cumprir. No entanto, esta metodologia não foi colocada à disposição das IES, nem tão pouco o financiamento do sistema através de uma taxa de cobertura do orçamento padrão.

Nesse sentido, é aprovada a Lei n.º 37/2003, de 22 de agosto, que revoga a Lei de Bases do Financiamento do Ensino Superior de 1997, processando-se “de acordo com critérios objetivos, indicadores de desempenho e valores padrão relativos à qualidade e excelência do ensino ministrado” (artigo 1.º alínea 2.ª), porém reforça a sua génese de relação tripartida, num processo em que todas as partes devem contribuir para o estímulo e desenvolvimento do sistema.

Contudo, o deterioramento da situação económica e financeira do país implicou a redução gradual da dotação orçamental para as IES, numa transferência de responsabilidade do financiamento do domínio público para o privado e do Estado para as Instituições. Em consequência da reestruturação,

o Ensino Superior define o seu objeto por resultados, em detrimento do acesso a todos, independentemente da sua condição socioeconómica. Esta situação é agravada pela tendência geral em Portugal de atribuir cada vez maior importância da participação do estudante e agregado familiar como fonte de financiamento (Gráfico 1), pelo que se observa um contínuo crescimento da propina e redução do financiamento público até máximo da propina foi sujeito a uma redução. Em suma, o aumento da propina máxima de 6 euros para 1063,47 euros¹, sobre forma de taxas de frequência pelo estudante e respetivo agregado familiar têm um impacto preocupante em termos socioeconómicos no orçamento das famílias portuguesas.

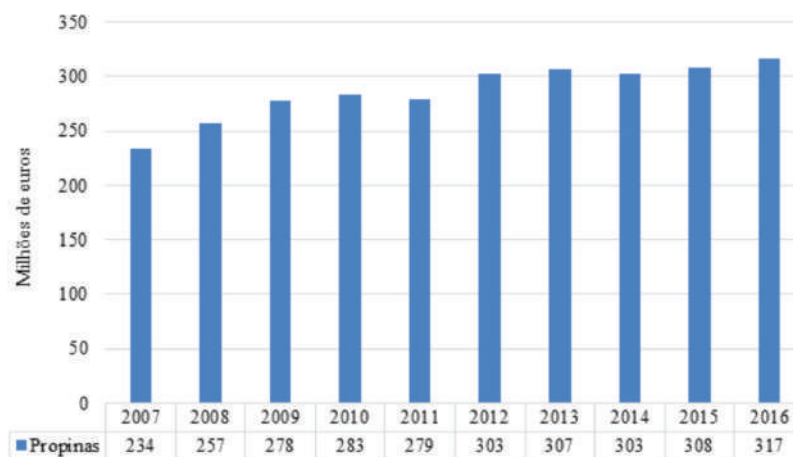


Gráfico 1: Propinas pagas pelos estudantes em Portugal Continental entre 2007 a 2016.

Fonte: Estado da Educação 2016, CNE.

A relação entre o estudante e a IES foi definida, durante dezanove anos, através do disposto no artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 418/73, de 21 de agosto que apresenta a “simplificação de alguns processos de execução das tarefas a cargo dos referidos serviços, designadamente no que diz respeito a matrículas, inscrições, pagamento e isenção de propinas e bolsas de estudo”, exceto na matrícula e inscrição a disciplinas. Até que, aprovada a Lei n.º 20/92 de 14 de agosto, que estabelece as normas relativas ao sistema

¹ Valor praticado no ano de 2018.

de propinas, os estudantes de bacharelato e licenciatura são reconfigurados enquanto fonte de financiamento das IES, sobre a forma de propinas e matrícula. Assim, o artigo 2º prevê “que os montantes provenientes do pagamento de propinas constituem receita própria das Instituições, a afetar, prioritariamente, à prossecução de uma política de Ação Social e às ações que visem promover o sucesso educativo”.

Em resultado da contestação pela sociedade civil, o estabelecimento das normas relativas ao sistema de propinas (Lei n.º 20/92, 14 de agosto e posteriormente Lei n.º 5/94, 14 de março) é revogada em 1996 pela Lei n.º 1/96, de 9 de janeiro. Contudo, a implementação da Lei de Bases do Financiamento do Ensino Superior Público, em 1997, materializa a relação dos estudantes para com o Estado e IES como uma fonte de financiamento. Assim, o valor simbólico para inscrição em todas as disciplinas anuais, que poderia variar entre um euro e cinquenta cêntimos até cinco euros e noventa e nove cêntimos, é transformado numa taxa de frequência. Segundo o número 2º do artigo 14º da Lei n.º 113/97, de 16 de setembro, esta taxa é “independente do nível socioeconómico do estudante e do estabelecimento e curso por ele frequentado (...)” e se encontra congelado desde o ano letivo de 2017/2018 no valor de 1063,47 euros.

○ crescimento progressivo e regular do valor de comparticipação de frequência aos estudantes e família, especificamente entre os anos 90 e a atualidade, ilustram o aumento excessivo da responsabilidade estudantil para o financiamento do Ensino Superior. Em simultâneo, a fixação do valor máximo da propina² resulta na implementação de outras metodologias de financiamento pelas IES, tendo os estudantes e agregado familiar como contribuinte, sobre a forma de taxas e emolumentos complementares. Esta lógica de financiamento, mobilizando um vazio legal, justifica a procura da sustentabilidade do sistema pelas IES e representa a desresponsabilização do estado pelo subfinanciamento e as implicações severas económicas sobre o estudante.

² A Lei n.º 37/2003, de 22 de agosto decreta segundo n.º 2 do artigo 16.º “o valor da propina é fixado em função da natureza dos cursos e da sua qualidade, com um valor máximo que não poderá ser superior ao valor fixado no n.º 2 do artigo 1.º da tabela anexa ao Decreto-Lei n.º 31658, de 21 de novembro de 1941, atualizada, para o ano civil anterior, através da aplicação do índice de preços no consumidor do Instituto Nacional de Estatística”.

Num ensino em que, no cumprimento da alínea e) n.º 2 do artigo 74.º da Constituição da República Portuguesa, o custo da sua frequência deveria tender para a gratuidade, são múltiplos os casos omissos de legislação ou ambiguidade no enquadramento legal, como é exemplo o n.º 2 do artigo 82.º da Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro referente à fixação das propinas dos estudantes por proposta do Conselho Geral de cada IES. A Lei polariza a ação das IES para manter o valor da propina fixada para o ano anterior ou a atualizá-lo automaticamente sobre a aplicação do Índice de Preços do Consumidor do INE.

Acrescenta-se outro cenário de vazio legal, pelo veiculado no Ofício-Circulado n.º 60093/2012-30/11 da DSGCT, as propinas assumirem natureza jurídica de taxas dado que a prestação pecuniária que constituem, sem carácter sancionatório, pressupõe uma contraprestação específica, a cargo da Universidade. Isto significa que constituem uma taxa que é coercivamente cobrada através de processo de execução fiscal, independentemente do parecer do estabelecimento de Ensino Superior (em conformidade com os artigos 10º, n.º 1, alínea f), 148, n.º 1, alínea a), 149º e 151º do Código de Procedimento e de Processo Tributário).

Em suma, o modelo de financiamento público das IES é produto de um quadro legal semelhante ao de toda a administração pública. Consolida uma visão com critérios objetivos, indicadores de desempenho e valores padrão relativos à qualidade e excelência do Ensino Superior, mas a realidade traduz uma lógica fundamentada no histórico, desconhecedor das condições e evoluções de cada instituição de Ensino Superior.

A crise de 2008 acelerou este processo e teve por consequência a redução estrutural da dotação orçamental e obrigou as IES a garantir a sustentabilidade na procura de mecanismos de financiamento alternativo.

ANÁLISE COMPARATIVA AO FINANCIAMENTO DO ENSINO SUPERIOR

O nível de despesa pública no Ensino Superior público varia fortemente entre os países europeus (Gráfico 2), como ilustra o relatório da Eurydice, “National Student Fee and Support Systems in European Higher Education 2017/18”, que apresenta uma análise comparativa a 42 sistemas de Ensino Superior em países europeus. O mesmo se coloca quanto à participação dos estudantes e respetivos agregados familiares no financiamento do Ensino Superior através de propinas, taxas de frequência e Ação Social direta e indireta.

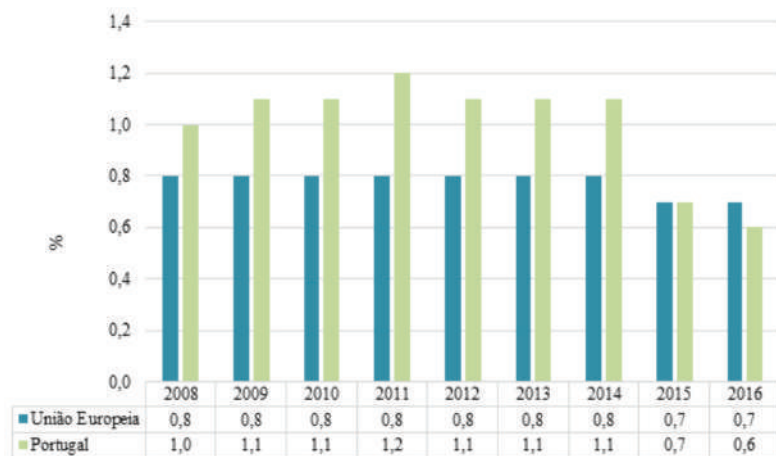


Gráfico 2: Despesa pública em Educação Superior por % do PIB em Portugal e na Europa entre 2008 e 2016.

Fonte: Eurostat, General government expenditure by function, consultado a 29/06/2018.

Em termos gerais, o total da despesa pública e privada em Instituições do ensino primário ao Ensino Superior representa, em Portugal, 5.8% do PIB em 2014 (OCDE, 2017: 187), resultado de uma evolução positiva de 1% do PIB em despesas com Instituições de ensino entre 2005 e 2014. Em contraste, a despesa pública e privada em IES em 2014 corresponde a 1.4% do PIB, o valor mais reduzido comparando a todos os outros níveis de ensino português e inferior à média dos países da OCDE e da União Europeia a 22 (Gráfico 2). Além disso, o mesmo indicador para as IES não representa alterações significativas entre 2010 e 2014, variando entre 1,3% e 1,4% do PIB (OCDE, 2017: 183).

Relativamente à despesa pública em educação por percentagem do PIB, acrescentando subsídios públicos para agregados familiares e outras entidades privadas, a despesa no Ensino Superior totaliza 1.8%. Porém, se excluirmos do indicador as atividades com I&D, o valor decresce para 0,8%. Em ambos os casos, a execução orçamental é inferior à média dos países da OCDE e ilustra um quadro onde o nível de Ensino Superior detém menor investimento (OCDE, 2017: 209).

Uma breve consulta ao Eurostat (Gráfico 2) permite analisar dados quanto à evolução da despesa pública com o Ensino Superior, dos quais se destaca o caso português nos anos sobre investigação, onde a despesa em educação superior por percentagem do PIB em Portugal (0,6%) é inferior à média europeia (0,7%).

O relatório *Education at a Glance* de 2017, produzido pela OCDE, apresenta dados de 2014 para a despesa das IES por estudante, retratando Portugal como abaixo da média dos países da OCDE. Os mesmos dados apresentam uma despesa por estudante equivalente a 11913 USD mas, excluindo atividades de I&D, o montante é reduzido para 6691 USD, o que corresponde a uma diferença de valores que se justifica em países onde I&D é, na sua maioria, liderada por IES (como Portugal, Suíça e a Suécia).

Destaque ainda para a despesa pública por níveis de governo, onde na realidade portuguesa é do governo central que advêm 100% do financiamento público para o Ensino Superior em comparação aos 85% da média da OCDE e da União Europeia a 22 (OCDE, 2017: 209).

No entanto, considerando as fontes de investimento nas IES portuguesas em 2014 (Gráfico 3), existe uma proporção de despesa pública de 62% face a 38% de despesa privada. O que para a despesa pública volta a colocar Portugal abaixo da média dos países da OCDE (70%) e da União Europeia a 22 (78%). Portanto, assumem a restante despesa as fontes privadas, das quais somente 6% são de entidades e 31% representam agregados familiares. Ora, o peso sobre os estudantes e respetivas famílias para o financiamento das IES, sobre forma de taxas de frequência, é superior em 16 pontos percentuais à média dos países da OCDE (OCDE, 2017: 198).

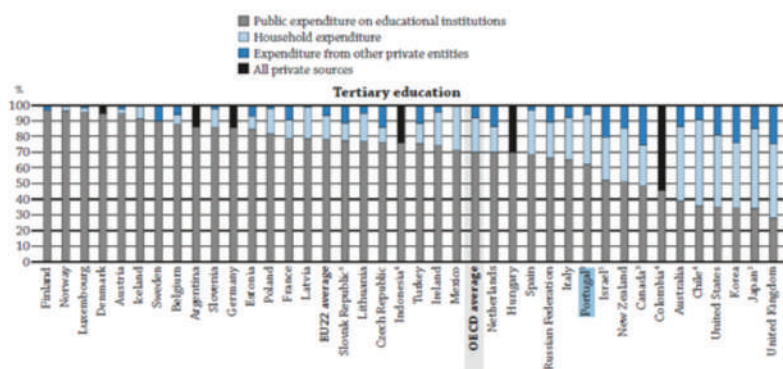


Gráfico 3: Distribuição da despesa pública e privada nos Estabelecimentos de Ensino Superior em 2014

Fonte: Education at a Glance 2017, OCDE.

Ao investigar comparativamente outros modelos europeus quanto a taxas de frequência, todos os estudantes as pagam, quer em regime parcial ou integral na Bulgária, Luxemburgo, Países Baixos, Portugal, Suíça, Islândia, Antiga República Jugoslava da Macedónia e em todo o Reino Unido. No entanto, não são cobradas propinas na Alemanha, Grécia, Finlândia, Suécia e Noruega. Quanto aos restantes países, as diferenças variam em conformidade com a frequência da matrícula, porém, a maioria dos regimes em tempo parcial pagam propinas mais comparáveis aos estudantes em tempo integral. A Estónia, Lituânia, Hungria, Eslovénia e Letónia apresentam

casos, onde menos de 50% da população paga taxas de frequência, mas a maioria dos estudantes em tempo parcial pagam propinas.

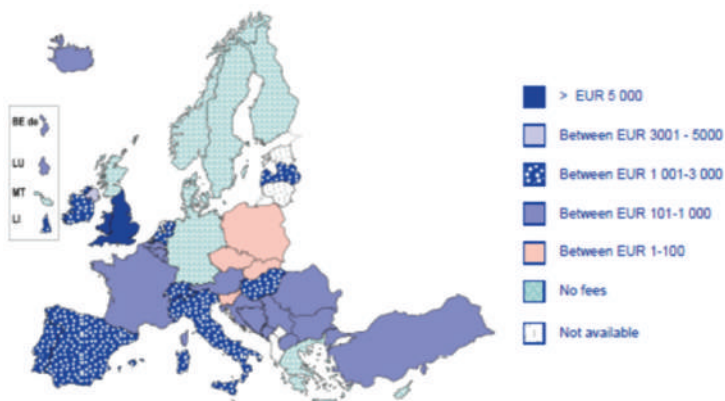


Gráfico 4: Propinas mais comuns no 1º Ciclo do Ensino Superior para estudantes fulltime em 2017/2018

Fonte: National Student Fee and Support Systems in European Higher Education 2017/2018, Eurydice.

Da mesma forma, os valores das taxas de frequência variam entre países europeus (Gráfico 4). Sem considerar os países em que os estudantes não pagam taxas de frequência, os sistemas de Ensino Superior da República Checa, Polónia, Eslovénia e Eslováquia requerem um valor inferior a 100 euros. São 15 sistemas de educação superior onde o estudante paga entre 101 a 1000 euros, ou seja, a categoria mais comum de taxas de frequência na Europa. Entre 1001 e 3000 euros são incluídos os Países Baixos, Hungria, Espanha, Itália, Irlanda, Portugal, Suíça e Liechtenstein. E finalmente o Reino Unido (Inglaterra) onde as taxas de frequência ultrapassam os 10000 euros.

Em conformidade com o país, as taxas de frequência podem depender igualmente do campo de estudo, como é o caso de Portugal e estas podem depender do custo real do plano de estudos ou da expectativa de rendimento quando o estudante integrar o mercado de trabalho. A condição socioeconómica é outro fator que influencia as taxas de frequência em países como a Bulgária, Espanha e Itália. Na Bélgica, Espanha, França e Itália os

estudantes que recebem bolsas de estudo com base neste critério estão isentos do pagamento de taxas de frequência.

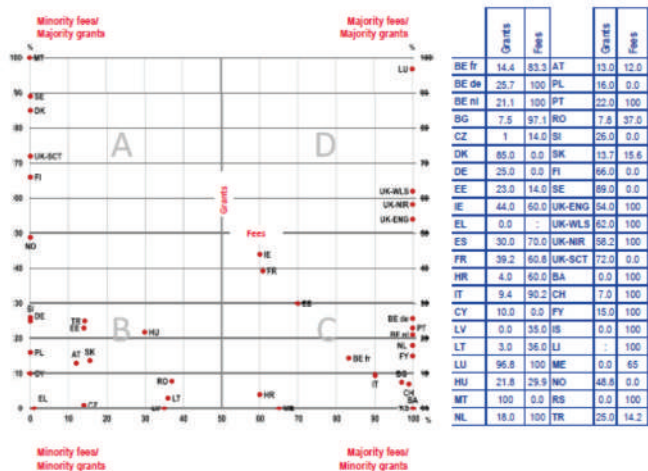


Gráfico 5: Percentagem de estudantes que pagam propinas (2017/2018) e beneficiários de bolsas (2016/2017) no 1º ciclo do Ensino Superior na Europa.

Fonte: National Student Fee and Support Systems in European Higher Education 2017/2018, Eurydice.

O gráfico 5 oferece uma visão geral da distribuição dos países europeus, por percentagem de estudantes que pagam taxas de frequência e beneficiários de bolsas de estudo. O mesmo gráfico permite a categorização dos modelos de financiamento dos países por agrupamento.

No quadrante A estão agrupados os sistemas educativos da Dinamarca, Malta, Suécia, Finlândia e da Escócia que combinam uma baixa percentagem de estudantes contribuintes para taxas de frequência e uma alta proporção de bolseiros. Nestes sistemas, o Orçamento do Estado financia o ensino e poucos ou nenhuns estudantes pagam propinas, numa abordagem que exige um elevado financiamento público e que providencia um largo apoio social ao estudante.

O quadrante B inclui sistemas educativos de países como a República Checa, Alemanha, Estónia, Chipre, Polónia, Eslovénia e Eslováquia, onde

as taxas de frequências são pagas por poucos ou nenhuns estudantes, assim como são atribuídas poucas ou nenhuma bolsa. O pagamento das propinas é geralmente feito por estudantes com fraco sucesso escolar, mas a baixa atribuição de bolsas implica a situação de dependência dos rendimentos do agregado familiar.

O quadrante C abrange sistemas de Ensino Superior onde a grande maioria dos estudantes pagam taxas de frequência e somente uma baixa percentagem recebe bolsa. Na orientação política deste modelo estão enquadrados países onde, salvaguardando casos especiais, todos os estudantes pagam taxas de frequência. Portugal está inserido neste grupo, considerando que 100% dos estudantes pagam propinas e somente 22% são bolseiros.

O quadrante D apresenta sistemas onde grande parte dos estudantes pagam taxas de frequência e a maioria são bolseiros. Isto significa que a maioria dos estudantes que pagam propinas são igualmente bolseiros, como é o caso do Luxemburgo, o que implica um alto investimento público em Ação Social.

RECOMENDAÇÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

A situação do financiamento do Ensino Superior em Portugal é precária nos seus vários níveis de análise, sendo prioritário o desenvolvimento de uma reflexão consciente sobre a sua importância, uma vez que é consensual que o Ensino Superior se encontra subfinanciado, com um enquadramento legal deficitário e excessivamente dependente das contribuições dos estudantes e respetivos agregados familiares.

Deste modo, é urgente visitar o modelo de financiamento do Ensino Superior para fazer cumprir o artigo 74º da CRP na sua plenitude. Especificamente, reduzir progressivamente o financiamento do Ensino Superior pelos estudantes e agregados familiares, possibilitando o acesso e sucesso académico para alcançar as metas traçadas para 2020.

Um processo de reflexão, justo e adequado, sobre as bases do financiamento do Ensino Superior, deve ser coletivo, sobre forma de grupo/comissão de trabalho, numa orientação participada pelo movimento

associativo nacional, CCISP, CRUP, órgãos político-institucionais, entre outros considerados relevantes.

As temáticas a tomar em consideração são múltiplas, mas devem incidir sobre a relação do estudante com a instituição de Ensino Superior e na evolução futura do sistema de propinas a médio e longo prazo, à semelhança do que acontece em outros Estados-membros e passar por um debate sobre hipóteses sérias e realistas sobre taxas de frequência, como a possibilidade de assumir a fórmula de cálculo da propina, pela atualização do valor indexante utilizado, o índice de preços do consumidor.

Os órgãos de gestão das IES devem consolidar uma reflexão sobre a revisão da redistribuição orçamental, combatendo a política de desinvestimento e manifestando a necessidade da criação de uma figura de consórcios, extensivamente legislada, para coordenação da oferta formativa, de recursos físicos e materiais entre a Rede de Ensino Superior.

O enquadramento ao modelo de financiamento do Ensino Superior identificou múltiplos casos omissos de enquadramento legal, como a necessidade de o Regime Fundacional assentar num diploma com natureza de Lei de Bases. Outros casos incluem a imperativa necessidade de revogação dos valores a título de taxa de inscrição, matrícula, certidões de matrícula, inscrição, frequência, habilitações e conclusão de ciclo, que já são contemplados na propina, pelo que se propõe a sua disponibilização ao estudante de forma gratuita e eletrónica. A propina, por sua virtude, não deve ser objeto de cobrança coerciva em caso de abandono por parte do estudante, como é atualmente considerada ao abrigo da disposição definida pela Autoridade Tributária.

Deverá ser consensual a compreensão dos intervenientes sobre a realidade insustentável do tendencial crescimento da participação do estudante e agregado familiar no financiamento do Ensino Superior. Uma análise objetiva sobre a distribuição do tempo dos estudantes europeus permite estimar que entre 10% e 40% estão empregados (dependendo do país), dos quais alguns chegam a despender mais de 50 horas semanais entre o estudo e o trabalho. Dos estudantes empregados, cerca de metade afirma que sem trabalhar não poderiam garantir a continuação do estudo, segundo declarações de

estudantes da Albânia, Alemanha, Finlândia, Hungria, Irlanda, Islândia, Malta, Noruega, Polónia e Portugal (Eurostudent, 2018: 141).

Este cenário é alarmante, quando provado que quanto maior o tempo do estudante no emprego, menor é o tempo investido no estudo, podendo mesmo estar relacionado com prolongamento/interrupções do curso e com a taxa de abandono e de sucesso/mérito académico (Eurostudent, 2018: 122).

No entanto, nem todos os estudantes se categorizam primariamente como estudantes e nem todos conseguem prosseguir a sua vocação académica em regime full-time. Em todo o caso, como sugere o relatório do Eurostudent IV, deve ser garantida a flexibilidade pelas IES no que diz respeito a regimes part-time, pós-laborais, em formatos online e criando opções de financiamento para estudantes que dependem fortemente dos próprios rendimentos para pagar taxas de frequência (Eurostudent, 2018: 123).

CAPÍTULO II

AÇÃO SOCIAL NO ENSINO SUPERIOR

36_ ENQUADRAMENTO NACIONAL DA AÇÃO SOCIAL NO ENSINO SUPERIOR

47_ ANÁLISE COMPARATIVA DA AÇÃO SOCIAL NO ENSINO SUPERIOR

51_ RECOMENDAÇÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

ENQUADRAMENTO NACIONAL DA AÇÃO SOCIAL NO ENSINO SUPERIOR

A Ação Social conceitualiza-se como “um conjunto de meios, que visam concretizar objetivos específicos de proteção social em situações de necessidade social de pessoas, famílias ou grupos sociais, que tendem a gerar situações de marginalização e de exclusão social. A Ação Social concretiza-se fundamentalmente em apoios personalizados através de serviços e de equipamentos sociais, de apoio individual e familiar, bem como de intervenção comunitária, mas integra também ajudas pecuniárias sob a forma de subsídios eventuais” (Neves, 2001 citado em Sardinha, Marques, Dias, & Pereira, 2015: 74).

Um estudo realizado por Vaz (2005) define os princípios da Ação Social (escolar) enquanto, a justiça social, pelo apoio financeiro direto a estudantes em frágil situação socioeconómica, a universalidade, garantindo o apoio a todos os estudantes que comprovem a sua situação, complementaridade, que inclui apoios financeiros ou outros e equidade, que prevê uma análise de casos específicos.

Em Portugal, o Estado constitui o veículo de garantia para assegurar o direito à igualdade de oportunidades de acesso, frequência e sucesso, mobilizando um sistema de Ação Social para suprimir externalidades negativas contextuais ao estudante. São direitos decretados pela Constituição da República Portuguesa, tais como o princípio da igualdade (Artigo n.º 13, ponto 1), liberdade de escolha de profissão e acesso à função pública (Artigo n.º 47), e para a igualdade de oportunidade no acesso, frequência e sucesso no ensino (Artigo n.º 74 e 75).

Este enquadramento não significa que a visão sobre a partilha de custos do Ensino Superior entre o Estado e o indivíduo seja de todo consensual. Para Woodhall (2009) os modelos não apresentam limitações para o acesso e frequência para o estudante, desde que a tendência crescente na transferência de responsabilidades do financiamento do Ensino Superior para os agregados familiares seja acompanhada por um sistema eficaz de apoio social direto ao estudante.

Em 2018, a dotação orçamental aprovada para o Ensino Superior correspondeu a um aumento de 4,3% em relação a 2017, totalizando 2.089.479.014 euros, dos quais 85,02% são provenientes de receitas gerais do Orçamento de Estado ou de Outros Fundos Nacionais. No entanto, o cenário de dependência da Ação Social direta é evidente, pelo que 72,92% da dotação tem por receita Fundos Comunitários.

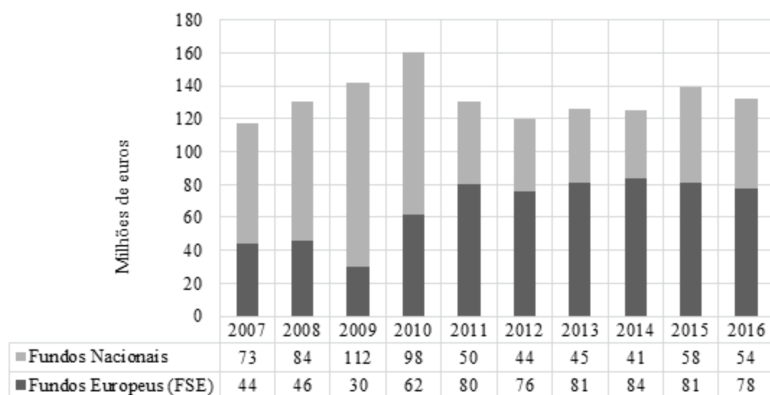


Gráfico 6: Despesa executada em Ação Social direta em Portugal continental entre 2007 e 2016.
Fonte: Estado da Educação 2016, CNE.

O gráfico 6 demonstra que o peso dos fundos europeus na dotação orçamental da Ação Social não é um cenário de hoje, que desde 2011 ultrapassam as receitas nacionais. É ainda notório que somente nos dois últimos anos o investimento na Ação Social direta voltou a crescer de modo constante, algo que se fez sentir no número total de bolsas de estudo atribuídas em todos os subsistemas de ensino, que não ultrapassou os 19% entre 2011 a 2015. No Ensino Superior público, só em 2017, a percentagem das bolsas de estudo deferidas foi idêntica aos anos que antecedem 2011 (Tabela 1).

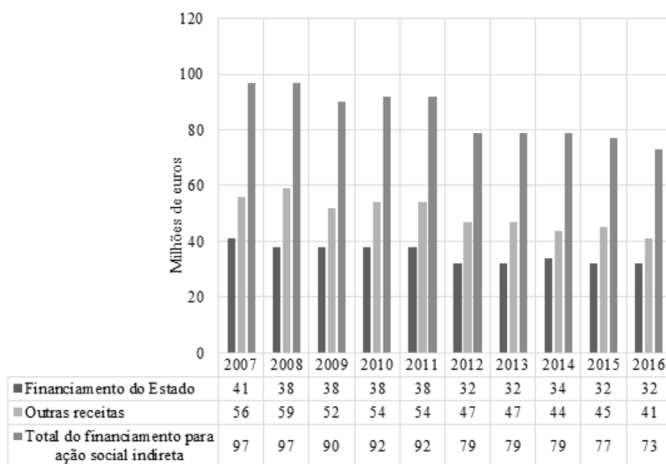


Gráfico 7: Despesa executada em Ação Social indireta em Portugal continental entre 2007 e 2016.
Fonte: Estado da Educação 2016, CNE

No que à Ação Social indireta diz respeito, desde 2011 que a despesa orçamental executada decresceu, sendo que na última década sempre dependeu maioritariamente de outras receitas que não as estatais (Gráfico 7).

Bolseiros no Ensino Superior por subsistema						
Anos	Subsistema de ensino					
	Público		Privado		Total	
	nº	%	nº	%	nº	%
2007	58 010	21,1	12 593	13,8	70 603	19,3
2008	61 361	21,6	12 132	13,1	73 493	19,5
2009	62 290	22,1	10 773	11,9	73 063	19,6
2010	62 304	21,2	12 631	14,1	74 935	19,5
2011	58 089	18,9	9 761	11,1	67 850	17,1
2012	49 109	15,8	6 908	8,8	56 017	14,4
2013	52 116	17,2	6 702	10	58 818	15,9
2014	55 701	18,5	6 611	10,9	62 312	17,2
2015	57 190	19,6	6 438	11,2	63 628	18,2
2016	62 368	20,9	6 975	11,9	69 343	19,5
2017	64 262	21,2	7 669	12,9	71 931	19,9

Tabela 1: Bolseiros no Ensino Superior português por subsistema de ensino entre 2007 e 2017.

Fonte: Bolseiros do Ensino Superior de alunos matriculados no Ensino Superior: total, percentagem e subsistema de ensino, Pordata, consultado a 10/08/2018.

O Ensino Superior em Portugal tem génese em 1290 e o primeiro sistema de Ação Social para proteção a estudantes e respetivos agregados é implementado 19 anos depois, sobre a forma da Charta Magna Privilegiorum. Simultaneamente, a igreja promove o apoio da população aos estudantes carenciados. Mais tarde, a estagnação do desenvolvimento do Ensino Superior teve por consequência a incapacidade de retenção da diáspora portuguesa, que optava por continuar os estudos em Universidades europeias. Como tal, rapidamente a Ação Social assume o papel de apoio destes estudantes, através da concessão de bolsas de estudo, especialmente para teologia.

A Companhia de Jesus tem desde o século XVI um papel determinante na difusão geográfica do ensino, ministrando um ensino aberto a todas as classes sociais, e possuindo a gestão da Universidade de Évora, fundada em 1559. A dependência do ensino português da Companhia de Jesus foi evidenciada com a sua expulsão, por decreto de 1759, tendo por consequência a extinção da Universidade de Évora e completa desorganização do sistema de ensino português.

Uma análise da trajetória do sistema de Ensino Superior nos últimos cem anos possibilita a identificação da raiz dos seus constrangimentos de hoje, sobre a forma de mecanismos institucionalizados para o controlo do acesso e procura, como o *numerus clausus* e as propinas. Maria Lurdes Rodrigues (2017) identifica quatro fases de desenvolvimento, os antecedentes (entre 1911 a 1970-1974), a procura de um modelo (1974 a 1986), a diversificação e expansão do acesso (1986 a 1995) e o redimensionamento e a consolidação (1995 a 2011).

Em 5 de Outubro de 1910, data da implementação da 1ª República, a realidade dos estabelecimentos de Ensino Superior portugueses tinha como caso único a Universidade de Coimbra. É certo que existiam escolas superiores de orientação profissional, mas não universitária, como são exemplo a Escola Politécnica de Lisboa, Academia Politécnica do Porto e as Escolas Médico-Cirúrgicas de Lisboa ou Porto (Rodrigues, 2017: 2).

No mesmo ano, foram introduzidas alterações na Universidade de Coimbra que quebram valores considerados conservadores pelos republicanos, como

a abolição do juramento do reitor e mais funcionários e alunos, anula as matrículas efetuadas no 1.º ano da Faculdade de Teologia, decreta o uso da capa e batina como hábito escolar dos alunos e abole determinados privilégios do foro académico daquele estabelecimento, mas na realidade extingue o Regulamento da Polícia Académica (Decreto com força de lei, de 23 de outubro de 1910).

No ano seguinte, com a aprovação do Decreto com força de lei, de 22 de março de 1911, marca-se o fim da exclusividade da Universidade de Coimbra como único estabelecimento de Ensino Superior universitário, criando a Universidade de Lisboa e do Porto. Em simultâneo, é implementado um Fundo Universitário de Bolsas ou Pensões de Estudo para estudantes em situação de carência socioeconómica. No mesmo ano, o Decreto com força de lei, de 19 de abril, implementa as Bases da Nova Constituição Universitária que descreve os objetivos do Ensino Superior e a respetiva autonomia que vem a ser reforçada pelo Estatuto Universitário (Decreto-Lei n.º 4554, de 9 de julho de 1918). Na mesma década são criados outros estabelecimentos de Ensino Superior, pelo Decreto de 23 de maio de 1911 e Decreto n.º 2103 de 25 de novembro de 1915.

Com a revolução de 28 de maio de 1926 tem início o período da Ditadura Militar, que introduz um período de estagnação para o Ensino Superior que dura até 1970. Os estabelecimentos de Ensino Superior perdem continuamente autonomia (Decreto-Lei n.º 12426, de 2 de outubro), sobretudo com a aprovação do novo Estatuto de Instrução Universitária de 1930, sendo de menção que as taxas de frequência, até então consideradas receitas próprias, passam a ser receita do Estado (Decreto-Lei n.º 18717).

O Decreto-Lei n.º 31658, de 21 de novembro 1941 atualiza o valor das taxas de frequência e das bolsas de estudo universitárias, assunto pela primeira vez revisto desde 1911 e 1918. As bolsas de estudo atribuídas são limitadas a cem por ano e a percentagem de isenções não poderia ultrapassar 10% dos estudantes matriculados em cada estabelecimento de Ensino Superior, uma vez que a sua atribuição significa a isenção de propinas, indemnizações e emolumentos. No entanto, os estudantes candidatos teriam que preencher um número de requisitos, tais como, “conduta moral, cívica e académica

irrepreensível”, provarem carência económica, aproveitamento académico em todos os exames e obterem como resultados, média não inferior a 16 para concessão de bolsa e 14 para isenção de propina. Nos anos seguintes, a percentagem mínima para atribuição de bolsa e isenção são diminuídos e a percentagem de isenções por IES aumenta para 12% (Decreto-Lei n.º 31932, de março de 1942 e Decreto-Lei n.º 32720, de março de 1943).

Nas décadas seguintes, as alterações ao quadro legal da Ação Social foram praticamente inexistentes e continuamente prorrogadas na calendarização das políticas públicas do Ensino Superior. Neste período, a responsabilidade pela Ação Social é maioritariamente de Instituições particulares de assistência, como a Mocidade Portuguesa, Legião Portuguesa e Obra das Mães para a Educação Nacional. Mesmo depois do 25 de abril de 1974 “o objetivo presente nas políticas públicas e nas decisões tomadas foi o de expandir, dimensionar e diversificar o modelo de ensino existente para responder à procura crescente” (Rodrigues, 2017: 2).

Embora no período que antecede a revolução dos cravos seja possível verificar estruturas jurídicas enquanto serviços sociais em Lisboa, Porto e Coimbra, somente em 1980 são aprovados os princípios gerais delimitadores dos serviços sociais do Ensino Superior, tendo como chave o Decreto-lei n.º 132/80, de 17 de maio, que desenha um processo de regulamentação dos serviços sociais dos estabelecimentos de Ensino Superior ao longo da década. O mesmo Decreto cria o Conselho de Ação Social do Ensino Superior, posteriormente Conselho Nacional de Ação Social do Ensino Superior, no entanto até hoje a organização dos serviços de Ação Social, ainda que possuam autonomia financeira e de base institucional, não consolidam estruturas de base regional, a nível nacional, com fim de coordenação eficaz da partilha de recursos, garantindo a otimização da dotação orçamental.

O início da década de 90 é representativo de um marco histórico de agendamento político do sistema de propinas e protesto estudantil. Em consequência, são estabelecidos os princípios da política de Ação Social no Ensino Superior, com objetivo de “melhorar as possibilidades de sucesso escolar mediante a prestação de serviços e a concessão de apoios aos estudantes, tais como bolsas de estudo, alimentação em cantinas e bares, alojamento,

serviços de saúde, atividades desportivas, empréstimos, reprografia, livros e material escolar” (Decreto-lei n.º 129/93, de 22 de abril). Como previsto pelas novas bases da Ação Social, são aprovadas, por diploma próprio, as normas de atribuição de subsídios de propinas a estudantes do Ensino Superior particular e cooperativo para o ano letivo de 1993-1994 através do Despacho Normativo 340/93, de 27 de outubro. Os princípios políticos de Ação Social são alterados por três vezes de uma perspetiva organizacional nas IES, pela definição das bases do financiamento do Ensino Superior público (Lei n.º 113/97, de 16 de setembro) e por virtude da aprovação do Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro). E finalmente pela exclusão dos cidadãos estrangeiros³.

É de importante referência o Decreto-Lei n.º 309-A/2007, de 7 de setembro, que implementa a criação de um sistema de garantias de empréstimos a estudantes, bolseiros, investigadores e Instituições de investigação científica e desenvolvimento tecnológico. Age como uma medida complementar ao apoio social direto e estende a atividade de prestação de serviços para a comunidade académica às sociedades de garantia mútua, resultando em centenas de milhões de créditos em dívida.

Deste modo, a Ação Social em Portugal atualmente materializa-se sobre a forma de apoios pecuniários aos estudantes em situação de carência. O decorrer deste processo, no âmbito de cursos ministrados em estabelecimentos de Ensino Superior, é definido pelo Regulamento de Atribuição de Bolsas de Estudo a Estudantes do Ensino Superior (RABEEES), sendo do domínio de cada um dos serviços de Ação Social a gestão de candidaturas. O pagamento da prestação pecuniária é da responsabilidade da Direção-Geral do Ensino Superior.

O Despacho n.º 5404/2017 aprova o RABEEES e compreende na alínea a) do artigo 3º a definição de bolsa de estudo como “uma prestação pecuniária anual para comparticipação nos encargos com a frequência de um curso ou com a realização de um estágio profissional de caráter obrigatório, atribuída pelo Estado, a fundo perdido, sempre que o agregado familiar em que o estudante se integra não disponha de um nível mínimo adequado de recursos financeiros”.

³ Exceto os abrangidos pelo artigo 3º do Decreto-lei n.º 204/2009, de 31 de agosto.

Esta última aprovação do RABEEES introduz o princípio da confiança mútua (alínea b) do Artigo n.º 2), que significa um processo simplificado e automatizado para os anos subsequentes ao primeiro ano de atribuição de bolsa de estudo. A contratualização visa assegurar as condições de apoio social do estudante durante todo o ciclo de estudos e melhorar o tempo de resposta para os requerimentos apresentados pelos estudantes. No entanto, é necessário assegurar a satisfação das condições de elegibilidade⁴.

No mesmo documento, as condições de aproveitamento académico foram sujeitas a modificações, sendo adotada a proposta das Associações Académicas e de Estudantes. Assim, atualmente os estudantes inscritos em mais de 60 ECTS são obrigados a obter aproveitamento em pelo menos 36 ECTS para possuírem legitimidade para atribuição de bolsa (alínea e) do artigo n.º 5).

Paralelamente, a Ação Social indireta é concretizada através de um conjunto de serviços aos estudantes, geridos (direta ou indiretamente) pelos Serviços de Ação Social de cada estabelecimento de Ensino Superior para temáticas como o alojamento em residências universitárias, refeições, atividades desportivas e serviços de saúde.

Todavia, a Ação Social indireta revela fragilidades estruturais em múltiplas das temáticas que assume, como é o caso da falta de apoio para as despesas de material do estudante em relação à sua área de estudo. Existe um vazio de mecanismos para suporte dos estudantes que enfrentam dificuldades financeiras neste contexto, algo que não encontra menção no RABEEES enquanto contribuição pecuniária complementar.

Só recentemente a legislação reguladora das residências e refeições se tornou mais objetiva, pelo que a Lei n.º 71/2017, de 16 de agosto estabelece os preços máximos de refeição e de alojamento para os estudantes em função do indexante de apoios sociais. O preço máximo da refeição social em vigor corresponde a 0,63% do Indexante de Apoios Sociais (atualizado anualmente a 1 de outubro), sem a possibilidade de acrescentar outras taxas ou suplementos. Contudo, a falta de harmonia nos valores entre estabelecimentos de Ensino Superior persiste, mesmo que na mesma região geográfica.

⁴ Previstas condições previstas no artigo n.º 5, que tenham sido bolseiros no ano anterior, requireiram da continuidade de atribuição de bolsa, mantenham a inscrição e matrícula no mesmo estabelecimento ou curso e com igual estatuto e agregado familiar (artigo n.º 48).

No que à saúde diz respeito, o artigo 28º do Decreto-Lei n.º 129/93, de 22 de abril, extingue os Serviços Médico-Sociais Universitários, atualmente assegurados pelo Serviço Nacional de Saúde, transferindo as obrigações de firmar protocolos entre IES e estruturas regionais ou locais de saúde para os Serviços de Ação Social de cada estabelecimento de Ensino Superior. Posteriormente, o artigo 20º, n.º 5, c) da Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro define o acesso a serviços de saúde como uma componente de apoio indireto da Ação Social escolar assegurada pelo Estado. No entanto, o enquadramento legal para a saúde no Ensino Superior deixa margem para ambiguidade do papel das IES, pelo que se verificam diferenças em termos de serviços disponibilizados por Serviços de Ação Social da mesma região. Igualmente, para a saúde mental, não obstante a existência da Rede de Serviços de Apoio Psicológico no Ensino Superior, a realidade da precariedade dos recursos humanos para aconselhamento psicológico é distinta em todos os estabelecimentos de Ensino Superior portugueses, existindo casos onde uma Instituição com 9000 estudantes totaliza 2 especialistas.

As atividades desportivas e culturais são consideradas modalidades de Ação Social indireta pelo Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior, contudo existe um vazio legal concreto para o papel a assumir pelos Serviços de Ação Social, na ausência de Gabinetes de Apoio ao Desporto nos estabelecimentos de Ensino Superior, na promoção de práticas desportivas e estilos de vida saudáveis recomendadas pela Resolução da Assembleia da República n.º 112/2016, de 22 de junho, para implementação de medidas de incentivo ao desenvolvimento do desporto universitário e pela Resolução da Assembleia da República n.º 128/2017, para criação do estatuto do estudante-desportista.

Na mesma ótica, no sistema de Ação Social persiste a inexistência de orientações previstas na lei no que diz respeito à promoção de responsabilidade social e ambiental no amplo domínio de intervenção dos estabelecimentos de ensino universitário, sendo que na atualidade os exemplos de boas práticas existentes são, quase sem exceção, completamente exclusivos a cada IES.

Quanto a apoios para mobilidade estudantil, o Decreto-Lei n.º 203/2009, de 31 de agosto cria o passe sub23@superior.tp, alargando

ao Ensino Superior o passe escolar existente para crianças e jovens dos 4 aos 18 anos. A Portaria n.º 982-B/2009, de 2 de setembro estabelece as condições de atribuição do desconto, sendo sucessivamente alterado (Portaria n.º 34-A/2012, de 1 de fevereiro, Portaria n.º 268-A/2012, de 31 de agosto e Portaria n.º 261/2017). Não obstante a amplitude de estudantes abrangidos, o beneficiário tem sempre por condição de legitimidade o limite de idade, algo que se torna desadequado aos objetivos de aprendizagem ao longo da vida e em termos de idadismo.

Os estudantes que tenham residência nas Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores têm para fins de mobilidade prevista a atribuição de um subsídio social de mobilidade entre si e Portugal continental (respetivamente regulamentado pelo Decreto-Lei n.º 134/2015, de 24 de julho e Decreto-Lei n.º 41/2015, de 24 de março). O subsídio, de valor variável em conformidade com o tipo de viagem, sendo o estudante reembolsado posteriormente a compra. Em ambos os casos terá um prazo de 90 dias para solicitação da restituição valor, sendo estabelecidos valores máximos de reembolso independentemente do custo da passagem, pagando 99 euros os estudantes residentes na Região Autónoma dos Açores e 65 euros para estudantes residentes na Região Autónoma da Madeira, quando realizado o reembolso ao estudante e quando o valor não ultrapassa o valor máximo. A Resolução da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira n.º 13/2017/M apresenta à Assembleia da República uma proposta de lei para alteração da legislação em vigor, abordando o problema dos tetos máximos que têm por consequência limitações na mobilidade estudantil, sobretudo em épocas de festividades e no próprio impacto financeiro no orçamento do agregado familiar. Recentemente, no âmbito do atual modelo de Subsídio Social de Mobilidade vigora o Programa Estudante Insular que desburocratiza o anterior processo e fixa os valores a pagar pelo passageiro a pagar na agência de viagens 65€ no caso de viagens entre a Região Autónoma da Madeira e o continente ou 89€ em viagens entre a Região Autónoma da Madeira e a Região Autónoma dos Açores. No caso de o valor total da viagem exceder os 400 euros, o estudante terá de pagar, adicionalmente, o remanescente a esse valor.

O Programa + Superior é regulamentado pelo Despacho n.º 11306-C/2014 para ser implementado no ano letivo de 2014/2015, com o objetivo de incentivar e apoiar os estudantes para que frequentem estabelecimentos de Ensino Superior sediados em regiões do país com menores pressões demográficas, promovendo a coesão territorial. Para o ano letivo de 2016/2017, o programa sofreu alterações (Despacho n.º 14447-A/2016), limitando a elegibilidade a estudantes em situação de carência económica e abrangendo outros métodos de ingresso que não o concurso nacional, incorporando assim objetivos de combate ao abandono escolar e aumentando o número de bolsas disponibilizadas. A aprovação do regulamento do programa para o ano letivo de 2018/2019 (Despacho n.º 7103/2018) mantém a elegibilidade exclusiva a estudantes bolsheiros da Ação Social e aumenta em 11% as bolsas disponibilizadas em relação ao período homólogo. Não obstante das contínuas alterações, o Programa + Superior persiste o montante pecuniário atribuído no valor de 1500 euros e a ausência de medidas de apoio complementares e de incentivo para fixação de recursos humanos na região.

Paralelamente, o Programa Retomar tem por objeto a atribuição de apoios financeiros a estudantes e a estabelecimentos de Ensino Superior e é desenhado em consequência da Recomendação do Conselho Europeu de 28 de junho de 2011, para medidas de reintegração de jovens que abandonaram o ensino, e da Recomendação do Conselho Europeu de 22 de abril de 2013, para o estabelecimento de uma garantia para a juventude nos Estados-membros. É regulamentado pelo Despacho Normativo n.º 8-A/2014, de 17 de julho (sujeito a alterações pelo Despacho Normativo n.º 13-A/2014, de 1 de outubro e Despacho Normativo n.º 15/2015, de 13 de agosto), sendo que nos anos letivos de 2014/2015 e 2015/2016 revela um impacto reduzido em relação ao número potencial de beneficiários anteriormente estimado, sendo adiadas as candidaturas até que finalizada a avaliação sobre o Programa e reorientação para seu enquadramento na “Iniciativa Competências Digitais”, tal como inscrita no Plano Nacional de Reformas (Despacho Normativo n.º 1-E/2016, de 4 de abril). Em virtude do supracitado adiamento, existe um vazio legal de políticas orientadas que

permitam o regresso à educação e formação de estudantes que queiram completar as suas formações, anteriormente iniciadas no Ensino Superior.

ANÁLISE COMPARATIVA DA AÇÃO SOCIAL NO ENSINO SUPERIOR

Para compreender a realidade socioeconómica estudantil é necessária a reflexão sobre variáveis que alteram a composição dos seus rendimentos, tais como a idade, o agregado familiar, a situação financeira, a condição face ao emprego ou o nível de habilitações. No entanto, a análise “micro” relacionando estas e outras características entre si pode constituir material de relevância para desenvolver perfis de estudante específicos e posteriormente implementar medidas ajustadas de apoio aos desafios e constrangimentos destes estudantes (Eurostudent, 2018: 248).

Na União Europeia todos os estados-membros oferecem algum tipo de Ação Social direta, por bolsa de estudo ou empréstimo, para estudantes no primeiro ciclo do Ensino Superior em regime full-time. Para frequência em regime part-time apenas existe apoio social direto na Lituânia, Polónia, Portugal, Suécia e Noruega. Na maioria dos estados-membros existem sistemas que permitem tanto bolsas de estudo como empréstimos, porém existem exceções na Espanha, Croácia, Roménia, Bósnia e Macedónia do Norte onde são somente atribuídas bolsas de estudo. Em contraste, no Reino Unido (Inglaterra) desde 2016/2017 que existe exclusivamente um sistema de empréstimos. Nos países Nórdicos, Luxemburgo e Malta o apoio estudantil materializa-se num sistema de bolsas de estudo universalmente atribuídas, variando o valor pecuniário em conformidade com a situação socioeconómica e condição perante o trabalho do beneficiário (Eurydice, 2017).

A maioria dos sistemas de bolsas de estudo fundamentam os critérios de elegibilidade na necessidade socioeconómica do estudante e agregado familiar. Num modelo complementar, catorze estados-membros oferecem bolsas de mérito, atribuídas com base no desempenho académico do estudante, embora em alguns países sejam limitadas a áreas de estudo específicas (Gráfico 9).

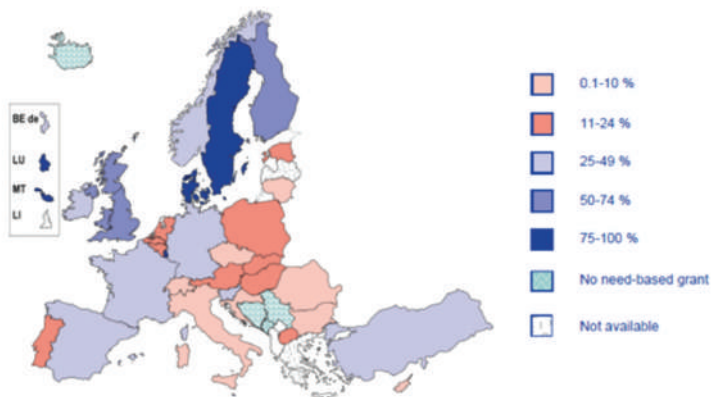


Gráfico 8: Percentagem de estudantes fulltime bolsas de estudo no 1º ciclo do Ensino Superior em 2016/2017.

Fonte: National Student Fee and Support Systems in European Higher Education 2017/2018, Eurydice.

Os montantes atribuídos em bolsas de estudo variam entre os estados-membros, porém o intervalo mais frequente varia entre os 1001 euros e os 3000 euros, no qual Portugal se inclui. Quanto aos empréstimos, 29 dos 42 sistemas educativos sobre análise oferecem a opção de empréstimos estudantis, porém têm uma representatividade diminuída, sendo que somente em 15 sistemas há representatividade superior a 5% em empréstimos (Eurydice, 2017).

O relatório da OCDE (2010) apresenta uma observação de sistemas de empréstimos, que sistematiza por grupos de países. Assim, Portugal tem como pares a Estónia, Finlândia e Polónia num modelo empregue por bancos comerciais, com investimento público. A Islândia e a Noruega fundamentam o seu apoio direto sem bolsas de estudo, ou seja, por empréstimos públicos. Num quadro híbrido estão a Austrália, Holanda, Nova Zelândia, Suécia e o Reino Unido, combinando empréstimos e bolsas com fundos públicos. Todos os sistemas descritos estão disponíveis no Chile, na Coreia do Sul e na China. Em contraste, não existem sistemas de empréstimo na Bélgica, Croácia, República Checa, México, Grécia, Rússia, Espanha e Suíça.

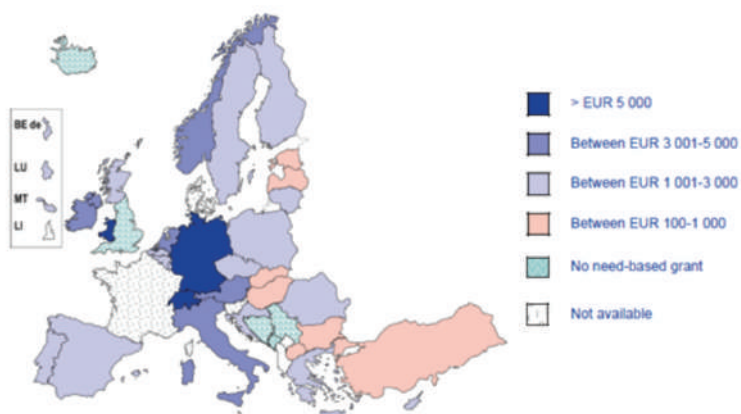


Gráfico 9: Montantes de bolsas de estudo atribuídas a estudantes no 1º ciclo do Ensino Superior entre 2016/2017.

Fonte: National Student Fee and Support Systems in European Higher Education 2017/2018, Eurydice.

No que diz respeito à Ação Social indireta, somente metade dos estados-membros possuem estes mecanismos, que variam em conformidade próxima com a evolução histórica e cultural de cada Estado-providência (Eurydice, 2017). Não obstante, as principais diferenças estão na inclusão ou exclusão do agregado familiar como eixo estrutural da situação socioeconómica do estudante. Em países como a Bélgica, Alemanha, França, Lituânia, Áustria, Polónia, Portugal, Eslováquia, Suíça e Liechtenstein são atribuídos benefícios fiscais e mesmo contribuições pecuniárias usualmente relacionadas com a condição financeira, idade, nacionalidade, familiares dependentes e região de residência do estudante (Eurydice, 2017).

O Eurostudent apresenta um quadro geral sobre estes eixos para a realidade estudantil, na qual a maioria dos sistemas de financiamento estudantil com fonte no setor privado e os sistemas nacionais de Ação Social são em grande parte a fundo perdido ou híbridos, existindo por outro lado países onde as taxas de frequência são inexistentes e que têm uma percentagem de estudantes beneficiários de Ação Social acima da média.

Não obstante, no agregado total dos países, os estudantes e agregados familiares representam 80% dos rendimentos do estudante. É de destaque que o peso do agregado familiar para fazer face a despesas estudantis tem crescido tendencialmente nos últimos anos por toda a Europa, num processo de “Southern Europeanisation” das políticas de financiamento do Ensino Superior (Eurostudent, 2018: 168).

O relatório do Eurostudent identifica que a distribuição dos rendimentos entre os estudantes é sobretudo desigual em países como a França, Lituânia, Malta, Turquia e Portugal. Mesmo onde o PIB per capita está abaixo da média da Europa a 28 (Geórgia, Polónia, Eslovénia, Servia, Croácia e Portugal) 80% dos estudantes recebem entre 53% e 88% das contribuições do agregado familiar como rendimento mensal. Numa perspetiva “macro”, em cerca de 60% dos países sobre análise a maior fonte de rendimentos do estudante (em pelo menos 50%) é o agregado familiar, incluindo países como a Servia, Geórgia, Croácia, Roménia, Irlanda, Turquia, Eslováquia, Lituânia, Alemanha, França, Hungria, Polónia e Portugal. Em contraste, os países que demonstram menores rendimentos por parte do sistema de Ação Social são a Geórgia, Servia, Eslováquia, Lituânia, Áustria, Croácia e Portugal.

Os países com dificuldades financeiras mais sérias são a Albânia, Geórgia, Albânia, Irlanda, Polónia, Eslovénia e Portugal, dos quais se destacam em relação aos restantes, os grupos de estudantes cujos pais não se encontram em boa situação financeira, em situação de insolvência ou que dependem do sistema nacional de Ação Social. O nível de dependência do estudante em relação a um rendimento em particular é ilustrador deste contexto: para os estudantes em situação de sérias dificuldades financeiras, as contribuições do sistema nacional de Ação Social correspondem à maior fonte de rendimento em 17 dos 25 países inquiridos, entre os quais a Geórgia, Polónia, Eslovénia, Irlanda, Islândia e Portugal.

Ora, um estudante em sérias dificuldades financeiras num sistema de Ensino Superior financiado em grande parte pelo setor privado e que exige ao estudante a despesa de pelo menos 10% do seu orçamento mensal (como é o caso da Irlanda, Países Baixos, Geórgia, Polónia, Turquia, Sérvia, Hungria e Portugal), tem como principal fonte de rendimento o sistema nacional de

Ação Social. Como sugere o Eurostudent, estes resultados devem ser sujeitos a reflexão por parte dos policy-makers sobre a adequabilidade da alocação de fundos para alcançar os resultados estabelecidos pela European Higher Education Area (Eurostudent, 2018: 168).

RECOMENDAÇÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

A evolução do Ensino Superior português é acompanhada por sistemas de proteção social quase desde a sua origem, contudo é até aos dias de hoje um sistema de Ação Social que se revela incompleto, limitado e pleno de constrangimentos.

Enquanto persistir o abandono escolar do Ensino Superior por motivos de carência económica, o sistema de Ação Social português não funciona na sua totalidade, como tal, devem ser potenciados apoios sociais, diretos ou indiretos, por outras fontes que não a administração central, em que se devem incluir as Autarquias. Tal como consta no artigo 64º, n.º 4, aliena c) da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, algumas Autarquia atribuem bolsas de estudo a estudantes, porém é nítida a sua reduzida difusão e divulgação, sobretudo num quadro vazio de políticas públicas para retenção de jovens qualificados nas regiões do país com grandes carências demográficas.

A Ação Social direta compõe a área de maior dimensão para esta temática, operacionalizada sobre forma da atribuição de montantes pecuniários, que apresentam como outrora, limitações orçamentais sobre a percentagem de estudantes que apoiam. Sobrevive a elitização do Ensino Superior, através de um sistema de Ação Social que não suporta todos os estudantes e agregados familiares em situação de carência socioeconómica, mas que restringe o apoio a 20% do total de estudantes do Ensino Superior.

No entanto, comparativamente aos restantes Estados-membros, Portugal segue a tendência crescente na Europa, onde a esmagadora maioria dos rendimentos do estudante têm por fonte o agregado familiar, os valores totais das bolsas de estudo variam dos 1001 euros aos 3000 euros e onde existem sistemas de garantias de empréstimos. Mas, no caso português, o PIB per capita está abaixo da média europeia, os seus agregados familiares vivem

das dificuldades mais sérias da Europa e a principal fonte de rendimento dos estudantes com preocupantes dificuldades financeiras é o sistema de Ação Social, onde independentemente da sua condição lhes é exigido 10% do seu orçamento mensal para financiar o Ensino Superior (Eurostudent, 2018: 168).

Ora, tendo em conta o contexto português, é fundamental aumentar a dotação orçamental para a Ação Social direta e indireta em Portugal, simultaneamente diminuir o seu excesso de dependência para com fundos europeus e ajustar a percentagem de bolsas a atribuir ao número real de estudantes e agregados familiares em situação de carência socioeconómica.

Não obstante, o enquadramento ao sistema nacional da Ação Social no Ensino Superior português identificou que a sua génese deficitária não se limita a dotação orçamental. A maioria das problemáticas têm origem na legislação vigente, que não isenta nenhum estudante do 1º ciclo, independentemente da sua condição socioeconómica, do pagamento da propina, o que representa sérios constrangimentos quanto ao RABEEES.

As mais recentes alterações ao RABEEES contemplam algumas propostas do movimento estudantil, mas é de destaque a revisão da eficiência da atribuição de bolsas de estudo pela contratualização, pelo que é cedo demais para refletir nos resultados desta medida, sendo absolutamente necessário o acompanhamento da sua implementação em continuidade sobre a forma de monitorização e avaliação.

Todavia, no RABEEES permanecem limitações quanto a contribuições pecuniárias complementares, como por exemplo as necessárias para despesas do estudante em situação de carência socioeconómica, em material fundamental para o aproveitamento académico, ou o caso omissis da isenção do estudante bolseiro para qualquer taxa e emolumento.

Compreende-se como evidente a definição da revisão do RABEEES como prioridade, num processo participado, auscultando os interessados e adequando a atribuição de valores pecuniários para as necessidades reais dos estudantes.

No que aos Serviços de Ação Social diz respeito é crítica a situação de escassez de recursos humanos, num contexto de precariedade laboral dos técnicos superiores para a quantidade de tarefas que têm a realizar. No que

trata à coesão territorial, não obstante a existência do Conselho Nacional de Ação Social do Ensino Superior, são omissas as plataformas de coordenação regionais para a partilha de recursos de um mesmo território. As refeições sociais foram estabelecidas em função do indexante de apoios sociais, porém persiste numa percentagem demasiado alta ao poder de compra do estudante e agregado familiar. E persiste um vazio legal sobre o papel claramente definido dos Serviços de Ação Social em matérias desportivas e culturais, responsabilidade social, ambiental e saúde (particularmente relevante na carência de aconselhamento psicológico nas IES).

Em simultâneo, os apoios para mobilidade estudantil constituem um eixo central para o Ensino Superior, porém em termos operacionais são reprodutivos de exclusão social. O passe sub23 compõe critérios de elegibilidade limitadores quanto à idade sem motivo fundamentado e os subsídios de mobilidade para as Regiões Autónomas são estabelecidos em sistemas de reembolso, com valores máximos, que restringem as viagens nas épocas altas.

Medidas de combate à taxa de abandono e de incentivo a zonas de baixa densidade demográfica, como o Programa Retomar e o + Superior, foram implementadas com insucesso em relação ao seu potencial e devem ser sujeitas a revisão, pelo que permanece um vazio de políticas públicas com eficiência para apoio do estudante no acesso e regresso ao Ensino Superior.

CAPÍTULO III

ESTUDANTES COM NECESSIDADES EDUCATIVAS ESPECIAIS

56_ ENQUADRAMENTO NACIONAL DOS ESTUDANTES COM
NECESSIDADES EDUCATIVAS ESPECIAIS

65_ ANÁLISE COMPARATIVA DOS ESTUDANTES COM
NECESSIDADES EDUCATIVAS ESPECIAIS NO ENSINO
SUPERIOR

70_ RECOMENDAÇÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

ENQUADRAMENTO NACIONAL DOS ESTUDANTES COM NECESSIDADES EDUCATIVAS ESPECIAIS

A Educação Especial em Portugal tem génese organizacional no século XIX, com base num modelo de segregação para cegos e surdos sobre a forma de asilos, de iniciativa privada com escasso financiamento estatal. Nos anos sessenta, a primeira intervenção pública é dirigida pelo Ministério dos Assuntos Sociais e materializada na criação de Centros de Educação Especial e de Observação, constituídos por profissionais com formação especializada. O processo de integração escolar é iniciado pelo Ministério da Educação nos anos setenta, com a criação das Divisões de Ensino Especial dos Ensinos Básico e Secundário. Contudo, comparativamente ao progresso internacional, a evolução do quadro legislativo português nos anos setenta é pouco expressiva na integração de estudantes com necessidades educativas especiais, mesmo que com artigos específicos para defesa da pessoa com deficiência na Constituição da República Portuguesa (Felizardo, 2010).

Em termos legais, a Lei nº 46/86, de 14 de outubro, que constitui a Base do Sistema Educativo, representa a conceptualização da educação inclusiva, como modalidade especial de educação escolar, segundo a alínea 1ª do artigo 17º, visando “a recuperação e integração socioeducativas dos indivíduos com necessidades especiais específicas devidas a deficiências físicas e mentais” e na alínea 5 do artigo 18º, incumbe ao estado a promoção e apoio da educação especial para deficientes.

Não obstante, a omissão no estabelecimento de prioridades para a educação especial no Ensino Superior é visível e comparativamente tardia à evolução das respostas em outros níveis de ensino. Assim, o primeiro serviço de apoio ao estudante com necessidades educativas especiais no Ensino Superior surge em 1985 na Universidade de Coimbra, sobre a forma de “Núcleo de Apoio ao Estudante com Deficiência Visual”, seguido, em 1988, pelo “Serviço de Apoio aos Alunos Deficientes” da Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa. Em 1994, o “Gabinete Pedagógico” da Universidade de Aveiro e o “Gabinete de Apoio ao Estudante com Deficiência” da Universidade do Porto, oferecem um conjunto de materiais de estudo, espaços adaptados e financiamento (Rodrigues, 2015: 17).

A década de noventa continua a tendência legislativa progressista para a educação inclusiva, com o Decreto-Lei n.º 319/91, de 23 de agosto a estabelecer o regime educativo especial aplicável aos alunos com necessidades especiais, que permite uma lógica de funcionamento com base legal às escolas, no atendimento e apoio aos estudantes com necessidades educativas especiais e substitui as diferentes categorias de alunos portadores de deficiência pelo conceito “alunos com necessidades educativas especiais”. Posteriormente, o Despacho conjunto n.º 105/97, de 1 de julho consolida o regimento de prestação de serviços de apoio educativos sobretudo no domínio da diferenciação pedagógica e educação especial.

O início do novo milénio reflete a importância da educação inclusiva no quadro legal português. O processo legislativo com reflexividade sobre os estudantes com necessidades educativas especiais verifica um crescimento exponencial nas últimas três décadas. Casos como o Decreto-Lei n.º 6/2001, de 18 de janeiro que aprova a reorganização curricular do ensino básico e reserva o seu artigo 10º para a educação especial, oferecendo esta modalidade. O Grupo de Trabalho para o Apoio a Estudantes com Deficiências do Ensino Superior (GTAEDDES) é criado no âmbito do “Protocolo de Cooperação entre Instituições de Ensino Superior Público” a 15 de junho de 2004. O Decreto-Lei nº 20/2006, de 31 de janeiro que revê o regime jurídico do concurso para seleção e recrutamento do pessoal docente da educação pré-escolar e dos ensinos básicos e secundário e no n.º 1 do artigo 6º estabelece lugares de educação especial para promoção da inclusão socioeducativa dos estudantes com necessidades educativas especiais, configurando grupos de docência especializados.

Finalmente, o Decreto-Lei n.º 3/2008, de 7 de janeiro, revoga o Decreto-Lei n.º 319/91, de 23 de agosto, definindo os apoios especializados a prestar na educação pré-escolar e nos ensinos básicos e secundário dos sectores público, particular e cooperativo. Segundo o respetivo n.º 2 do artigo 1º, com os objetivos de promover “a inclusão educativa e social, o acesso e sucesso educativo, a autonomia, a estabilidade emocional, bem como a promoção da igualdade de oportunidades, a preparação para o prosseguimento de estudos ou para uma adequada preparação para a vida profissional e para uma transição da escola para o emprego das crianças e dos jovens com necessidades educativas especiais”.

Embora seja notório o desenvolvimento da investigação para integração dos estudantes com necessidades educativas especiais em Portugal, o mesmo não é possível argumentar quanto a esta realidade para o Ensino Superior.

Na análise da literatura internacional, Rodrigues (2015) argumenta que na maior parte dos países a evolução da educação inclusiva tem domínio principal ao nível da educação básica. O Ensino Superior português segue a tendência de fraco investimento em investigação para o desenvolvimento desta matéria, fator que potencializa os constrangimentos de fundamentação de políticas públicas com foco na educação especial. Autores como Castanheira (2013), Santos (2004), Antunes, Faria, Rodrigues e Almeida (2013) consideram insuficientes as políticas públicas portuguesas em resposta às necessidades especiais de educação no Ensino Superior.

Contudo, existe enquadramento legal específico para o Ensino Superior sobre esta temática, como a Portaria n.º 787/85, de 17 de outubro, que determina um acréscimo ao *numerus clausus* estabelecido, destinado ao ingresso no Ensino Superior de candidatos com necessidades educativas especiais, que inclui apoio sobre a forma de material, equipamento e acompanhamento especializado. A Portaria n.º 216/94, de 12 de abril, estabelece, pela primeira vez, um contingente especial para estudantes com deficiência física ou sensorial correspondente a 1% das vagas. Esta percentagem é alargada para 2% das vagas para a 1ª fase, com a publicação da Portaria n.º 715/2001, de 12 de julho. Atualmente, a Portaria n.º 211/2018, de 17 de julho, fixa 4% de vagas para candidatos com deficiência para a 1.ª fase ou duas vagas e 2% das vagas fixadas para a 2.ª fase ou uma vaga.

*

A realidade dos estudantes com Necessidades Educativas Especiais (NEE) nos estabelecimentos de Ensino Superior portugueses tem sido objeto de várias análises, entre as quais o Inquérito às Necessidades Educativas Especiais no Ensino Superior 2017/2018, elaborado pela Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência (DGEEC), que resulta numa caracterização a 112 IES. Assim, foram identificados 1644 estudantes com necessidades educativas especiais inscritos em estabelecimentos de Ensino Superior, 91,5% no ensino público. Na região da Área Metropolitana de Lisboa frequentam o

ensino público 442 estudantes com NEE e o privado 95. No ano letivo de 2016/17 foram diplomados 303 estudantes com NEE, dos quais 89,4% no Ensino Superior público, a maioria com ciclos de estudo de licenciatura (60,7%), seguidos de mestrado (11,9%) e doutoramento (0,7%).

Todavia, há que ter em consideração o facto de os números corresponderem a estudantes sinalizados para apoio/acompanhamento pelo estabelecimento de Ensino Superior, ou seja, não representam a totalidade dos estudantes com necessidades educativas especiais. Acrescenta-se ainda a conflitualidade entre o domínio concetual de estudante com necessidades educativas especiais, sendo que a DGEEC adota a definição da Organização Mundial de Saúde (OMS), e os regulamentos específicos dos estabelecimentos de Ensino Superior podem variar em conceptualização.

No entanto, de acordo com o mesmo estudo, as respostas apuradas indicam que 63 IES (56,3%) têm algum tipo de regulamentação para estudantes com NEE, mas somente 35 (31,3%) apresentam estatutos ou regulamentos específicos para estes alunos (Gráfico 10). No que diz respeito a serviços de apoio para estudantes com NEE, 45,5% das IES afirmam possuir estas estruturas, porém somente 34,8% serviços têm entre 0 a 4 anos de funcionamento.

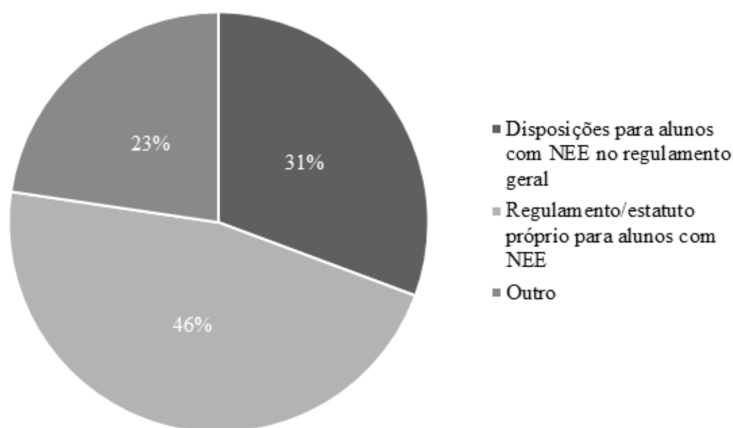


Gráfico 10: Tipo de regulamentação específica para alunos com NEE nas IES entre 2017 e 2018.

Fonte: Inquérito às Instituições de Ensino Superior e respetivas Unidades Orgânicas sobre necessidades educativas especiais 2017/2018, DGEEC.

Em termos nacionais, foram identificados 184 serviços de apoio distribuídos pelas IES e respectivas Unidades Orgânicas (UO), que somam 375 funcionários. No entanto, uma breve análise sobre os recursos humanos que constituem estes apoios compreende que somente 54,4% são funcionários em tempo integral, sendo os restantes 45,6% trabalhadores em tempo parcial.

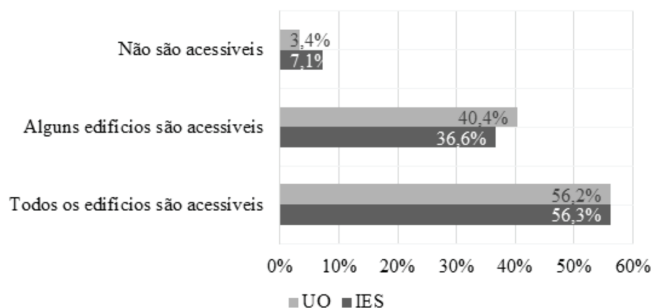


Gráfico 11: Percentagem de acessibilidade para estudantes com NEE dos edifícios das IES e UO em 2017/2018.

Fonte: Inquérito às Instituições de Ensino Superior e respectivas Unidades Orgânicas sobre necessidades educativas especiais 2017/2018, DGEEC.

No que à acessibilidade dos estudantes com necessidades de educação especiais aos estabelecimentos de Ensino Superior diz respeito, a maioria das IES (56,3%) e Unidades Orgânicas (56,2%) afirmam dispor acessibilidade total aos seus edifícios (Gráfico 11). Contudo, 36,6% das IES e 40,4% das UO têm alguns edifícios acessíveis. Por último, somente uma pequena parte dos inquiridos admite que nenhum dos seus edifícios é acessível a estudantes com necessidades educativas especiais.

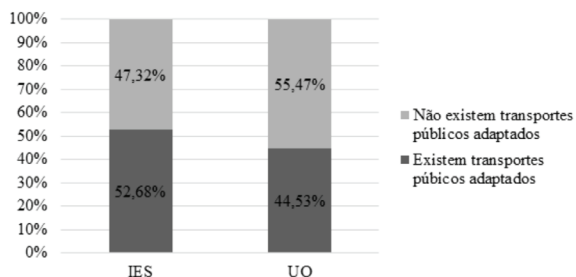


Gráfico 12: Transportes públicos adaptados para o acesso de estudantes com NEE às IES e UO em 2017/2018.

Fonte: Inquérito às Instituições de Ensino Superior e respetivas Unidades Orgânicas sobre necessidades educativas especiais 2017/2018, DGEEC.

Os serviços de transportes públicos adaptados que oferecem acesso às IES e UO revelam uma situação preocupante, onde 47,32% das IES e 55,47% das UO respondem não ter acessibilidade através de qualquer transporte público para estudantes com necessidades educativas especiais (Gráfico 12). É de destacar a situação da Região Autónoma dos Açores, que não possui nenhum transporte público adaptado que ofereça acesso à IES ou OU. Em simultâneo, a maioria dos estabelecimentos de Ensino Superior organizam regularmente transportes adaptados para trajetos específicos (49,07%) ou para situações regulares (31,03%) e 19,89% não organizam qualquer tipo de trajeto em transportes adaptados para estudantes com NEE.

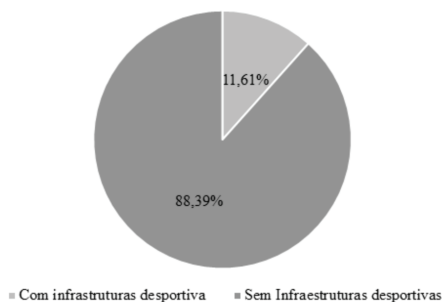


Gráfico 13: Infraestruturas desportivas nas IES para a prática de desporto adaptado nas IES em 2017/2018.

Fonte: Inquérito às Instituições de Ensino Superior e respetivas Unidades Orgânicas sobre necessidades educativas especiais 2017/2018, DGEE.

A situação da inclusão dos estudantes com NEE é deteriorada no que toca à prática de desporto, sendo meramente 13 (11,61%) as IES em Portugal que providenciam infraestruturas adaptadas (Gráfico 13). A maioria destas infraestruturas estão na região Norte e não possuem nenhuma infraestrutura desta categoria o Algarve, Região Autónoma dos Açores e Região Autónoma da Madeira. A Região Centro e Alentejo, destacam-se enquanto IES e UO que não proporcionam qualquer modalidade desportiva para alunos com necessidades educativas especiais. É de acrescentar que desporto adaptado na Área Metropolitana de Lisboa só é providenciado por um estabelecimento de Ensino Superior. O papel do desporto para a integração na vida académica dos estudantes com necessidades educativas especiais é pouco representativo, impossibilitando os resultados benéficos argumentados por autores como Ivan Reis (2005), Helena Figueiredo e Luísa Faria (2005).

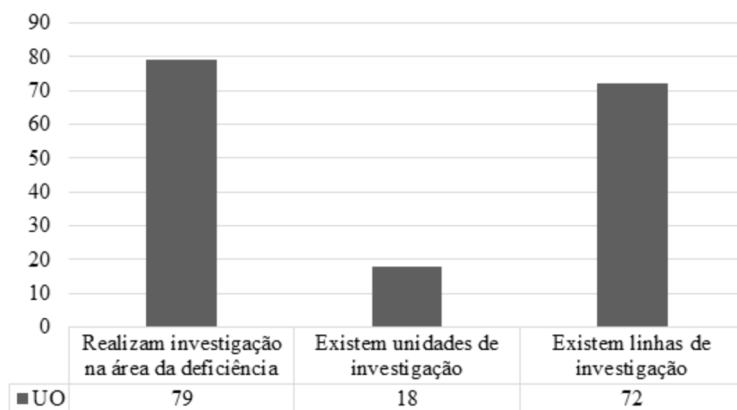


Gráfico 14: Investigação nas UO na área da deficiência ou no domínio da inclusão da diversidade em 2017/2018.

Fonte: Inquérito às Instituições de Ensino Superior e respetivas Unidades Orgânicas sobre necessidades educativas especiais 2017/2018, DGEEC.

A realidade da investigação na área da deficiência ou no domínio da inclusão da diversidade é evidenciada pelos dados do Inquérito às IES e respetivas UO sobre necessidades educativas especiais. Em conclusão, 79 (29,8%) das UO realizaram investigação sobre a temática, 72 (27,1%) verificam linhas de investigação e 18 (6,7%) criaram unidades de investigação (Gráfico 14).

Paralelamente, a comissão do Encontro Nacional de Direções Associativas, através da produção do seu Relatório Final – As Necessidades Educativas Especiais no Sistema de Ensino Superior Português, verifica com o “Inquérito A” endereçado a estudantes com NEE, que a maioria (58,3%) não recorre ao Contingente Especial de Acesso para Estudantes com Necessidades Educativas Especiais, para uma amostra composta por 79,2% dos inquiridos que revelam necessidade comprovada de apoio à Educação Especial. Em simultâneo, os resultados do mesmo questionário manifestam o apoio insuficiente prestado pelas IES e o desconhecimento do quadro legal existente para estudantes com NEE.

O mesmo relatório apresenta um outro inquérito direcionado para as Federações e Associações Académicas e de Estudantes sobre a realidade dos estudantes com NEE. Neste, os resultados representam a ignorância de 43,6% dos inquiridos para a existência de um Contingente Especial de Acesso ao Ensino Superior para estudantes com NEE e uma falta de conhecimento elevada da realidade dos regulamentos específicos e mecanismos ou estruturas de apoios aos estudantes com NEE na respetiva IES. A este cenário é de acrescentar que, dos inquiridos, somente 20,5% afirmam realizar atividades de integração dos estudantes com NEE.

*

A implementação de políticas públicas para educação inclusiva no Ensino Superior português tem sido alvo de debate nos últimos anos, tendo a grande maioria dos partidos com assento na Assembleia da República mobilizado iniciativas parlamentares sobre a matéria. Recentemente, a Resolução da Assembleia da República n.º 195/2017 recomenda ao Governo que apoie os estudantes com necessidades educativas especiais, reproduzindo

algumas das orientações do CNE, Conselho Europeu, Comissão Europeia e Convenção dos Direitos das Pessoas com Deficiência. O próprio Programa do XXI Governo Constitucional 2015-2019 tem por objeto a promoção do acesso à educação para pessoas com deficiência.

A Estratégia Europeia para a Deficiência 2010-2020 define como grandes áreas de ação a acessibilidade, participação, igualdade, emprego, educação e formação, proteção social, saúde e ação externa. Neste momento, o caso português distingue-se pela incapacidade de assegurar medidas como “complementar a recolha de estatísticas periódicas relativas à deficiência com vista ao acompanhamento da situação das pessoas com deficiência”, “sensibilizar a sociedade para as questões relacionadas com a deficiência e fazer com que as pessoas com deficiência conheçam os seus direitos e saibam exercê-los” e com eficácia “promover a inclusividade do ensino e da aprendizagem ao longo da vida para os alunos e os estudantes com deficiência”. Nesse sentido, é importante analisar as orientações para desenho de políticas públicas construídas por diferentes entidades.

O parecer sobre Estudantes com Necessidades Educativas Especiais no Ensino Superior (2017), produzido pelo Conselho Nacional de Educação, enuncia um conjunto de recomendações, tais como orientações para aprovação de legislação com conceitos e finalidades claras, necessidade de investigação e avaliação sobre todas as estratégias e medidas neste domínio e, em simultâneo, evitar legislação com objetivos intangíveis e, de destaque, “prever e programar eventuais reforços orçamentais de que as Instituições públicas de Ensino Superior venham a necessitar, quer em consequência de dispensa do pagamento de propinas, quer do planeamento de programas científicos e pedagógicos dirigidos a estes estudantes” (CNE, 2017: 7).

Em 2016 é apresentado o relatório “Ensino Superior e Inclusão em Portugal: Diagnóstico e Contributos para uma melhor inclusão das Pessoas com Deficiência Visual e Auditiva”, que divulga fragilidades estruturais como a falta de coerência estratégica das IES em Portugal, constrangimentos na conceptualização e estatística de estudantes com necessidades educativas especiais nas IES, a falta de diálogo e troca de boas práticas entre grupos e projetos com foco na área, o pouco incentivo que conduz à falta de eficácia das vagas fixadas para estudantes com necessidades educativas especiais,

o “vazio legal” entre o quadro legal existente e a implementação de medidas concertadas entre as IES, a carência de práticas de ensino-aprendizagem para o corpo docente, materiais pedagógicos adaptados e tipologias de ação para integração social dos estudantes com necessidades educativas especiais, escassez na promoção e financiamento de atividades para sensibilização da comunidade académica (Porfírio, 2016: 59-62).

Este relatório sustenta que o pilar fundamental para combater limitações de recursos ou de partilha de informação advém da sensibilização de decisores políticos, do corpo docente e não-docente e de estudantes com e sem necessidades educativas especiais, e através da partilha de boas práticas e resultados já obtidos pelas IES, trabalhos de investigação ou Grupos de Trabalho (Porfírio, 2016: 62).

Rodrigues (2015) acrescenta que, embora seja necessária uma maior intervenção em termos de enquadramento legal, recursos e serviços, “para a inclusão acontecer, terá que existir um movimento da pessoa com NEE e da estrutura social promotora da inclusão, que se influenciam mutuamente” (Sassaki, 1997 citado em Rodrigues, 2015: 43).

ANÁLISE COMPARATIVA DOS ESTUDANTES COM NECESSIDADES EDUCATIVAS ESPECIAIS NO ENSINO SUPERIOR

A abordagem conceptual da educação especial enquanto integração igualitária das pessoas com deficiência não ocorre em termos mundiais com a mesma intensidade ou modelo. No entanto, a esmagadora maioria das políticas educativas, nacionais e supranacionais para a inclusão dos estudantes com necessidades educativas especiais são somente implementadas na segunda metade do século XX. Assim, o rápido crescimento das políticas públicas obriga a um breve enquadramento sobre a evolução das políticas de educação inclusiva deste subgrupo de estudantes.

O primeiro momento de registo de defesa dos direitos da pessoa portadora de deficiência advém da aprovação da Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948). Esta precede o crescimento do movimento de integração educativa pelas Associações de Pais, em organizações como a National Association of Retarded Children (desde 1992 denominada The Arc of the United States), que na atualidade descreve sessenta e oito anos de advocacy de pessoas com deficiências intelectuais e de desenvolvimento (Rodrigues, 2015: 3).

O envolvimento da sociedade civil na promoção de políticas inovadoras para a integração escolar dos alunos com NEE nos Estados Unidos da América marcam a década de 50, com ênfase posterior nos direitos sociais das minorias nos anos 60, fenómeno demonstrativo da complexidade no trajeto para a educação inclusiva, que se estende das terminologias às medidas implementadas (Abreu, 2012: 108).

Os anos sessenta verificam um novo crescimento dos movimentos de integração dos estudantes com necessidades educativas especiais e a difusão das políticas de educação inclusiva atinge países com modelos sociais democratas como a Suécia, Dinamarca e Noruega. Emergem ainda, nas décadas seguintes e com ritmos de integração diferentes, na Itália, Holanda e Alemanha (Rodrigues, 2015: 3).

São de referência dois documentos que contribuíram para a reconfiguração da Educação Especial para os estudantes com Necessidades Educativas Especiais. A proposta da integração de crianças portadoras de deficiência no ensino com os seus pares, num modelo universal e gratuito, pelo documento legislativo Education for All Handicapped Children Act-PublicLaw 94/142 e o Warnock Report de 1978, para a conceptualização de Necessidades Educativas Especiais, cujas propostas foram implementadas no Reino Unido e adaptado à maioria dos sistemas educacionais (Rodrigues, 2015: 4).

Na década de oitenta, a consciencialização da pessoa com deficiência é materializada pelo Ano Internacional das Pessoas com Deficiência em 1981 e pela aprovação na Assembleia Geral das Nações Unidas do Programa Mundial de Ação Relativo às Pessoas com Deficiência. No final desta década, a Conferencia Mundial sobre a Educação para Todos, realizada em 1990, reafirma a importância de garantir condições para a igualdade

de oportunidade dos estudantes, inclusivamente dos com necessidades educativas especiais.

Em 1992, o Conselho da Europa elabora o documento “Uma política coerente para a reabilitação das pessoas com deficiência”, com o desenho de orientações para políticas de reabilitação e participação dos cidadãos com deficiência, independentemente da sua condição socioeconómica (Rodrigues, 2015: 5).

O ano de 1994 fica em destaque pela organização do Congresso Mundial sobre Necessidades Educativas Especiais, entre o Governo de Espanha e a UNESCO, que culmina na retificação do Enquadramento da Ação sobre Necessidades Educativas Especiais e na implementação da Declaração de Salamanca sobre Princípios, Política e Prática na área das Necessidades Educativas Especiais. Em 1995, a Assembleia Geral das Nações Unidas solicita que as considerações da 33ª sessão da Comissão para o Desenvolvimento Social fossem aplicadas nos respetivos problemas nacionais, sobre a forma do projeto de Normas sobre a Igualdade de Oportunidades para Pessoas com Deficiência. A década de noventa culmina na recomendação do Conselho da Europa aos Estados membros, para evitarem a discriminação dos seus cidadãos na implementação de medidas e é aprovada ainda a Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI: Visão e Ação (1998). (Abreu, 2012: 107)

Em 2007, as Nações Unidas esclarecem as obrigações e deveres dos seus Estados Membros, o que inclui assegurar que todas as pessoas tenham direitos iguais, incluindo aquelas com deficiências e, para tal, formularam a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, assinada por 143 membros.

Na atualidade, o debate sobre a inclusão dos estudantes com Necessidades Educativas Especiais é cada vez mais frequente, como é o caso do Brasil, ainda que com diminuto quadro legal. Os estabelecimentos de Ensino Superior brasileiros oferecem a iniciativa, desenhando estratégias de inclusão, executando ações de formação contínua dos docentes, produção de material pedagógico, adaptação da oferta curricular ou no desenho de programas de apoio às pessoas com necessidades especiais, como o Programa de Tutoria Especial, que mobiliza estudantes da mesma área no

suporte a alunos portadores de diferentes categorias de deficiência (Abreu, 2012: 109).

A União Europeia é menção de boas práticas no progresso de apoio aos estudantes com NEE, algo estrutural, visto que no próprio funcionamento da União Europeia figura o combate da exclusão social das pessoas com deficiência, tanto nos artigos 21º e 26º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, como nos artigos 10º e 19º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

Deste modo, na Noruega as taxas de frequência são universalmente gratuitas e os estabelecimentos de Ensino Superior são incumbidos da produção de um meio de ensino favorável à inclusão. A reforma no sistema superior de ensino, os estudantes NEE, transformações na metodologia de ensino, planeando um modelo fundamentado na prática, na educação inclusiva, com espaço para o ensino modular de orientação continuada e de proximidade. Em resultado, o sucesso escolar tem vindo progressivamente a aumentar (Abreu, 2012: 108).

Em Espanha resistem os constrangimentos relacionados com a acessibilidade de transportes públicos para os campi universitários. No entanto, existem medidas implementadas para este subgrupo de estudantes que seguem as linhas orientadoras da Declaração de Salamanca (1994). Rodrigues (2015) apresenta três pilares legislativos na defesa do aluno com NEE que frequenta o Ensino Superior, a Ley Orgánica de Universidades de 2001, a Ley Orgánica de Universidades de 2007 e o Real Decreto, de 2007. As duas primeiras estabelecem e implementam medidas de promoção da igualdade de oportunidades para todos os estudantes, em termos de acessibilidade e participação na vida académica. A última reafirma as anteriores, desde que comprovada a situação de estudante portador de deficiência.

Em consequência, são criadas medidas como fixação de vagas para alunos com NEE comprovadas, adaptação das frequências e exames quanto a duração, espaço e recursos materiais e humanos. Em específico, são implementadas medidas para os estudantes portadores de deficiência motora, visual e auditiva, como a remoção de barreiras arquitetónicas nos campi universitários (inclusivamente a adaptação de salas de aula, bibliotecas e

lavatórios), reserva de acompanhamento técnico especializado, serviços de apoio para a inclusão, sensibilização de docentes e estudantes e formação contínua de docentes (Batanero, 2004).

No entanto, mesmo na União Europeia existe um longo caminho a percorrer. O Comité sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (2015) descreve recomendações específicas para o artigo n.º 24 da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, no que concerne à ausência de acesso inclusivo e de qualidade de pessoas com deficiência a educação em diferentes Estados-Membros. Assim, o Comité recomenda um diagnóstico situacional e implementação de medidas que harmonizem esta realidade com a Convenção e o adicionar aos indicadores de educação da Estratégia Europa 2020 da mensurabilidade de pessoas com deficiência.

Além das recomendações anteriores, o European Disability Forum acrescenta que a Comissão Europeia deve incentivar a investigação sobre material pedagógico e proporcionar condições de alojamento adaptadas às necessidades destes estudantes, pelo meio dos instrumentos de financiamento europeu. Deve promover ainda a troca de boas práticas sobre acessibilidade entre os estados-membros, de modo a potenciar a participação dos estudantes com necessidades educativas especiais em programas europeus de intercâmbio. Soma-se, por fim, a carência de relatórios sobre a inclusão educativa para pessoas com deficiência, atualizados e coerentes, com indicadores e estatísticas comparáveis entre os estados-membros (EDF, 2015: 44).

RECOMENDAÇÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

O contexto geral das políticas públicas para Estudantes com Necessidades Educativas Especiais é representativo de um quadro simbólico e são numerosas as declarações supranacionais com compromisso português, porém os dados reais apontam para uma enorme fragilidade para a sua implementação real.

Ao contrário do que acontece em outros países, Portugal não estabelece metas para o crescimento da frequência dos estudantes com necessidades educativas especiais no Ensino Superior. Um caso ilustrativo é o constante crescimento das vagas fixadas para candidatos com deficiência, acompanhado por um não aumento do número de estudantes com necessidades especiais que ingressam no Ensino ao longo da última década, o que é compreensível visto existir um desconhecimento geral acerca de um Contingente Especial de Acesso ao Ensino Superior.

Esta tendência é acompanhada pela omissão de orientação estratégica em termos nacionais e por falta de regulamentação e serviços de apoio específicos para este subgrupo de estudantes em aproximadamente metade das IES portuguesas. Para além da debilidade das estruturas portuguesas, acrescenta-se a precaridade dos recursos humanos que constituem os serviços de apoio existentes, dos quais cerca de metade trabalham em part-time.

Outro cenário preocupante é o da acessibilidade nos campi universitários, pois a grande maioria das IES e Unidades Orgânicas não disponibilizam acesso total aos seus edifícios nem garantem serviços de transportes públicos adaptados para estudantes portadores de deficiência. Mais ainda, é quase residual o número de IES que providenciam infraestruturas adaptadas para a prática de desporto dos estudantes com NEE.

O papel dos estabelecimentos de Ensino Superior é fundamental para a integração e sucesso destes estudantes e, tal como acontece em vários Estados-membros, devem ser proativos, tanto na produção/adaptação de recursos/equipamentos de aprendizagem como na consciencialização da comunidade académica para a realidade dos estudantes com

NEE, através de ações de formação e materiais de suporte para docentes, não docentes e estudantes. Neste contexto, também as estruturas associativas devem construir atividade para a integração dos estudantes portadores de deficiência.

Em conclusão, na temática dos estudantes com necessidades educativas especiais no Ensino Superior urge a necessidade de reflexão sobre as suas muitas fragilidades, o que tem potencial de conduzir a um primeiro passo para criação de canais de comunicação, inclusivos de todas os estabelecimentos de Ensino Superior, para a troca de boas práticas pedagógicas entre grupos de trabalho e gabinetes de apoio ao aluno.

CAPÍTULO IV

OFERTA FORMATIVA E PROCESSOS PEDAGÓGICOS

**74_ ENQUADRAMENTO NACIONAL DA OFERTA FORMATIVA
E PROCESSOS PEDAGÓGICOS**

**78_ ANÁLISE COMPARATIVA DO PAPEL DO ENSINO
SUPERIOR NA EUROPA**

79_ RECOMENDAÇÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

ENQUADRAMENTO NACIONAL DA OFERTA FORMATIVA E PROCESSOS PEDAGÓGICOS

A qualidade pedagógica é analisada e clarificada através de princípios e fatores pedagógicos, essenciais para a análise de processos pedagógicos quanto ao seu conteúdo e qualidade. Estes fatores têm especial importância quando a tónica da educação se coloca no seu papel transformador e emancipatório, podendo ainda focar-se no papel adicional da Academia como um momento de preparação para o mercado de trabalho a partir da consolidação das soft skills dos estudantes, bem como a consolidação de conhecimento técnico. Estes, no seu conjunto, aproximam o estudante do mercado de trabalho.

Podem ser enunciados oito princípios pedagógicos: (1) a intencionalidade, que diz respeito à direção da ação pedagógica, nos âmbitos cultural, científico, técnico, pessoal e social, definida tendo em conta a educação formal e sua ligação e aplicação na sociedade; (2) a transparência, que diz respeito à explicitação dos pressupostos, da finalidade, da metodologia, bem como do processo de aprendizagem e os parâmetros definidos para a sua avaliação; (3) a coerência da ação pedagógica, em relação aos pressupostos e finalidades do ensino e/ou formação, tendo ainda em conta os conteúdos e sua avaliação; (4) a relevância da pedagogia, como promotora do contacto com o meio socioprofissional, bem como de experiências que contribuam para a aquisição de saberes e linguagens relevantes para o futuro; (5) a capacidade de reflexão, que diz respeito ao desenvolvimento do pensamento crítico e divergente, não só acerca do mundo que rodeia os estudantes mas também sobre o próprio processo, conteúdo e método de avaliação pedagógicos; (6) a democraticidade, como um princípio que procura promover uma cidadania democrática a partir do sentido de justiça, respeito, liberdade, cooperação e interajuda; (7) a autodireção, aqui entendida como a capacidade do próprio estudantes ter autonomia e motivação para participar e dirigir a sua aprendizagem, o princípio em si diz respeito à definição de objetivos e métodos claros voltados para cada estudante, tendo este um papel central e ativo na sua autoavaliação, autoconfiança e vontade própria de aprender; (8) a criatividade e a inovação, princípios indispensáveis em qualquer processo pedagógico para o despoletar de uma visão pluri, inter e

transdisciplinar, bem como para a resolução de problemas, desenvolvimento de pensamento e ações divergentes, com uma atitude inovadora no contexto socioprofissional futuro.

Analisando estes princípios pedagógicos, os da relevância, da capacidade de reflexão, democraticidade, autodireção e criatividade são aqueles que preveem uma maior implicação e participação dos estudantes, pelo que importa compreender em que medida estes participam no processo pedagógico em si, contemplando aqui a diversidade curricular, o papel do estudante na estrutura atual do Ensino Superior e de que forma a Academia dota os estudantes de competências técnicas e humanas ao nível do mercado de trabalho e desafios globais atuais.

*

○ Ensino Superior Português enquanto sistema tem vindo a transformar-se e modificar-se até aos tempos atuais, havendo, contudo, processos que não se encontram concluídos, e outros passíveis de serem melhorados e modernizados. A declaração de Sobornne, em 1998, assinalou o início de profundas alterações que se viriam a solidificar e oficializar com a Declaração de Bolonha, em junho de 1999, na qual foram definidas um conjunto de transformações que viriam a decorrer por toda a Europa (Federação Académica de Lisboa, 2016).

○ Ensino Superior encontra-se estruturado de acordo com os princípios de Bolonha, pretendendo garantir uma preparação científica, cultural e técnica para formar os estudantes para uma vida profissional e cultural, dotando-os de um pensamento crítico e inovador. Partindo de uma cooperação intergovernamental de 48 países europeus, um dos objetivos primordiais do processo de Bolonha seria o de criar um Espaço Europeu de Ensino Superior através da introdução de um sistema que permite a comparação ao nível transnacional (Federação Académica de Lisboa, 2016). Definiram-se os graus de licenciatura, mestrado e doutoramento como programas curtos de Educação Superior. A agenda de Bolonha contempla ainda a introdução dos percursos de aprendizagem flexíveis e a aprendizagem centrada no estudante, reforçando assim o papel deste na sua própria aprendizagem, mas também alertando para o respeito pela individualidade e percurso de

cada estudante, abrindo portas para a educação diferenciada e capaz de garantir o equilíbrio entre as necessidades pessoais, educativas e profissionais de cada um (Comissão Europeia, 2018).

Quase vinte anos depois do início do Processo de Bolonha, importa reafirmar as prioridades do Espaço Europeu de Ensino Superior, nomeadamente, a mobilidade de estudantes e professores no espaço europeu, promovendo paralelamente uma maior cooperação entre Instituições do Ensino Superior na luta para a melhoria da competitividade, inclusão e democratização da educação ao nível superior (Comissão Europeia, 2018).

Nos últimos anos verificou-se uma evolução e alargamento do acesso ao Ensino Superior. O estudo *Education at a Glance* (2017) caracteriza a diferenciação entre a origem e a condição social dos públicos que frequentam o Ensino Superior, com a evolução dos mercados de trabalho exigentes coloca-se atualmente uma maior tónica no papel da educação, em especial da formação superior, como veículo de mobilidade social ascendente. O modelo das Instituições de Ensino Superior, permitindo o alargamento no acesso, viria a eliminar as barreiras como a etnia, o género e o estrato social à participação no Ensino Superior. Contudo, estudos mostram que o aumento da diversificação institucional foi acompanhado por um aumento da estratificação, dificultando a mobilidade social (Arum Gamoran & Shavit, 2007; Reimer & Jacob, 2011; Triventi, 2013; Marconi, 2015; Marginson, 2016 cit in Comissão Europeia, 2018: 88).

No momento em que ingressam no Ensino Superior, os estudantes confrontam-se com um conjunto de oportunidades e escolhas no que toca a planos de estudo, tipos de instituições, área de estudo e/ou investigação e somam-se os desafios no período de transição entre o ensino secundário e esta nova etapa (Comissão Europeia, 2018).

No estudo realizado pela Federação Académica de Lisboa (2018) aquando do Livro Negro, de facto, mais de 70% dos estudantes inquiridos afirmaram que a oferta formativa na sua Instituição de Ensino Superior é diversificada. Ainda assim, mediante o crescimento acentuado do número de estudantes que ingressam no Ensino Superior e com a escolaridade obrigatória fixa nos 18 anos, poder-se-á, futuramente, colocar a questão se os planos de estudos respondem às realidades socioeconómicas atuais em suficiente variedade (Queiró, 2017).

No que trata a regionalidade das ofertas formativas, o Decreto-Lei n.º 74/2006, de 24 de março, identifica como princípios orientadores:

- a) Não duplicação da oferta já existente no mesmo âmbito regional;
- b) Diferenciação da oferta entre subsistemas, suprimindo progressivamente a oferta formativa que não se enquadre na vocação específica do seu subsistema;
- c) Especialização da oferta, concentrando a sua oferta formativa nas áreas em que tenham especial qualidade”.

As atividades extracurriculares constituem oportunidades para a expansão de conhecimentos noutras áreas que sejam do interesse do estudante, permitindo complementar o seu conhecimento de base e como forma de aquisição de competências pessoais e sociais (soft skills). Contudo, 45% das Associações Académicas e de Estudantes da Academia de Lisboa revelam que esta oferta extracurricular é insuficiente (Federação Académica de Lisboa, 2018). Com efeito, quando inquiridos acerca da sua ocupação do tempo não-letivo, os estudantes revelaram que dedicavam o seu tempo, sobretudo, à realização de trabalhos académicos (Luísa Cerdeira, et al., 2018).

O Suplemento ao Diploma materializa-se num documento que certifica a atividade extracurricular realizada pelo estudante no mesmo espaço temporal em que realizou o seu ciclo de estudos. Por sua vez, este é com efeito um suplemento ao diploma que certifica a conclusão do ciclo de estudos, identificando ainda a instituição de ensino e a área de formação (Federação Académica de Lisboa, 2016). Trata-se de um documento de crucial importância no que diz respeito à valorização da experimentação e aquisição de competências não formais no seio da Academia, pelo que merece o seu cumprimento da regulamentação da Portaria 30/2008, colocando-o como tema de interesse e especial importância.

ANÁLISE COMPARATIVA DO PAPEL DO ENSINO SUPERIOR NA EUROPA

O Ensino Superior, em ligação com a inovação e a investigação, desempenha um papel crucial no desenvolvimento individual e da sociedade, garantindo um capital humano altamente qualificado, dotado de competências técnicas e de cidadania ativa. É neste panorama que as IES se tornam parceiras decisivas da União Europeia no que diz respeito à criação de emprego, ao crescimento económico e à prosperidade, alcançando um desenvolvimento sustentável. A União Europeia refere estas mesmas preocupações aquando da definição da Estratégia 2020, estipulando que nesse ano 40% dos jovens europeus deveriam ter um grau académico superior (Comissão Europeia, 2018).

Nos diversos países europeus, em média, 55% dos estudantes encontram-se satisfeitos com os programas de estudo (Eurostudent, 2018). Acerca da influência de percursos e/ou backgrounds dos estudantes na escolha dos programas de estudos, em comparação com outros países da União Europeia, Portugal revela ser um dos países onde as diferenças entre estudantes com e sem um percurso de Ensino Superior são mais acentuadas.

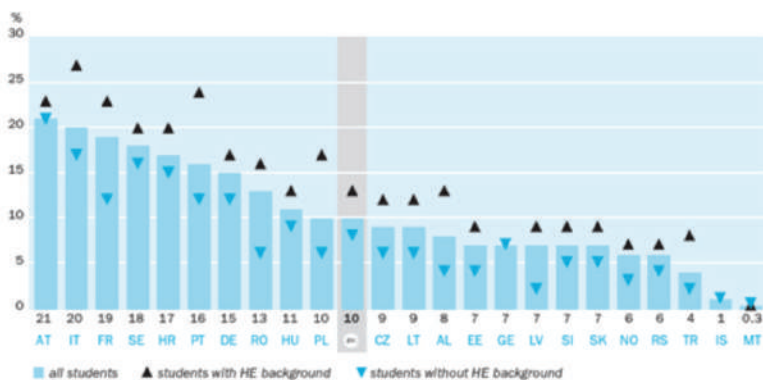


Gráfico 15: Percentagem de Estudantes matriculados em ciclos de estudo com background no Ensino Superior.

Fonte: Eurostudent VI, 2018.

CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES

A preparação para a entrada no mercado de trabalho deve constituir um objetivo primordial das Instituições de Ensino Superior e exige, não só o trabalho desenvolvido nas salas de aula, mas principalmente o incremento das soft skills dos estudantes e do contacto direto com empregadores. Importa ainda refletir acerca dos mecanismos de aquisição de conhecimentos e competências, valorizando a pluralidade de mecanismos para a obtenção dos mesmos para além da educação formal. Deve refletir-se acerca das práticas de transmissão de conhecimento atuais, promovendo aquelas que se consideram boas práticas nos referenciais internacionais e nas singularidades nacionais, mas também adotar novas aproximando o modelo de ensino às expectativas dos estudantes, privilegiando, ainda, a formação pedagógica de docentes.

Cabe às IES a função de formar cidadãos com elevado espírito crítico e capacidade de intervenção em matérias fundamentais do quotidiano, incentivando uma metodologia de formação estruturada em princípios de alargamento das dimensões do saber, criatividade científica e inovação, bem como de construção coletiva de conhecimento entre docentes e discentes, contrariando as metodologias clássicas, sustentadas nas ciências fundamentais e na transferência de conhecimento.

Promover a experimentação de áreas científicas complementares deve ser parte integrante do currículo formativo dos estudantes, através da disponibilização de um leque de unidades curriculares de carácter optativo, definidas com base em ramos de cada área científica. Por outro lado, seria relevante a implementação de uma unidade curricular obrigatória, optativa ou superlativa em todas as formações do Ensino Superior Público como forma de promover a iniciação e o contacto com a investigação científica ou de métodos e técnicas de investigação, passando ainda pela atribuição de um número de ECTS destinados à experimentação de áreas científicas distintas, de grau não superior, existentes na oferta formativa da instituição que o estudante frequenta, dando oportunidade para este experimentar áreas de conhecimento distintas da sua formação de origem.

No que trata especificamente o processo de Bolonha, a compressão de cinco anos de estudos em apenas três anos, no caso do grau de licenciatura, correspondendo, no entanto, ao mesmo conteúdo, deverá ser ainda analisado com algum cuidado, não perdendo de vista aqueles que são os objetivos deste processo nem cair no efeito nefasto da diminuição da qualificação dos europeus.

Para a promoção e oferta de atividades extracurriculares, parece ser essencial reconhecer e estabelecer relações de cooperação com o movimento estudantil para que, em parceria, se ocupem da melhoria de propostas deste tipo de atividades promotoras de educação não-formal e de participação estudantil. Ainda na mesma linha, carece-se de uma reflexão e da construção de um modelo que atribua algum tipo de creditação às competências não formais obtidas a partir de experiências e percursos não acadêmicos.

Por fim, denota-se ainda uma falta de conhecimento acerca do verdadeiro impacto de Bolonha e da crescente população acadêmica no que diz respeito à estratificação do Ensino Superior, bem como na participação estudantil no mesmo, pelo que importa promover a reflexão após uma análise mais cuidada e detalhada desta realidade, por forma a delinear estratégias e planos de ação para alcançar a democratização plena do Ensino Superior.

CAPÍTULO V

CONDIÇÕES DOS ESTUDANTES DESLOCADOS EM PORTUGAL

84_ ENQUADRAMENTO NACIONAL DAS CONDIÇÕES DOS
ESTUDANTES DESLOCADOS EM PORTUGAL

90_ ANÁLISE COMPARATIVA DAS CONDIÇÕES DOS
ESTUDANTES DESLOCADOS

92_ RECOMENDAÇÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

ENQUADRAMENTO NACIONAL DAS CONDIÇÕES DOS ESTUDANTES DESLOCADOS EM PORTUGAL

O número de estudantes matriculados no Ensino Superior em Portugal é hoje muito superior àquele observado há pouco mais de duas décadas (Gráfico 16). Só este ano, segundo a Direção-Geral do Ensino Superior entraram para o ES 54 829 estudantes (número de estudantes colocados nas 1ª, 2ª e 3ª fases). No total são 372 753 estudantes matriculados acompanhando a crescente massificação e democratização do acesso ao Ensino Superior, bem como a mobilidade interna dos estudantes portugueses. No ano letivo de 2015/2016, cerca de 42% dos estudantes (do ensino público) encontravam-se deslocados da sua área de residência. Os estudantes deslocados a frequentar a Academia de Lisboa, no mesmo ano letivo, eram cerca de 30% do número total de inscritos (Ministério da Ciência, Tecnologia e do Ensino Superior & Ministério do Ambiente, 2018).

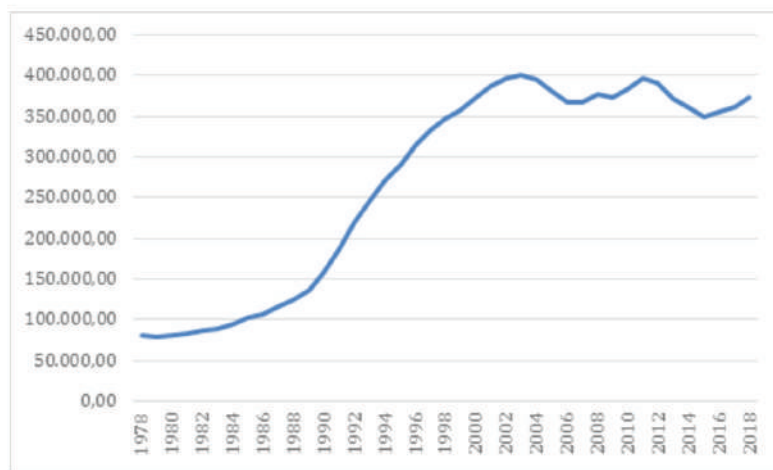


Gráfico 16: Total de estudantes matriculados no Ensino Superior de 1978 a 2018.

Fonte: Pordata, setembro de 2018.

Importa caracterizar este grupo de estudantes que se veem afastados da sua área de residência para ingressar no Ensino Superior, havendo, na Academia de Lisboa, uma elevada percentagem (55% dos inquiridos) de estudantes que se encontra a mais de duzentos e cinquenta quilómetros de distância da sua residência de origem/familiar (Federação Académica de Lisboa, 2018). As despesas correntes anuais, face à residência habitual, mostram realidades muito distintas: os estudantes deslocados gastaram, em média e no ano letivo de 2015/2016 mais 797 euros do que os estudantes que não se encontravam deslocados (gráfico 17). O valor anual das despesas correntes do grupo de estudantes deslocados ronda os 5220 euros (Luísa Cerdeira, et al., 2018).

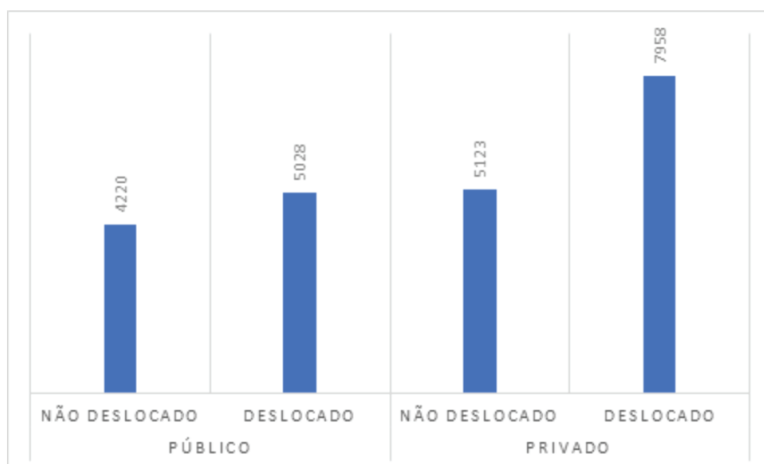


Gráfico 17: Média das despesas correntes anuais por tipo de ensino e de acordo com a situação do estudante face à sua residência em euros em 2015/2016 Média das despesas correntes anuais por tipo de ensino e de acordo com a situação do estudante face à sua residência em euros em 2015/2016

Fonte: Adaptado de Luísa Cerdeira, et al., 2018.

No Relatório dos Custos dos Estudantes do Ensino Superior produzido por Luísa Cerdeira et al. (2018) pode ainda perceber-se que as despesas com o alojamento são a porção mais significativa em relação à despesa total dos estudantes do Ensino Superior, no ano letivo de 2015/2016, dado que o rendimento disponível por parte das famílias não tem acompanhado o ritmo crescente do custo associado ao arrendamento (Pordata, 2017). Adicionalmente, importa recordar alguns dos resultados obtidos aquando a realização do Livro Negro – Por um Ensino Superior de Futuro (Federação Académica de Lisboa, 2018): dos estudantes inquiridos que habitam em casa arrendada, mais de 90% paga mais do que 150 euros de arrendamento. Já 50% dos estudantes deslocados que vivem em residências universitárias pagam mais do que 150 euros, e 30% referem ser beneficiários do complemento de alojamento (adiante retomar-se-á esta questão em relação ao valor máximo mensal regulamentado).

A problemática da habitação não é exclusiva dos estudantes deslocados que recebem apoio por parte da Ação Social Indireta. Aliás, o aumento da densidade populacional nos centros urbanos, associado ao acréscimo acelerado do valor das rendas suportadas, constitui um problema para os estudantes deslocados que habitam em casas ou quartos arrendados. Lisboa é a cidade mais cara no que toca ao arrendamento quando comparada com cidades como o Porto e Coimbra, sendo cerca de 16% mais cara (Uniplaces, 2017). Esta realidade torna-se mais preocupante quando se compara o valor mediano da renda por metro quadrado. Em Portugal a média é de 4,39 euros por metro quadrado, já na área metropolitana de Lisboa cresce para 6,06 euros por metro quadrado (INE, 2017; Ministério da Ciência, Tecnologia e do Ensino Superior & Ministério do Ambiente, 2018).

Face ao esforço financeiro dos estudantes do Ensino Superior e dos seus agregados familiares, importa entender de que formas estes fazem face às despesas de alojamento. Luísa Cerdeira et al. (2018) adianta que os estudantes que habitam fora da sua residência de origem recorrem mais a empréstimos do que aqueles que não são deslocados, como se pode verificar no gráfico 18. No mesmo estudo, aferiu-se que o alojamento constitui o segundo fator (19%) que mais motiva a contração de um empréstimo, sendo as propinas (30%) o principal fator motivador.

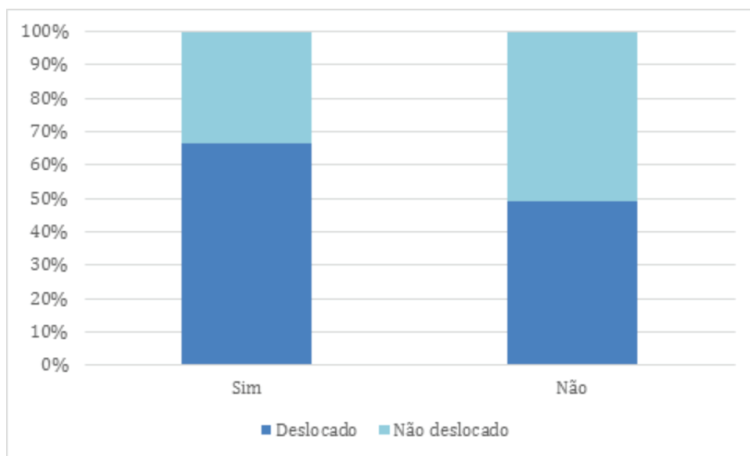


Gráfico 18: Empréstimos bancários aos estudantes do Ensino Superior: Pedido de empréstimo em situação de deslocado em 2015/2016.

Fonte: Adaptado de Luísa Cerdeira, et al., 2018.

Os encargos financeiros de habitação para estudantes deslocados são crescentes e têm repercussões no esforço financeiro dos estudantes e dos seus agregados familiares, confirmando que a questão do alojamento merece especial atenção por parte de vários atores e intervenientes.

Seguidamente, procurar-se-á apresentar as medidas e programas de apoio aos estudantes deslocados, em particular, na temática do alojamento.

No Capítulo II, acerca da Ação Social, reflete-se acerca dos apoios diretos e indiretos. Acerca desta última dimensão importa agora avançar para uma apresentação e análise do estado atual do alojamento para estudantes deslocados e suas condições, atentando primeiro às condições dos estudantes bolseiros e depois daqueles que não se encontram abrangidos pela Ação Social.

Em Portugal, os princípios da política de Ação Social no Ensino Superior foram estabelecidos na década de 90, materializando-se através do Decreto-lei n.º 129/93, de 22 de abril, no qual, aliás, o alojamento aparece como um dos apoios prestados aos estudantes por forma a “melhorar as possibilidades de sucesso escolar”.

Desde então, a legislação tem sofrido diversas alterações, consolidando-se, atualmente, no Regulamento de Atribuição de Bolsas de Estudo a Estudantes do Ensino Superior (RABEEES). Este, ainda assim, enfrenta críticas particularmente por não definir e/ou regular mecanismos de apoio a estudantes que enfrentam dificuldades económicas, deixando a descoberto fragilidades da própria estrutura de Ação Social.

No que respeita à questão do alojamento e do apoio para a alimentação, a Lei n.º 71/2017, de 16 de agosto, veio explicitar alguns dos pontos da Ação Social indireta. Aqui foram definidos os preços máximos de refeição e de alojamento para estudantes do Ensino Superior em função do Indexante de Apoios Sociais (IAS). Para a questão do alojamento, o valor máximo mensal em residência universitária encontra-se fixo nos 17,5% do IAS, o que corresponde atualmente a 75,06 euros mensais, valor bastante inferior àquele que os estudantes da Academia de Lisboa admitiram pagar, tal como referido em cima.

Recentemente, a Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro, sofreu alterações no que trata à dedução à coleta de despesas de formação e educação. Trata-se da Portaria n.º 156/2018, de 29 de maio, que introduz o conceito de “arrendamento de estudante deslocado” no Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (Código do IRS). Este permite considerar as despesas de educação relativas ao arrendamento ou subarrendamento de um imóvel, ou mesmo parte deste, “a membros do agregado familiar que não tenham mais de 25 anos e frequentem estabelecimentos de ensino” com uma localização a mais de 50 quilómetros da residência permanente da família (Diário da República n.º 103/2018, Série I, 2018).

Certo é que no presente ano de 2018 esta foi uma matéria que ganhou espaço na discussão pública, pelo que surgiram algumas medidas reguladoras e planos nacionais acerca da mesma. Importa referir a Lei n.º 36/2018, de julho de 2018, a qual prevê um plano de intervenção para a Requalificação e construção de residências de estudantes do Ensino Superior público com data limite de final do corrente ano, para que em 2019 o Governo possa iniciar a aplicação do mesmo plano. O artigo 5.º da referida legislação vem clarificar a definição de estudante deslocado:

“O estudante deslocado é aquele que, em consequência da distância entre a sua residência e a localidade onde frequenta o ciclo de estudos em que está matriculado e inscrito, necessita de residir nesta localidade ou nas suas limitrofes para frequentar as atividades curriculares do respetivo curso” (Diário da República n.º 141/2018, Série I, 2018).

Adicionalmente, refere as condições materiais das residências universitárias, bem como as suas infraestruturas físicas, considerando ainda a construção de novas residências de estudantes, em estreita colaboração com as IES. Finalmente, respeita a legislação existente que fixa os valores mensais de alojamento para estudantes bolseiros, acrescentando ainda que a “fixação dos preços mensais de alojamento para estudantes que não sejam bolseiros tem por base os valores fixados no ano letivo de 2017/2018” (Diário da República n.º 141/2018, Série I, 2018).

Na mesma linha, o Plano Nacional para o Alojamento no Ensino Superior, lançado em maio de 2018 em conjunto pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e do Ensino Superior e Ministério do Ambiente. Este Plano inclui um diagnóstico acerca do número de estudantes deslocados e as possíveis causas para a falta de resposta no que toca à habitação acessível, apresentando um conjunto de estudos e análises que culminam num conjunto de medidas a aplicar nas áreas de monitorização, reabilitação, habitação e fiscalidade, informação e acompanhamento. De entre as linhas de ação contempladas, destaca-se a monitorização do número de estudantes deslocados e das condições oferecidas pelas residências, assim como o número de camas disponíveis para o alojamento estudantil. O Plano incide adicionalmente sobre um regime de isenção da tributação de rendimentos prediais auferidos ao abrigo de contratos no âmbito do Programa de Arrendamento Acessível para fomentar o arrendamento a estudantes, assim como a dedução dos encargos dos estudantes deslocados com arrendamento em sede de IRS. Por outro lado, tem em atenção a reabilitação de imóveis através do Fundo Nacional para Reabilitação do Edificado (FNRE) e do Instrumento Financeiro para a Reabilitação e Revitalização Urbanas.

Importa ainda referir o Regulamento de Atribuição de Bolsas de Estudo a Estudantes do Ensino Superior, o qual contempla também apoios na área da habitação através do complemento ao alojamento. Nos artigos 18.º e 19.º do RABEEES pode ler-se:

“Alojamento em residências dos SAS – se concedido alojamento em residência, os estudantes bolseiros deslocados beneficiam de um complemento mensal igual ao valor base mensal efetivamente pago pelos bolseiros nas residências, até ao limite de 17,5% do IAS (artigo 19.º, n.º 1);

Alojamento fora das residências dos SAS – se, tendo requerido a atribuição de alojamento em residência, não o tenham obtido, beneficiam de um complemento igual ao valor do encargo efetivamente pago pelo alojamento e comprovado por recibo, até ao limite de 30% do IAS (artigo 19.º, n.º 2)”.

ANÁLISE COMPARATIVA DAS CONDIÇÕES DOS ESTUDANTES DESLOCADOS

A situação de habitação dos estudantes encontra-se intimamente ligada às preferências pessoais, às restrições financeiras, normas e valores culturais e sociais, bem como à variedade de oportunidades e/ou opções de formas de habitação (Eurostudent, 2018: 200).

Na Europa, cerca de 15% dos estudantes partilham casa com outros estudantes sem ser em residências universitárias, sendo comum em Portugal isso acontecer, bem como Irlanda e na Suíça. Por outro lado, a média europeia de estudantes que vivem em residências universitárias é de 18%. Por fim, viver sozinho parece ser a opção pela qual menor número de pessoas opta.

A maior fonte de rendimento de estudantes alojados em residências universitárias, na Europa, advém, primeiro, de apoios públicos, e logo em seguida do suporte familiar (gráfico 19).

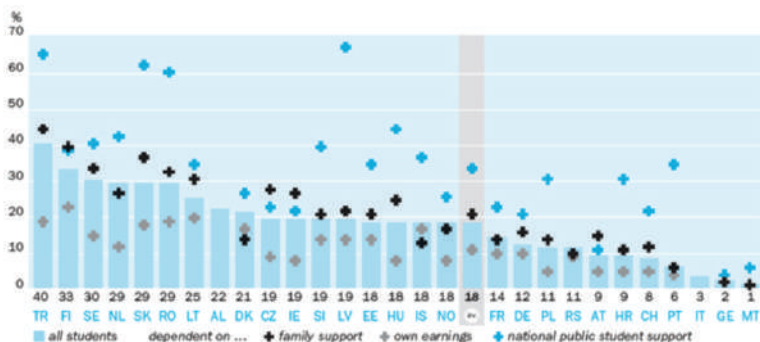


Gráfico 19: Estudantes alojados em residências universitárias por fonte de rendimento. Estudantes alojados em residências universitárias por fonte de rendimento.

Fonte: Eurostudent VI, 2018.

A situação de alojamento retratada na Europa diz respeito não à tipologia do imóvel em si, mas com quem o estudante vive. Em baixo pode verificar-se que, na Europa, de forma geral, os estudantes estão satisfeitos com os custos do alojamento, sendo o grau de satisfação maior na situação em que o alojamento é partilhado. Em Portugal, os estudantes que vivem sozinhos e aqueles que partilham alojamento, apresentam um grau de satisfação idêntico em relação aos custos de alojamento.

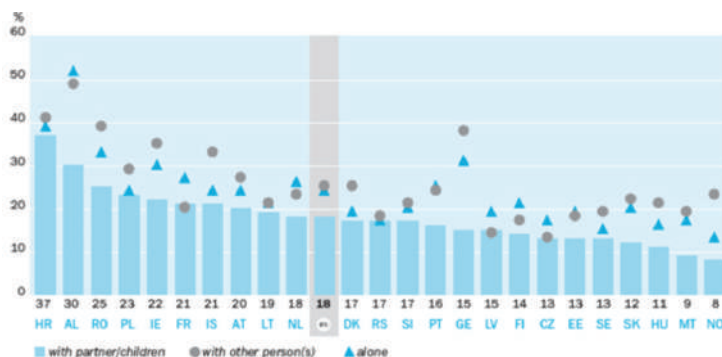


Gráfico 20: Satisfação dos estudantes com os custos de alojamento em relação com quem vivem, em 2018.

Fonte: Eurostudent VI, 2018.

RECOMENDAÇÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde cedo que o sistema de Ação Social português se propôs a garantir a oportunidade de melhoria das condições e possibilidades de sucesso escolar. Atualmente verifica-se que muitas das condições que deveriam ser garantidas – nomeadamente, o direito à habitação – e, por isso, solidificarem-se como fatores protetores e promotores do sucesso escolar, têm ainda falhas. As condições de alojamento devem ser encaradas como um dos principais instrumentos que garantem o acesso à educação superior e como fator de proteção social de estudantes de meios socioeconómicos mais desfavorecidos (Gwosc & Engel, 2015 cit in Eurostudent, 2018: 200).

Importa valorizar a iniciativa para a elaboração de um Plano Nacional para o Alojamento do Ensino Superior. Em particular, a área da fiscalidade, onde se veem já concretizadas algumas propostas, como os incentivos fiscais pela dedução à coleta em sede de IRS dos custos suportados com alojamento em virtude da frequência do Ensino Superior. Algumas das áreas encontram-se ainda, porém, pouco concretizadas e/ou materializadas, não sendo apresentadas práticas concretas.

Assim, considera-se importante que sejam assumidas as responsabilidades que a Constituição e a Lei impõem, bem como a existência de um reforço da dotação orçamental destinada às IES, criando condições para que agentes privados ou particulares possam compartilhar o alojamento universitário, disponibilizando edificado para esse efeito.

Finalmente, importa que as autarquias locais que têm Instituições de Ensino Superior próximas se envolvam e influenciem para a construção e recuperação de edificado, para o licenciamento para a reconstrução, bem como na isenção ou diminuição das taxas municipais. Por outro lado, e dada a lotação e o descrédito do direito à cidade pelos estudantes, importa atender e refletir acerca de novos modelos de habitação como o cohousing ou habitação colaborativa, procurando alternativas sustentáveis e que possam promover a democratização como uma continuidade da Academia.

CAPÍTULO VI

O ESTUDANTE E A GARANTIA DE QUALIDADE DO ENSINO SUPERIOR

96_ ENQUADRAMENTO NACIONAL DO ESTUDANTE E A
GARANTIA DE QUALIDADE DO ENSINO SUPERIOR

102_ ANÁLISE COMPARATIVA DO ESTUDANTE E A
GARANTIA DE QUALIDADE NO ENSINO SUPERIOR

108_ CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES

ENQUADRAMENTO NACIONAL DO ESTUDANTE E A GARANTIA DE QUALIDADE DO ENSINO SUPERIOR

O ingresso no Ensino Superior acompanha os estudantes de vários desafios, sobretudo para os jovens, constituindo as IES estruturas contextuais para o seu desenvolvimento pessoal e cívico. A autonomia do estudante do Ensino Superior é composta de responsabilidades que o preparam para a vida adulta, podendo variar entre o tipo académico e vocacional, intra ou interpessoais, constrangimentos de adaptação psicossocial ou com o pessoal docente, de separação geográfica social ou familiar (Cunha, 2011: 3).

No que se refere aos estudantes de ERASMUS, importa considerar que pelas diferenças culturais e de identidade com o país que os recebe, bem como pela necessidade da sua adaptabilidade a uma nova cultura/realidade e conhecer o nível de satisfação deste grupo de estudantes, por forma a desenhar estratégias que correspondam às suas necessidades e expectativas, que poderão divergir das nacionais. A satisfação dos estudantes ERASMUS continua a ser uma temática por explorar em termos nacionais (Cunha, 22-24).

Maria de Lourdes Machado, António Magalhães e Maria José Sá (2012) concluem que a relação entre os estudantes e as IES revela uma complexidade crescente, num balanço entre as necessidades e expectativas dos estudantes e a mercantilização dos estabelecimentos de Ensino Superior. Identificam que, em períodos de crise económica e financeira, as IES demonstram tendência em salvaguardar a sua sustentabilidade em detrimento do cumprimento da sua missão de “desenvolver e oferecer educação superior”. No entanto, os autores consideram a satisfação dos estudantes um fator chave para a fidelização, a diminuição do abandono escolar, o sucesso da graduação e a promoção de um ambiente de aprendizagem eficaz.

Os mesmos autores defendem que, para satisfazerem as necessidades estudantis, as IES devem estabelecer como prioridade “conhecer os pontos de vista na monitorização da qualidade e nos processos de avaliação” (Machada, Magalhães, & Sá, 2012: 301). Como tal, fundamentam o desenho da estratégia e boas praticas de gestão na construção de índices de satisfação, resultados e recomendações das investigações para a contínua

melhoria da eficiência institucional. Por fim, colocam como imperativa a aplicação da análise da satisfação dos estudantes no Ensino Superior a um modelo de Gestão Estratégica de Matrículas (GEM), ou seja, na consolidação de um instrumento de planejamento envolvente de todo o estabelecimento de Ensino Superior, para análise do meio-ambiente organizacional (Machado, Magalhães, & Sá: 2012: 302-305).

Soares, Vasconcelos e Almeida (2002) argumentam que, caso as metas do Ensino Superior vão para além do desenvolvimento intelectual e cognitivo dos estudantes, os debates sobre a qualidade do ensino universitário devem incluir resultados de natureza “altitudinal” e “afetiva”, como a perspectiva do estudante sobre a experiência no Ensino Superior. Do mesmo modo, são vários os autores que defendem a necessidade de acrescentar aos tradicionais indicadores de qualidade do Ensino Superior a avaliação da satisfação e adaptação dos estudantes (Astin, 1993; Betz, Menne, Starr & Klingensmith, 1971; Betz, Starr & Menne, 1972; Low, 2000). Igualmente, a investigação contemporânea tem demonstrado relação entre a satisfação dos estudantes com o Ensino Superior com outros resultados, nomeadamente, o rendimento académico, os ritmos de graduação, a aprendizagem e o desenvolvimento (Soares, Vasconcelos, & Almeida, 2002: 153).

Todavia, o reconhecimento da comunidade científica para a importância da qualidade da vida académica é o menos implementado por parte dos estabelecimentos de Ensino Superior, o que é revelador da perda da oportunidade em termos de eficiência institucional por parte dos estabelecimentos de Ensino Superior, que negligenciam as necessidades, expectativas e objetivos dos estudantes, culminando em elevadas taxas de insucesso e abandono (Soares, Vasconcelos, & Almeida, 2002: 154).

Esta fragilidade identificada é potencial resultado do debate em torno da definição do papel do estudante nas IES. Embora alguns autores considerem o estudante um cliente por definição, uma vez que comparticipa no financiamento do Ensino Superior, existem diferenças intrínsecas no caso do estudante, incomparáveis aos consumidores das restantes áreas, como a necessidade de provar o mérito para ter acesso, admissão e aproveitamento às IES. Dito isto, outros autores consideram a posição do estudante mais próxima de um stakeholder (Adubeiro, 2010: 11).

Em qualquer dos casos, embora não exista consentimento para a definição de satisfação, enquanto cliente ou stakeholder, existe consenso de vários autores para mobilizar um conceito como mecanismo de avaliação, no sentido de reproduzir estímulos de autorregulação sobre os padrões de qualidade definidos autonomamente pelas IES, permitindo a sua afirmação mesmo numa lógica de mercado (Adubeiro, 2010: 12).

Os instrumentos de avaliação ao Ensino Superior mobilizados com maior frequência são os inquéritos por questionário, que visam “abranger vetores essenciais como a caracterização da população, a identificação de trajetórias, a análise de expectativas e representações, e a análise de estratégias prosseguidas, relacionando-os com elementos de avaliação do curso, do departamento e da faculdade” (Adubeiro, 2010: 13). Deste modo, a compreensão da satisfação estudantil é exequível e fundamental para estabelecer prioridades de intervenção, oferecendo ao decisor um instrumento de mensurabilidade da qualidade do ensino na sua totalidade da perspetiva do aluno.

*

A massificação do Ensino Superior em Portugal é viabilizada pela expansão do próprio sistema. Desde a década de setenta que são implementadas políticas de desenvolvimento da rede de Instituições politécnicas e aprovação da iniciativa dos estabelecimentos de Ensino Superior privados.

O acelerado crescimento do Ensino Superior é acompanhado por reflexões quanto à “qualidade da educação superior providenciada, com a racionalidade e equilíbrio da rede de Instituições do sistema e com a relevância e distribuição nacionais dos cursos oferecidos” (Magalhães & Machado, 2012: 184). Nesse sentido, em 2005, o governo solicitou uma revisão do sistema de avaliação nacional à European Association for Quality Assurance in Higher Education. Em conjunto com a avaliação por parte da OCDE ao sistema de Ensino Superior português, é fundamentada a criação de uma agência de acreditação, implementada em 2007 pelo Decreto-Lei n.º 369/2007, de 5 de novembro. Em 2009, a Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES) assume funções no âmbito de concretização dos seguintes eixos:

- I. O alargamento da avaliação ao desempenho das Instituições;
- II. A objetivação dos critérios da avaliação, a tradução dos resultados em apreciações qualitativas, dimensão a dimensão, comparáveis entre si, e a clarificação das consequências da avaliação, quer para o funcionamento dos cursos e das IES, quer para o seu financiamento;
- III. A internacionalização do processo de avaliação, designadamente na dimensão de avaliação institucional;
- IV. A exigência de concretização, pelas Instituições de Ensino Superior, de sistemas próprios de garantia da qualidade, passíveis de certificação.

A Lei n.º 38/2007, de 16 de agosto, aprova o regime jurídico para a avaliação do Ensino Superior, um enquadramento legal que prevê, no artigo 12º, a participação dos estudantes através:

a) Da sua integração nos processos de autoavaliação, designadamente através do envolvimento obrigatório dos conselhos pedagógicos e das associações de estudantes;

b) Da sua participação nos inquéritos pedagógicos anónimos ao corpo docente e às disciplinas, obrigatoriamente integrados no processo de autoavaliação;

c) Da sua audição nos processos de avaliação externa;

d) Da nomeação de representantes das suas associações em órgão da agência.

Todavia, no novo sistema de avaliação persistem vazios legais na operacionalização da participação dos estudantes, são omissas descrições e critérios detalhados para a sua seleção e promoção do seu envolvimento. É assim subentendido que os estabelecimentos de Ensino Superior gozam de autonomia para a implementação destes processos (Cardoso, Amaral, Sarrico, Tavares, & Machado, 2010: 33-34).

A falta de enquadramento legal contribui, tanto em sistemas de avaliação interna como externa, para a delimitação estratégica da auscultação dos estudantes. Não são legisladas formas concretas e funcionais para o desenvolvimento desta auscultação, nem tão pouco se os estudantes devem

ser ou não entrevistados pelas Comissões de Avaliação Externa (Cardoso, Amaral, Sarrico, Tavares, & Machado, 2010: 33-34).

Por último, o Decreto-Lei n.º 369/2007, de 5 de novembro, que formaliza a criação da A3ES, também revela ausência no que à participação dos estudantes diz respeito, remetendo o seu papel para sua integração no Conselho Consultivo, sem delimitar funções objetivas (Cardoso, Amaral, Sarrico, Tavares, & Machado, 2010: 34).

O Gabinete de Estudos e Análise da A3ES construiu o relatório "Participação dos Estudantes na Avaliação das Instituições de Ensino Superior Portuguesas: Um Contributo para a sua Definição" (2010), no qual são elaboradas recomendações em vários domínios (Tabela 2). Entre as sugestões destacam-se os inquéritos pedagógicos, pela necessidade de estratégias de combate à escassez de predisposição dos estudantes para responder, pelo que é recomendada a auscultação dos seus representantes em focus groups. É igualmente importante garantir um guião de autoavaliação com temáticas relevantes para a satisfação dos estudantes com o Ensino Superior (Cardoso, Amaral, Sarrico, Tavares, & Machado, 2010: 37-38).

Dimensão	Recomendações
Implementação da Avaliação Interna e Autoavaliação	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Incluir os estudantes como parceiros plenos na autoavaliação; ▪ Colaboração dos estudantes na redação dos relatórios de autoavaliação; ▪ Melhorar/Adotar inquéritos pedagógicos; ▪ Criação de mecanismos de reconhecimento para a mobilizar a participação estudantil; ▪ Seleção criteriosa de estudantes presentes nas visitas e reuniões das CAE.
Reuniões com as CAE	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Duração das reuniões deve ter cerca de 1 hora; ▪ As CAE devem reunir com os estudantes por ciclo de estudos, independentemente de anos curriculares, pertença a órgãos institucionais e representativos; ▪ As temáticas abordadas devem incluir as perspectivas, expectativas e necessidades estudantis, bem como a respetiva satisfação com os serviços. No caso de estudantes representativos de órgãos institucionais e estudantis, devem ser aprofundados temas da sua perspectiva para a avaliação, participação e na definição e melhoria das estratégias de garantia de qualidade; ▪ Seleção dos estudantes do ciclo de estudos em avaliação, com recurso a eleição entre si dos representantes.
Implementação da Avaliação Externa	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Revisão do enquadramento legal para integrar formalmente o estudante nas CAE.

Tabela 2: Recomendações para a participação dos estudantes no sistema de garantia de qualidade do Ensino Superior.

Fonte: (Cardoso, Amaral, Sarrico, Tavares, & Machado, 2010: 34-44).

O Livro Negro – Por um Ensino Superior de Futuro (2018) apresenta um diagnóstico quanto às condições logísticas de transporte e materiais das Instituições de Ensino Superior, para o qual foi aplicado um inquérito por questionário a 15 Associações Académicas e de Estudantes da Área Metropolitana de Lisboa, sendo que as respostas retratam o cenário preocupante da Academia de Lisboa. Quanto às infraestruturas, 86,7% dos inquiridos afirmam que espaços dedicados a práticas de estudo não são adequados, são 78,6% os que identificam a existência de espaços sobrelotados e de subarrendamento nos estabelecimentos de Ensino Superior. A maioria (60%) das Associações Académicas e de Estudantes inquiridas argumenta que a IES não possui nenhum tipo de transporte para mobilidade entre aulas em diferentes edifícios. Finalmente, 46,7% argumentam não identificar preocupação por parte dos agentes decisores da IES para a respetiva recuperação e melhoria (Federação Académica de Lisboa, 2018: 49-51).

Para além do Livro Negro, o detalhe sobre temáticas de satisfação estudantil com condições logísticas, de transporte e materiais são escassas em sistemas de avaliação para garantia de qualidade interna, ou impossíveis de submeter a uma análise sistemática. Como tal, é fundamental construir guiões de inquérito compostos por elementos como “condições e qualidade do ensino e da aprendizagem”, “recursos e infraestruturas educativas, educativas e de socialização”, “métodos e processos de avaliação pedagógica dos estudantes”, “condição dos estudantes (e, nomeadamente dos trabalhadores-estudantes) no ciclo de estudos” e “a organização e funcionamento do ciclo de estudos” (Cardoso, Amaral, Sarrico, Tavares, & Machado, 2010: 37-38).

ANÁLISE COMPARATIVA DO ESTUDANTE E A GARANTIA DE QUALIDADE NO ENSINO SUPERIOR

A apologia para constituir como prioritária a garantia de qualidade do Ensino Superior faz parte de várias convenções supranacionais, tais como a Convenção de Lisboa, Declaração de Sorbonne, Seminário de Malmö, Convenção de Salamanca ou o Comunicado de Bergen. Porém, o papel central do estudante na garantia da qualidade do Ensino Superior é

reafirmado pela aprovação dos princípios reguladores de instrumentos para a criação do Espaço Europeu de Ensino Superior (Decreto-Lei n.º 42/2005, de 22 de fevereiro), decretando que “quer na organização das unidades curriculares, cujas horas de contacto assumirão a diversidade de formas e metodologias de ensino mais adequadas, quer na avaliação e creditação, as quais considerarão a globalidade do trabalho de formação do aluno, incluindo as horas de contacto, as horas de projeto, as horas de trabalho de campo, o estudo individual e as atividades relacionadas com avaliação, abrindo-se também a atividades complementares com comprovado valor formativo artístico, sociocultural ou desportivo.”

	Planeamento a longo prazo das agências de avaliação	Planeamento de projetos de avaliação	Funções assumidas nas CAE
Finlândia	Dois estudantes integram o Conselho da Agência; Membros de pleno direito; Articulação entre as Organizações Estudantis Nacionais e a Agência;	Um estudante integra cada grupo de projeto individual de avaliação.	Avaliação de ciclos de estudo/Disciplinas
Suécia	Discussão entre os representantes de organizações estudantis e a Agência sobre o plano de avaliação de seis anos.	Influência reduzida.	Auditorias, avaliação institucional dos politécnicos, ciclos de estudo/disciplinas, temáticas e seleção de unidades de qualidade.
Islândia	Sem participação no planeamento.	Influência reduzida	Não participam
Dinamarca	Sem participação no planeamento; Envio de sugestões ao Comité de representantes da Agência.	Se integram as CAE, podem influenciar o planeamento.	Acreditação das Instituições, auditorias, avaliações institucionais, dos ciclos de estudos/disciplinas e temáticas.
Noruega	Representação na Direção da Agência.	Sem influência direta.	Auditorias e avaliações de ciclos de estudos/disciplinas, avaliações temáticas e ocasionalmente na acreditação de novos ciclos de estudos.

Tabela 3: Participação e funções assumidas pelos estudantes nas agências de avaliação e acreditação dos países nórdicos

Fonte: Adaptado de Cardoso, Amaral, Sarrico, Tavares, & Machado, 2010: 24-26.

Em termos gerais, nos países europeus, a participação dos estudantes na avaliação interna é concretizada no que à autoavaliação das Instituições diz respeito. O estudo de caso, tanto a países nórdicos como para a Catalunha, verifica processos similares na eleição de dois ou mais estudantes responsáveis pela avaliação de cada ciclo. Salvo que, nos países nórdicos, as agências de avaliação imputam a responsabilidade de autoavaliação para as IES, disponibilizando um conjunto de orientações e sugestões normativas para melhorar a eficácia de inclusão do estudante (Cardoso, Amaral, Sarrico, Tavares, & Machado, 2010: 18).

Do mesmo modo, a participação dos estudantes nas visitas das Comissões de Avaliação Externa às Instituições é uma experiência valorizada e comum nestes países, operacionalizada presencialmente em reuniões e entrevistas. Contudo, em termos de planeamento de projetos de avaliação a participação estudantil nos países nórdicos verifica uma influência reduzida (Tabela 3). Igualmente, a integração dos estudantes nos órgãos de decisão das agências é uma prática pouco corrente nos países europeus, com exceção da Catalunha e Alemanha, embora as vantagens e oportunidades sejam defendidas por vários autores (Cardoso, Amaral, Sarrico, Tavares, & Machado, 2010: 21-22).

O conjunto de países em análise no relatório Eurydice (2014) apresenta uma vasta diversidade de práticas de monitorização dos modelos de análise sistemática, limitados a características gerais ou da completa ausência de informação centralizada, na sua maioria sobre o corpo discente e respetivo ciclo de estudos. Contudo, são omissas questões para diagnóstico do Ensino Superior sobre diferentes eixos, tais como a falta de informação do estudante enquadrado no estatuto de migrante, quer para a sua experiência com o mercado de trabalho ou relativamente a dados sobre etnicidade, ou como a falta de controlo sobre o número de estudantes que ingressa por cada via de acesso ao Ensino Superior, ao ponto de nenhuma agência de garantia de qualidade analisar o impacto dos sistemas de admissão nos perfis de estudante (Eurydice, 2014: 9-10).

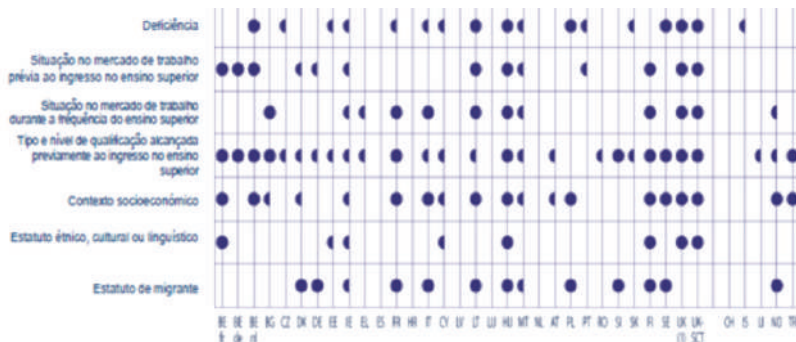


Gráfico 21: Processos sobre monitorização e avaliação em 2014.

Fonte: A Modernização do Ensino Superior na Europa: Acesso, Retenção e Empregabilidade 2014, Eurydice.

No entanto, a falta de informação não é a única fraqueza verificada nos sistemas nacionais de monitorização dos estados-membro. A carência do tratamento de dados revela o olhar limitado das agências de garantia de qualidade para os indicadores de temáticas como admissão, retenção e abandono escolar (Gráfico 21).

A empregabilidade, pelo contrário, é o elemento central em todos os países europeus, que assumem modelos divergentes, com foco de análise sobre o emprego, desenvolvimento de competências ou sobre os dois paradigmas em simultâneo. Todavia, a maioria dos estados-membros incumbe as IES da prestação de informação acerca da empregabilidade para garantida de qualidade.

Independentemente do papel central da empregabilidade, são identificadas limitações no que diz respeito à conceção de uma análise sistemática das oportunidades de emprego em função do perfil social dos diplomados, que teria inúmeros resultados no sentido de investigar hipóteses de relação entre variáveis socioeconómicas e a empregabilidade.

Este é um eixo para cumprir a missão dos processos de avaliação, ou seja, informar os estudantes ou futuros estudantes sobre perspectivas reais de futuro emprego, de forma a “permitirem um fluxo de informação eficaz entre diplomados, Instituições de Ensino Superior/cursos e autoridades educativas” (Eurydice, 2014: 75). O relatório Eurydice indica um instrumento eficaz de avaliar o impacto das medidas existentes sobre o perfil do estudante, “inquéritos a diplomados, a nível nacional e europeu.” (Eurydice, 2014: 12).

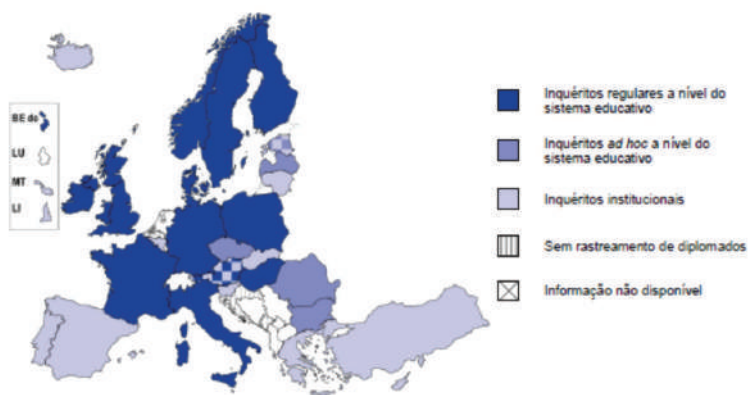


Gráfico 22: Inquéritos de rastreamento de diplomados em 2012/2013.

Fonte: A Modernização do Ensino Superior na Europa: Acesso, Retenção e Empregabilidade 2014, Eurydice.

Entre as boas práticas a enumerar é de destaque o Reino Unido, mesmo para casos como o de Portugal onde os inquéritos a diplomados são de carácter institucional (Gráfico 22). A Higher Education Funding Council for England (HEFCE) recomenda, a todas as IES que financia e através dos seus canais de comunicação, a publicação de declarações de empregabilidade, documentos com informação resumida sobre os serviços de apoio para estudantes que queiram integrar o mercado de trabalho, sendo esta uma iniciativa com fundamento na transparência institucional, com meta na redução do abandono escolar.

Do mesmo modo, no Reino Unido, além dos indicadores de desempenho das IES publicados pela Higher Education Statistics Agency (HESA), o site UNISTATS oferece uma visão objetiva da oferta curricular comparativa que

mobiliza indicadores de satisfação dos diplomados com a IES, emprego e respectivos salários.

Entre outras boas práticas, nos Estados Unidos da América a promoção do desenvolvimento da educação do estudante como um “todo” é sustentada através da criação de “Student Affairs”, que se traduzem em tipologias de ação, fora da sala de aula, com objeto de desenvolvimento psicossocial dos estudantes (Soares, Vasconcelos, & Almeida, 2002).

Em termos Europeus, são poucos os inquéritos realizados a diplomados do Ensino Superior (como o projeto CHEERS, REFLEX, HEGESCO e TRACKIT), porém só incluem alguns países europeus e não permitem uma análise sistemática, uma vez que são aplicados em períodos de tempo reduzidos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES

A garantia da qualidade da educação superior é fundamental para os estudantes, estabelecimentos de Ensino Superior e para toda a sociedade. Contudo, para assegurar a extensão do seu impacto é necessário remover obstáculos, através da conceção de serviços de apoio ao estudante que promovam o acesso, participação, retenção, oportunidades de mobilidade nacional e internacional, empregabilidade e transição para o mercado de trabalho. Deste modo, é essencial a construção de plataformas que permitam ao estudante fazer parte plena da comunidade académica e participar ativamente no processo construtivo da garantia de qualidade no Ensino Superior.

Em termos europeus, a garantia de qualidade no Ensino Superior tem um desenvolvimento positivo através do estabelecimento de sinergias entre parceiros chave no Ensino Superior, em alguns países como o caso português, incluindo os estudantes. No entanto, este processo de inclusão tem que continuar a crescer para assegurar as expectativas e necessidades estudantis e, como tal, os processos de avaliação externos e internos devem procurar incluir representantes estudantis, federações académicas ou associações de estudantes.

A massificação do Ensino Superior ditou a heterogeneidade do perfil do estudante, com diferentes preferências, expectativas e necessidades. Assim, para permitir a máxima transparência e melhorar a eficácia do sucesso escolar, a informação sobre cada estabelecimento de Ensino Superior, plano de estudos e empregabilidade deve ser divulgada em varias línguas e de fácil acesso e comparação. As Instituições e agências nacionais ou internacionais devem publicar relatórios de garantia de qualidade, acompanhados de versões síntese com resultados gerais, num conteúdo acessível para qualquer atual ou futuro estudante.

Os estabelecimentos de Ensino Superior devem priorizar a avaliação da garantia de qualidade interna, monitorizando os serviços de apoio ao estudante e o desempenho da pedagogia na instituição. A satisfação dos estudantes com a instituição deve ser mensurada através de instrumentos (inquéritos por questionário, focus groups, sistemas de recomendação e

reclamação confidenciais) que envolvam o estudante, assegurando a sua participação como um elemento igual aos restantes stakeholders.

A avaliação externa em Portugal revela a inclusão do estudante, porém as suas organizações representativas devem ter reconhecimento para assumir responsabilidades como stakeholder.

CONCLUSÃO

Com a publicação do Livro Verde do Ensino Superior fica completa uma etapa no processo de elaboração de documentos, pela Federação Académica de Lisboa, fundamentados empiricamente para suporte a decisores políticos e policy makers. Fica em falta a produção de um instrumento de auscultação dos vários stakeholders, quanto às suas necessidades reais para com as várias temáticas do Ensino Superior.

Como tal, recomendamos a elaboração de um Livro Branco do Ensino Superior, que empregue uma metodologia participativa junto dos interessados sobre temáticas estruturais ao Ensino Superior.

SUMÁRIO EXECUTIVO

O Livro Verde do Ensino Superior procede a uma análise do quadro nacional e internacional de um conjunto de temáticas, para as quais resultam as seguintes recomendações:

1. Financiamento do Ensino Superior
 - 1.1. Garantir a democratização do Ensino Superior, reduzindo progressivamente os respetivos custos para o estudante e agregado familiar, até à gratuidade;
 - 1.2. Criação de um projeto de resolução, por parte dos deputados à Assembleia da República, que constitua a recomendação ao Governo português para avaliação e revisão do modelo de financiamento do sistema de Ensino Superior;
 - 1.3. Conceber um processo de reflexão participado pelos estudantes e diversos stakeholders, através da criação de um grupo de trabalho, como espaço de revisão da Lei de Bases do Financiamento do Ensino Superior;
 - 1.4. Estabelecer como prioridade o aumento do investimento público no financiamento do Ensino Superior e o compromisso do governo para executar a dotação orçamental;
 - 1.5. Promoção da redução dos encargos dos estudantes e agregados familiares com o financiamento do Ensino Superior;
 - 1.6. Consolidar um processo de reflexão dos Órgãos de Gestão das IES sobre a redistribuição orçamental;
 - 1.7. Urgência da conceção de legislação detalhada para o desenvolvimento de consórcios, extensivamente legislada, para coordenação da oferta formativa, de recursos físicos e materiais entre a Rede de Ensino Superior;
 - 1.8. Criação de uma Rede de Ensino Superior eficiente na coordenação de oferta formativa, recursos físicos e materiais entre os Estabelecimentos de Ensino Superior;

1.9. Criação de regulamentação específica das taxas e emolumentos, para revogação dos valores cobrados sobre título de taxa de inscrição, matrícula ou certidões de matrícula, inscrição, frequência, habilitações e de conclusão do ciclo de estudos ou similares;

1.10. Harmonização das nomenclaturas correspondentes a taxas e emolumentos e disponibilização em plataforma online e gratuita dos certificados supramencionados;

1.11. Eliminar a cobrança coerciva da propina, em caso de abandono escolar do estudante, pela Autoridade Tributaria;

1.12. Criação de opções de financiamento para estudantes que dependem maioritariamente dos próprios rendimentos para pagar propinas e taxas de frequência.

2. Ação Social

2.1. Estabelecer como prioridade o aumento da dotação orçamental para Ação Social e, em simultâneo, diminuir a sua situação de dependência para com fundos europeus;

2.2. Conceber um processo de reflexão participado pelos estudantes e diversos stakeholders, criando um grupo de trabalho, como espaço de revisão do RABEEES;

2.3. Urgência de reflexão sobre as carências de enquadramento legal das competências específicas a assumir pelos Serviços de Ação Social, com ênfase nas áreas do desporto, cultura, saúde, responsabilidade social e ambiental;

2.4. Melhorar a eficácia dos Serviços de Ação Social, em tempos de espera e acompanhamento, através do aumento dos seus profissionais a um número necessário e da diminuição dos regimes laborais precários;

2.5. Criação de Centros Regionais de Ação Social;

2.6. Ajustar a percentagem de bolsas de estudo a atribuir ao número real de estudantes e agregados familiares em situação de carência socioeconómica;

- 2.7. Monitorizar e avaliar a eficácia da implementação do sistema de atribuição de bolsas de estudo pela contratualização;
- 2.8. Promoção da criação de mecanismos de Ação Social a fundo perdido, para despesas do estudante em material fundamental para o aproveitamento académico;
- 2.9. Revogação do sistema de garantia mútua e de qualquer outro similar que tenha por consequência o endividamento dos estudantes e agregados familiares;
- 2.10. Isonomia de qualquer custo associado a taxas e emolumentos para Bolseiros de Ação Social ao abrigo do RABEEES;
- 2.11. Promoção de apoios sociais diretos e indiretos atribuídos por Autarquias;
- 2.12. Redução do valor máximo da refeição social nas cantinas dos Serviços de Ação Social para 0,55% do IAS, sem deixar de garantir a qualidade das refeições;
- 2.13. Remover o limite de idade como critério de elegibilidade para atribuição do passe sub23;
- 2.14. Corrigir os subsídios sociais de mobilidade entre Portugal continental e a Região Autónoma dos Açores, de forma a não limitar o estudante a tetos máximos, a serem deduzidos diretamente no momento da compra, com a apresentação certificado de frequência na IES, sendo a companhia aérea reembolsada pelo Governo da República, via Autoridade Tributária e Aduaneira;
- 2.15. Alargar a elegibilidade do Programa + Superior a estudantes que não sejam abrangidos pelo RABEEES;
- 2.16. Promover a reflexão sobre a pertinência e eficiência do Programa + Superior em relação aos objetivos estabelecidos e a ausência de medidas de apoio complementares e de incentivo para a fixação dos estudantes nas regiões com baixas pressões demográficas;
- 2.17. Reintroduzir o Programa Retomar, sujeito a criteriosa avaliação para as necessidades reais dos estudantes e de modo a promover

um conjunto de políticas públicas adequadas e complementares para o regresso à educação e formação dos estudantes que queiram completar as suas formações no Ensino Superior

3. Estudantes com Necessidades Educativas Especiais

3.1. Cumprimento dos compromissos internacionais assumidos pelo Estado português para com a implementação de políticas públicas para estudantes com Necessidades Educativas Especiais;

3.2. Combater a precariedade laboral nos serviços de apoio aos estudantes com Necessidades Educativas Especiais através do aumento de efetivos e regularização dos vínculos profissionais;

3.3. Executar as medidas necessárias para permitir a acessibilidade total das pessoas com deficiência aos campi universitários, em termos de infraestruturas e transportes;

3.4. Executar adaptação das infraestruturas e transportes que permitam a inclusão social e a prática desportiva dos estudantes com necessidades educativas especiais;

3.5. Regulamentar o Estatuto de Estudante com Necessidades Educativas Especiais a nível nacional;

3.6. Implementação ou adaptação à orgânica das IES, de estruturas de Apoio aos Alunos com Necessidades Educativas Especiais;

3.7. Produção ou adaptação de recursos ou equipamentos de aprendizagem e regulamentação específica para os alunos com Necessidades Educativas Especiais;

3.8. Promoção de ações de formação e manuais de suporte para docentes e não docentes das IES, sobre a realidade dos estudantes com Necessidades Educativas Especiais;

3.9. Promoção e criação de canais de comunicação para boas práticas pedagógicas para estudantes com Necessidades Educativas Especiais, entre grupos de trabalho e gabinetes de apoio ao aluno.

4. Oferta Formativa e Processos Pedagógicos

4.1. Promover metodologias de formação estruturada em princípios de alargamento das dimensões do saber, criatividade científica e inovação;

4.2. Desenvolver a construção coletiva de conhecimento entre docentes e discentes, contrariando as metodologias clássicas, sustentadas nas ciências fundamentais e na transferência de conhecimento;

4.3. Disponibilizar um leque de unidades curriculares de carácter optativo para a promoção de experimentação de áreas científicas complementares;

4.4. Implementar uma unidade curricular (obrigatória, optativa ou superlativa) na formação do Ensino Superior Público, na área da investigação científica, promovendo o contacto com técnicas e métodos de investigação;

4.5. Reconhecer e estabelecer relações de cooperação com o movimento estudantil para que, em parceria, se ocupem da melhoria de propostas de atividades extracurriculares promotoras de educação não-formal e de participação estudantil;

4.6. Criação de um modelo que atribua uma creditação/valorização das competências não formais obtidas a partir de experiências e percursos não académicos das componentes curriculares;

4.7. Promoção de um estudo e/ou avaliação ao impacto do processo de Bolonha no que diz respeito à estratificação do Ensino Superior, por forma a delinear estratégias e planos de ação para alcançar a democratização plena do Ensino Superior.

5. As Condições dos Estudantes Deslocados

5.1. Assumir as responsabilidades que a Constituição e a Lei impõem, nomeadamente, o artigo 181.º do Orçamento do Estado de 2018 que materializa a “criação de uma linha de financiamento destinada à melhoria e construção de novas residências para estudantes”;

5.2. Reforçar a dotação orçamental já destinada às Instituições de Ensino Superior, por forma a criar condições para que agentes privados ou particulares possam compartilhar o alojamento universitário, disponibilizando edificado para esse efeito;

5.3. Reforçar junto das autarquias e promover um trabalho conjunto na promoção da construção e recuperação de edificado, do licenciamento para a reconstrução, bem como na isenção ou diminuição das taxas municipais;

5.4. Atender e refletir acerca de novos modelos de habitação como o cohousing ou habitação colaborativa.

6. O Estudante e a Garantia de Qualidade no Ensino Superior

6.1. Compreender a mensurabilidade das necessidades e expectativas dos estudantes nas Instituições de Ensino Superior, como fator chave da sua fidelização, diminuição do abandono escolar e promoção de um ambiente de aprendizagem eficaz;

6.2. Acompanhar a tendência da Europa para o desenvolvimento da inclusão do estudante nos processos de monitorização, avaliação externa e interna do Ensino Superior como elemento chave para diagnosticar e responder às expectativas e necessidades reais da comunidade estudantil;

6.3. Definir concretamente o modelo funcional e estratégico de auscultação, os critérios de seleção e a promoção do envolvimento dos estudantes no Regime Jurídico para a Avaliação do Ensino Superior (Lei n.º 38/2007, de 16 de agosto);

6.4. Delimitar as funções objetivas da participação dos estudantes no Decreto-Lei n.º 369/2007, de 5 de novembro;

6.5. Implementar sistemas de garantia de qualidade interna nos estabelecimentos de Ensino Superior que não os possuam;

6.6. Introduzir inquéritos de avaliação da satisfação com a vida académica na avaliação interna e autoavaliação dos Estabelecimentos de Ensino Superior, que monitorizem os estudantes

face ao ensino, aprendizagem, infraestruturas, socialização, métodos e processos de avaliação pedagógica dos estudantes, organização e funcionamento do ciclo de estudos, condições profissionais, habitacionais, logísticas, transporte e despesas em materiais escolares;

6.7. Criação de uma plataforma online que disponibilize intuitivamente a análise benchmarking sobre a oferta formativa do Ensino Superior português, integrando indicadores de satisfação dos diplomados em relação ao Estabelecimento de Ensino Superior, empregabilidade e expectativa salarial.

BIBLIOGRAFIA

Diário da República n.º 141/2018, Série I. (24 de julho de 2018). Lei n.º 36/2018.

Abreu, M., & Antunes, A. P. (2011). Alunos com Necessidades Educativas Especiais: Estudo de Caso no Ensino Superior. XI Congresso Internacional Galeco-Português de Psicopedagogia (pp. 115 - 126). Coruña: Universidade da Coruña.

Abreu, M., Antunes, A. P., & Almeida, L. S. (2012). A Inclusão no Ensino Superior: Estudo exploratório numa Universidade Portuguesa. Revista de Educação Especial e Reabilitação, 107 - 120.

Adubeiro, N. A. (2010). Avaliação da Satisfação dos Estudantes do Curso de Radiologia da Escola Superior de Tecnologia da Saúde do Porto. Coimbra: Universidade de Coimbra.

Borges, M. L., Martins, M. H., Lucio-Villegas, E., & Gonçalves, T. (2017). Desafios institucionais à inclusão de estudantes com Necessidades Educativas Especiais no Ensino Superior. Revista Portuguesa de Educação, 7-31.

Cardoso, S. M. (2009). Representações Estudantis da Avaliação das Instituições de Ensino Superior Público. Aveiro: Universidade de Aveiro.

Cardoso, S., Amaral, A., Sarrico, C., Tavares, O., & Machado, M. L. (2010). Participação dos Estudantes na Avaliação das Instituições de Ensino Superior Portuguesas: Um Contributo para a sua Definição. Lisboa: A3es.

CNE. (2017). Estado da Educação 2016. Lisboa: CNE.

CNE. (2017). Parecer - Estudantes com necessidades educativas especiais no Ensino Superior. Lisboa: CNE.

Comissão Europeia. (2018). The EU in support of the Bologna Process.

Comissão Europeia. (2018). The European Higher Education Area in 2018 - Bologna Process Implementation Report. Brussels: Education, Audiovisual and Culture Executive Agency.

Comission Staff. (2017). Progress Report on the implementation of the European Disability Strategy (2010 - 2020). Brussels: European Commission.

Committee on the Rights of Persons with Disabilities. (2015). Concluding observations on the initial report of the European Union. United Nations.

Cunha, S. C. (2011). A Satisfação dos Estudantes Erasmus em Lisboa. Lisboa: Universidade Lusófona.

Diário da República n.º 103/2018, Série I. (29 de maio de 2018). Portaria n.º 156/2018.

ESU. (2017). 2017 Policy paper on quality of higher education (amended). Brussels.

European Agency for Special Needs and Inclusive Education. (2017). Financing Policies for Inclusive Education Systems - Country Study Visit Report: Portugal. Brussels: FIEPS.

European Association for Quality Assurance in Higher Education. (Novembro de 2006). Quality Assurance of Higher Education in Portugal. Helsinki: ENQA.

European Disability Forum. (2014). Alternative report on the implementation of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities. Brussels: EDF.

European Disability Forum. (2017). Nothing about us without us Report 2016 - 2017. Brussels: EDF.

European Youth Forum. (2016). Strategic Priorities 2013-2019. Brussels : EYF.

Eurostudent. (2018). Social and Economic Conditions of Student Life in Europe. Bielefeld: DZHW.

- EUROSTUDENT. (2018). Social and Economic Conditions of Student Life in Europe: EUROSTUDENT VI 2016 - 2018. Germany: DZHW.
- Eurydice. (2014). A Modernização do Ensino Superior na Europa: Acesso, Retenção e Empregabilidade. Lisboa: DGEEC.
- Eurydice. (2014). O Financiamento das Escolas na Europa - Mecanismos, Métodos e Critérios de Financiamento Público. Lisboa: DGEEC.
- Eurydice. (2017). National Student Fee and Support Systems in European Higher Education 2017/18. Luxembourg: Office of the European Union.
- Eurydice. (2017). National Student Fee and Support Systems in European Higher Education 2017/18. Brussels: EACEA.
- Federação Académica de Lisboa. (2018). Livro Negro - Por um Ensino Superior de Futuro. Lisboa.
- Faria, M. (2010). Juventude, Associativismo e Participação: um estudo das associações juvenis do Distrito do Porto. Porto: U. Minho.
- Federação Académica de Lisboa. (2016). Ensino Superior em Prospetiva - Moção Global. Lisboa: Federação Académica de Lisboa.
- França, S. D. (2014). Inclusão de Alunos com NEE no Ensino Superior: Um estudo de caso na Universidade Estadual de Montes Claros. Vila Real: UTAD.
- GAQE. (2012). Estado Atual da Satisfação dos Estudantes de Primeiro Ciclo da NOVA - Inquérito à Experiência dos Estudantes de 1.º Ciclo. Lisboa: Universidade Nova de Lisboa.
- Horta, J. A. (2013). A Satisfação com a Vida dos Estudantes Universitários. Lisboa: Universidade Lusófona.
- Instituto Nacional de Estatística. (2017). Estatísticas de rendas de habitação a nível local.

ISOlearn for HEI. (2016). Ensino Superior e Inclusão em Portugal: Diagnóstico e Contributos para uma Melhor Inclusão das Pessoas com Deficiência Visual e Auditiva. Lisboa: Universidade Aberta.

Luísa Cerdeira, B. G., Patrocínio, T., Machado, M. d., Brites, R., Curado, A. P., Manso, M., & Doutor, C. (2018). Custos dos Estudantes do Ensino Superior, Relatório CESTES 2: Para a compreensão da condição social e económica dos estudantes do ensino superior. Lisboa: Educa.

Machado, M. L., Magalhães, A., & Sá, M. J. (2012). Satisfação dos Estudantes do Ensino Superior Português. Coimbra.

Magalhães, A., & Machado, M. L. (2012). A Gestão Política de um Sistema de Ensino Superior de Massas e a Satisfação dos Estudantes. Em A. Magalhães, M. L. Machado, & M. J. Sá, Satisfação dos Estudantes do Ensino Superior Português. Coimbra.

Magalhães, A., Machado, M. L., & Sá, M. J. (2012). Satisfação dos Estudantes do Ensino Superior Português. Coimbra.

Ministério da Ciência, Tecnologia e do Ensino Superior & Ministério do Ambiente. (2018). Plano Nacional para o Alojamento no Ensino Superior.

OCDE. (2017). Education at a Glance 2017. Paris: OECD Publishing.

Pedro, E. G. (2013). Fatores determinantes da qualidade de vida académica e suas implicações no desempenho, recomendação e fidelização de estudantes nas universidades públicas portuguesas. Covilhã: Universidade da Beira Interior.

Pordata. (2017). Despesas de consumo final no total do rendimento disponível das famílias: total e por tipo de bens e serviços (%) - Portugal.

Queiró, J. F. (2017). O Ensino Superior em Portugal. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Rodrigues, F. (2015). *Universidade Inclusiva e o Aluno com Necessidades Especiais: A investigação realizada em Portugal*. Madeira: Universidade da Madeira.

Rodrigues, F. A. (2013). *A formação de professores pós-bolonha: A satisfação dos estudantes e docentes em Portugal*. Covilhã: UBI.

Rodrigues, M. L. (2017). *Políticas Públicas de Ensino Superior em Portugal (1911-2011)*. Em *La universidad reformada - Hacia el centenario de la Reforma Universitaria de 1918* (pp. 12-41). Argentina: OEI.

Sardinha, B., Marques, B., Dias, O., & Pereira, R. (2015). *Estratégias de Ação Social no Ensino Superior*. Setúbal: 2015.

Soares, A. C., Vasconcelos, R. M., & Almeida, L. S. (2002). *Adaptação e satisfação na universidade: Apresetação e validação do Questionário de Satisfação Académica*. Em A. S. Pouzada, L. S. Almeida, & R. M. Vasconcelos, *Contextos e dinâmicas da vida académica* (pp. 153-165). Guimarães: Universidade do Minho.

Uniplaces. (2017). *Relatório do Mercado de Arrendamento a Estudantes*. Lisboa.

Vaz, A. (2005). *Nota de abertura: Ação Social no Ensino Superior, realidade virtual?* Em A. S. Pereira, & E. D. Motta, *Ação Social e Aconselhamento Psicológico no Ensino Superior: Investigação e Intervenção - Actas no Congresso Nacional*. Coimbra: Serviços de Ação Social da Universidade de Coimbra.

Woodhall, M. (2009). *Financing higher education: the role of tuition fees and student support*. Em *Higher Education at a Time of Transformation: New Dynamics for Social Responsibility* 22. London: Palgrave Macmillan.

