2024

MOÇÃO GLOBAL

FAP FEDERAÇÃO ACADÉMICA DO PORTO

POR UMA PRIORIDADE NA EDUCAÇÃO

ÍNDICE

1. Organização do sistema **09**

1.1 O Ensino Superior nacional 11

1.2 O papel do Estado no Ensino Superior 11

1.3 Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior 12

1.3.1 Binariedade 13

1.3.2 Rede de instituições de Ensino Superior 16

1.3.3 Autonomia das IES e Estatuto Jurídico 21

1.3.4 Órgãos de governo e de gestão das instituições de ensino superior 23

1.3.5 Provedor do estudante 26

2. Modelo de financiamento **35**

2.1 Autonomia financeira das IES e organização interna 37

2.2 Dotação orçamental para as Instituições de Ensino Superior 39

2.3 Revisão do modelo de financiamento do Ensino Superior 41

2.4 Propinas 45

2.5 Regime de prescrições 47

3. Internacionalização e Cooperação interinstitucional **51**

3.1 Mobilidade interna 54

3.2 Mobilidade internacional 56

3.3 Estatuto de Estudante Internacional 58

3.4 Mobilidade de pessoal docente 59

3.5 Redes e acordos de cooperação 60

3.6 Acordos de dupla ou múltipla titulação e cursos conjuntos 61

4. Inovação Pedagógica **67**

4.1 A mudança no paradigma de ensino-aprendizagem 70

4.2 Adaptação à transição digital 72

4.3 Novas experiências de ensino-aprendizagem e boas práticas institucionais 75

4.4 A redução da carga horária letiva 79

5. Corpo docente e não docente **87**

5.1 Carreiras docente e de investigador 90

5.2 Formação pedagógica 93

6. Qualidade e Avaliação **99**
6.1 Envolvimento dos estudantes na avaliação externa 103
6.2 Inquéritos pedagógicos 104
6.3 Encerramento de ciclos de estudos 105
6.4 O futuro da avaliação 106
7. Percursos curriculares diferenciados **111**
7.1 Estatuto do Estudante do Ensino Superior 114
7.2 Estudantes com Necessidades Educativas Especiais 116
8. Promoção do acesso e combate ao abandono **121**
8.1 Mapeamento dos motivos e boas práticas no combate ao abandono 125
8.2 Relatório anual sobre o abandono escolar no ensino superior 127
8.3 Programas que promovam o reingresso no Ensino Superior 128
9. Sistema de Ação Social **133**
9.1 Organização dos Serviços de Ação Social 136
9.2 Ação social direta 137
9.3 Ação social indireta 143
9.3.1 Plano Nacional para o Alojamento no Ensino Superior 146
10. Responsabilidade Social das IES **151**
10.1 Saúde mental 153
10.2 Discurso de ódio, discriminação e abuso de poder 155
10.3 Combate às alterações climáticas 156
11. Associativismo estudantil **161**
12. Inovação e Desenvolvimento **167**
12.1 Sistema Científico Nacional 171
12.2 Emprego científico 173
13. Empregabilidade **177**
13.1 Atração e Retenção talento 181
13.2 Acesso a profissões reguladas 183
13.3 Estágios profissionais 186
13.4 Empreendedorismo e criação do próprio emprego 187

14. POLÍTICA DE JUVENTUDE **192**

14.1. Empregabilidade, atração e retenção de talento 196

14.1.1 Atração e Retenção talento 197

14.1.2 Acesso a profissões reguladas 199

14.1.3 Estágios profissionais 201

14.1.4 Empreendedorismo e criação do próprio emprego 203

14.2 Acesso à Habitação 204

14.3 Saúde e Bem-Estar 207

14.3.1 Saúde Pública 207

14.3.2 Saúde Mental 209

14.3.3 Cultura 209

14.3.4 Desporto

Nota introdutória

O Ensino Superior foi uma das principais conquistas do Portugal democrático. Se em 1974 eram apenas 70 mil os estudantes do Ensino Superior, hoje são quase meio milhão, o que nos deve orgulhar, enquanto país.

O investimento no Ensino Superior cumpre um papel estratégico no desenvolvimento económico e social de qualquer nação. É importante ter presente que, a rápida transformação pela qual o mundo se encontra a passar caracteriza-se por uma transição para um modelo de sociedade baseado no conhecimento. Reconhecer a importância do investimento nas qualificações da população é crucial para o desenvolvimento do país, já que economias com uma população mais qualificada são, habitualmente, economias com maior capacidade produtiva e mais competitivas, tanto no contexto europeu como internacional.

No cenário de economia aberta, em que hoje vivemos, e atendendo ao ambiente de competitividade que a caracteriza, a produção de conhecimento é, cada vez mais, encarada como um ativo estratégico pelos indivíduos, pelas empresas e, inclusive, pelos próprios Estados. Num país onde a mobilidade social chega a demorar 5 anos, o Ensino Superior é, também, por excelência, um meio estratégico para atingir a equidade e igualdade de oportunidades, permitindo a todos, independentemente do seu lugar de partida, sonhar com um futuro melhor.

Ao longo dos últimos anos, registou-se um crescimento da dotação para as Instituições de Ensino Superior. Aliás, o aumento inscrito no Orçamento do Estado para 2024 corresponde ao maior reforço registado em 10 anos. Ainda assim, os efeitos da inflação, a par do crescimento dos salários, continuam a condicionar a capacidade de investimento e planeamento estratégico das instituições. Já no campo da ciência, os últimos dados disponíveis demonstram que, em Portugal, a despesa total com Investigação e Desenvolvimento situa-se em 1,73% do PIB, ainda distante do objetivo de 3%, definido a nível europeu.

A estrutura, estratégia e financiamento do sistema, a utilização adequada de recursos, a oferta, o acesso e os mecanismos de apoio, bem como a política de investigação e transferência de conhecimento e a empregabilidade dos recém-graduados são temáticas sobre as quais a Federação Académica do Porto tem trabalhado, com seriedade, empenho e sempre com uma atitude construtiva.

É com base nessa filosofia que apresentamos um conjunto alargado de propostas, adequadamente enquadradas, e que pretendem responder aos desafios que atualmente se colocam à gestão estratégica da formação superior.

01

Organização do Sistema

FEDERAÇÃO ACADÉMICA DO PORTO
POR UMA PRIORIDADE NA EDUCAÇÃO

01.

ORGANIZAÇÃO DO SISTEMA

1.1. O Ensino Superior nacional

O quadro geral do sistema educativo nacional é estabelecido pela Lei de Bases do Sistema Educativo . Está definido nesta lei que «a educação escolar compreende os ensinos básico, secundário e superior» , sendo no ensino superior que se centra o enfoque da FAP e a apresentação de propostas que visem melhorar o funcionamento do setor.

A FAP acredita que o investimento na educação e, em particular, no ensino superior, cumpre um papel estratégico no desenvolvimento de qualquer país e, Portugal, não é exceção. A garantia da qualidade da formação ministrada aos cidadãos que constituirão valiosos ativos para o país, a promoção mecanismos eficazes de transferência de conhecimento e o suporte à investigação e à criação de conhecimento realizada nas IES representam, de forma genérica, os desafios que se colocam ao desenvolvimento estratégico do setor, que o Estado deve promover enquanto regulador do sistema, independentemente da iniciativa pública ou privada das instituições.

Em Portugal, o sistema de ensino superior organiza-se em: i) ensino superior público, contemplando as instituições de iniciativa pública; ii) ensino superior particular e cooperativo abrangendo as instituições de iniciativa privada e iii) ensino superior concordatário, que derivando da Concordata assinada entre a Santa Sé e a República Portuguesa em 2004, compreende a existência da Universidade Católica Portuguesa.

1.2. O papel do Estado no Ensino Superior

O Estado intervém enquanto agente principal na promoção da «democratização da educação e as demais condições para que a educação [...] contribua para a igualdade de oportunidades, a superação das desigualdades económicas, sociais e culturais [...]» , incumbindo-lhe, para lá do «acesso de todos os cidadãos devidamente habilitados aos graus mais elevados do ensino» , o estabelecimento da progressiva «gratuitidade de todos os graus de ensino» .

Ainda que a iniciativa do ensino superior se encontre no espetro de múltiplas entidades, o papel regulador cabe exclusivamente ao Estado. No âmbito das suas atribuições, o Estado tem a responsabilidade de promover a criação e manutenção de uma rede de IES que satisfaça as necessidades do país e deve garantir e fomentar a sua autonomia, não só enquanto detentor da rede pública e responsável pelo seu funcionamento, racionalidade e gestão, mas também enquanto promotor, devendo assegurar a

[1] (Lei n.º 46/86, de 14 de outubro, alterada e republicada pela última vez em 2009, pela Lei n.ºs 85/2009, de 27 de agosto)
[2] Cf. art.º 4, n.º 1 da LBSE.
[3] Cf. art.º 73, n.º 2 da CRP.
[4] Cf. art.º 26, n.º 2 do RJIES – Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro.
[5] Cf. art.º 74, n.º 2, al. e) da CRP.

«liberdade de criação e de funcionamento de estabelecimentos de ensino superior privados» .

Neste sentido, é fundamental entender que a intervenção do Estado na rede pública é superior à que tem enquanto interveniente nos outros tipos de iniciativa – privada e concordatária. Deste modo, compete ao Estado, nos termos da lei, financiar as IES públicas de forma adequada, materializando assim o seu papel enquanto promotor do sistema de ensino superior nacional.

1.3. Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior

O Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (RJIES), publicado em 2007, é consensualmente considerado a reforma mais significativa implementada no sistema de ensino superior português ao longo das últimas décadas. A entrada em vigor do atual regime jurídico veio substituir a organização determinada pelas leis 108/88 e 54/90, respetivamente sobre o estatuto e autonomia das instituições de Ensino Superior (IES) universitárias e politécnicas.

No final da década de 80 do século passado, sob um contexto de crescente massificação do acesso ao Ensino Superior, a agenda europeia sobre o futuro do setor estava marcada essencialmente pelos debates sobre a autonomia institucional, o financiamento e a qualidade dos sistemas nacionais. A Declaração de Bolonha, assinada em 1999, à qual sucedeu o denominado processo de Bolonha e a criação do Espaço Europeu de Ensino Superior, no âmbito da Agenda de Lisboa, de onde constavam os objetivos estratégicos a atingir pela União Europeia até 2010, vieram fomentar e materializar um conjunto de reformas e políticas que tiveram como objetivo tornar o ensino superior europeu mais competitivo, dinâmico e adaptado aos desafios identificados à época.

Assim, a publicação do RJIES pretendeu reforçar a autonomia das instituições, conferindo-lhes maior liberdade na definição dos seus planos estratégicos, projetos educativos e científicos, bem como na gestão dos seus recursos humanos e financeiros. Foram estabelecidas formas de promover a participação nos processos de decisão para os diferentes atores e agentes do Ensino Superior, incluindo, também, representação de partes interessadas externas. Através de determinados mecanismos ou disposições introduzidas na lei, o RJIES procurou reforçar a cooperação entre IES e o setor produtivo, com o objetivo de aumentar a transferência de conhecimento para as empresas e outras entidades. Em simultâneo, foi apresentada a lei n.º

[6] Cf. art.º 26, n.º 1, al.) b) do RJIES.

38/2007, que regula a avaliação das IES, consagrando-se a avaliação externa e independente de cursos e instituições, para promover a qualidade e, consequentemente, a confiança no sistema.

Volvidos mais de 15 anos desde a publicação do RJIES, face ao anunciado processo de revisão da Lei, justifica-se analisar os principais aspetos positivos e negativos decorrentes da sua implementação e identificar novos desafios aos quais será relevante o Ensino Superior responder de forma eficaz ao longo dos próximos anos.

Neste sentido, e sob um contexto de mudança, marcado por uma aceleração da transição digital e da evolução dos métodos pedagógicos e modelos de ensino, impõe-se a conclusão do processo de revisão do RJIES, iniciada durante o XXII Governo Constitucional. Para o efeito, a FAP definiu um conjunto de objetivos, seguidos da apresentação de propostas específicas por temática abordada.

1.3.1. Binariedade

O Ensino Superior organiza-se num sistema binário, constituído pelo subsistema universitário e pelo subsistema politécnico. Sendo fundamental para a discussão, importa referir que o RJIES define que o ensino universitário deve «orientar-se para a oferta de formações científicas sólidas, juntando esforços e competências de unidades de ensino e investigação» e que o ensino politécnico deve «concentrar-se especialmente em formações vocacionais e em formações técnicas avançadas, orientadas profissionalmente».

Ensino Superior Universitário	Ensino Superior Politécnico
Promoção de investigação e de criação do saber	Investigação aplicada à compreensão e solução de problemas concretos
Assegurar uma sólida preparação científica e cultural	Proporcionar uma sólida formação cultural e técnica de nível superior
Proporcionar uma formação técnica que habilite para o exercício de atividades profissionais e culturais	Ministrar conhecimentos científicos de índole teórica e prática e as suas aplicações com vista ao exercício de atividades profissionais
Fomentar o desenvolvimento das capacidades de conceção, de inovação e de análise crítica	Desenvolver a capacidade de inovação e de análise crítica

Quadro 1 *- Principais aspetos que distinguem o subsistema de ensino universitário do politécnico. [Fonte: RJIES].*

A existência de sistemas binários é uma realidade comum entre a maioria dos países europeus, ainda que com diferentes opções e configurações. E, mesmo em países onde as instituições de caráter politécnico tiveram a possibilidade de mudar a sua denominação, sendo reclassificadas como universidades, a diversidade institucional permaneceu e é reconhecida, quer por estudantes, quer por potenciais empregadores.

A FAP entende que o modelo de diferenciação deve ser preservado no sistema de ensino superior português e identifica um conjunto de vantagens que devem ser tidas em consideração. Um sistema binário será mais permeável à especialização das instituições, promovendo-se a diversidade institucional e da oferta formativa. A diferenciação institucional é um aspeto positivo, sobretudo sob um contexto onde se assiste a rápidas e constantes mudanças na sociedade e na economia e no qual se pretende captar novos públicos para o ensino superior. Desta forma, diferentes instituições, num sistema binário, devem orientar parte da sua missão para a criação de formações adaptadas às necessidades da sociedade e da economia, tendo em consideração diferentes perfis de estudantes.

A FAP considera que nos últimos anos, as IES têm-se mimetizado, replicando a oferta formativa e reproduzindo padrões nas metodologias de ensino, chegando a competir pelos mesmos estudantes. Aliás, se observadas as previsões demográficas, esta tendência de competência, pelos mesmos estudantes, será cada vez mais evidente. Por isso, o caminho a seguir deverá ser o da diferenciação institucional, e não o da uniformização ou harmonização.

Conservar e consolidar a natureza binária do sistema, no entender da FAP, também contribuiu para uma gestão racional dos meios e recursos disponíveis. A diferenciação e especialização permite uma otimização de recursos na medida em que cada instituição pode direcionar a sua estratégia para áreas onde se pode afirmar e/ou ser competitiva, evitando-se redundâncias e aumentado a eficiência formativa e a qualidade da investigação.

A FAP, em linha com a literatura dedicada ao estudo do ensino superior, assinala ainda o importante papel que as IES têm vindo a desempenhar na promoção do desenvolvimento regional. E, neste âmbito, os institutos politécnicos que se encontram localizados em regiões periféricas têm tido contributos insubstituíveis na promoção do desenvolvimento regional, reforçando as condições de atração e fixação de população e impulsionando o dinamismo económico.

Porém, ainda que a binariedade do sistema deve ser conservada, a revisão do RJIES deverá ter em consideração o debate sobre a alteração da designação dos Institutos Superiores Politécnicos e, não menos importante, a abertura de cursos de doutoramento e respetiva atribuição do grau de doutor por instituições de natureza politécnica.

Em 2018, o Conselho de Ministros elaborou uma alteração legislativa, através do Decreto-Lei n.º 65/2018, de 16 de agosto, que veio alterar o regime jurídico dos graus e diplomas do ensino superior, determinando que qualquer IES possa lecionar programas de doutoramento, desde que observados os critérios de exigência e de qualidade definidos na lei, posição com a qual a FAP concorda em absoluto.

Porém, até ao momento, todos os programas de doutoramento em funcionamento com o envolvimento de Institutos Superiores Politécnicos são ministrados em conjunto com instituições universitárias, sendo necessária a clarificação da caracterização e requisitos de funcionamento destes estabelecimentos de ensino, designadamente nos artigos 7.º e 44.º. Adicionalmente, também será necessário rever o regime de acreditação e de registo dos ciclos de estudos, que é de aplicação comum a todas as IES, mas que distingue os ciclos de estudos de licenciatura, mestrado e doutoramento e a natureza universitária ou politécnica dos mesmos.

De resto, é importante recordar que a atribuição do grau de doutor no ensino politécnico já havia sido recomendada, em 2017, pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), aquando da última avaliação externa independente ao sistema de ensino superior e ciência nacional. Nas conclusões deste processo de avaliação, a OCDE alertou que é necessário aumentar o número de doutores, nomeadamente os que, para além do sistema académico e científico, possam ser absorvidos pelo sistema empresarial.

É neste sentido que se devem enquadrar os programas de doutoramento a ministrar no contexto do Ensino Superior politécnico – ou seja, mais vocacionados para a aplicabilidade do conhecimento e, portanto, com maior incidência no desenvolvimento de investigação aplicada, ao invés de uma forte aposta na investigação de base.

Relativamente à reivindicação dos Institutos Politécnicos poderem usar, ou adotar, a denominação de Universidade Politécnicas, a FAP secunda essa pretensão e entende que a terminologia assegura suficientemente a distinção entre os subsistemas universitário e politécnico.

Em fevereiro de 2023, a Assembleia da República aprovou a possibilidade de utilização dessa designação, por parte dos Institutos Politécnicos, bem como a hipótese de também adotarem a designação "Polytechnic University", por forma a potenciar a sua dimensão internacional.

A FAP considera que a possibilidade de designação de "Universidade" vem trazer justiça ao trabalho desenvolvido pelos Institutos Politécnicos e, em termos sociais, vai permitir melhorar a sua credibilidade e prestígio, reduzindo-se progressivamente o "estigma" associado à conotação depreciativa que persegue estes institutos, pela mera distinção epistemológica. Com

efeito, será expectável que a mudança de designação contribua positivamente para novos planeamentos estratégicos, nas áreas da formação avançada e investigação aplicada.

Face a uma valorização do ensino politécnico, quer pela via da utilização da designação de "Universidade Politécnica", quer pela possibilidade de lecionação de doutoramentos, justifica-se uma revisão dos requisitos mínimos de funcionamento a observar por parte das IES. Neste âmbito, será necessário tornar suficientemente clara a forma e os critérios de acesso à denominação de Universidade, cujos requisitos devem ser simétricos, independentemente do subsistema em que a instituição se encontre inserida ser o universitário ou o politécnico. As condições exigidas quanto ao mínimo de ciclos de estudos em funcionamento e em matéria de investigação e desenvolvimento, no que respeita à avaliação de centros de investigação, não devem diferir. Também deve ficar claro o período transitório pelo qual devem passar as instituições que acedam à nova designação, nomeadamente através do artigo que enquadra as disposições a cumprir por instituições em regime de instalação.

1.3.2. Rede de Instituições de Ensino Superior

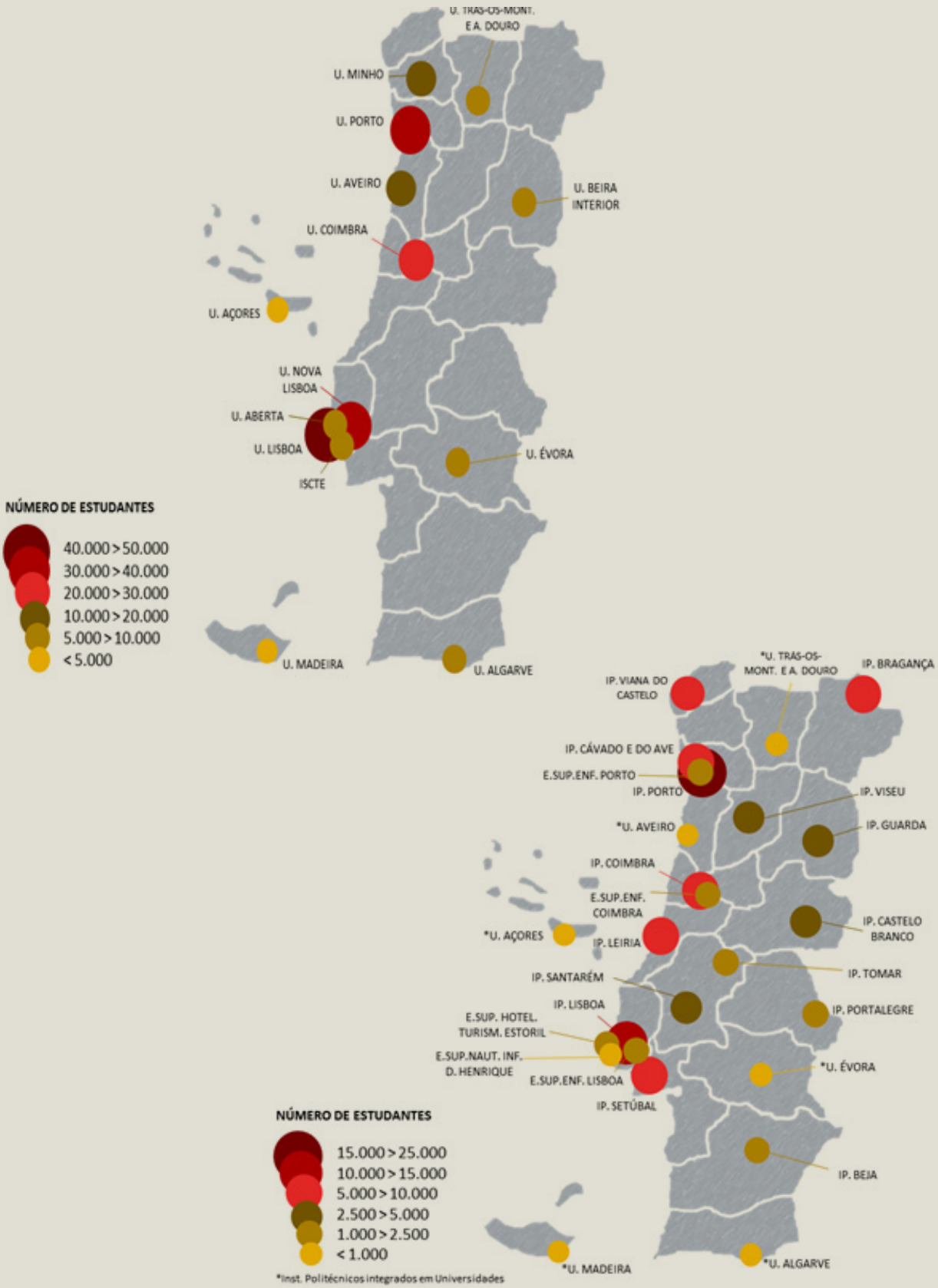
A discussão em torno do tema da reorganização da rede de ensino superior em Portugal dura há mais de duas décadas, com efeitos práticos quase nulos.

A rede de instituições de ensino superior nacional compreende as instituições de iniciativa pública e privada. Dentro da atribuição do Estado enquanto detentor da rede pública, interessa nesta reflexão olhar com maior detalhe para a rede pública de instituições.

Portugal tem uma rede pública de instituições assente na existência dum sistema binário, criando em cada ramo, universitário e politécnico, diversos patamares institucionais - universidade, instituto universitário, instituições universitárias não integradas, instituto politécnico e instituições politécnicas não integradas.

Atualmente, a rede universitária pública é constituída por 13 universidades e 1 instituto universitário e a rede politécnica pública por 15 institutos politécnicos e 5 escolas não integradas, nem em universidades, nem em institutos politécnicos. Assim, apresentam-se 34 instituições de ensino superior público, acrescidas de 6 instituições do Ensino Superior Público militar e policial.

A FAP considera que é por demais evidente a necessidade de criar os incentivos necessários à redução deste número, sem que a diminuição implique uma regressão da capacidade instalada ou de qualidade das formações de nível superior.



Figuras 1 e 2 - Rede Pública de Instituições de Ensino Superior Universitário e de Ensino Superior Politécnico.

INSTITUIÇÃO	ESTUDANTES INSCRITOS POR ANO LETIVO					
Universidades	2017/18	2018/19	2019/20	2020/21	2021/22	2022/23
Total	203027	207698	210927	217546	218134	233264
Universidade de Lisboa	50563	52084	50563	50751	47188	50197
Universidade do Porto	30670	31362	31779	32092	33825	35791
Universidade de Coimbra	21890	22145	22537	22924	22707	23852
Universidade Nova de Lisboa	20102	20963	20831	21873	22122	25191
Universidade do Minho	18021	18335	18985	19246	19757	20106
Universidade de Aveiro	13362	13654	14210	15031	15671	15963
ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa	9040	9465	9610	10543	11042	11353
Universidade do Algarve	8008	8264	8443	8879	9215	10046
Universidade da Beira Interior	7197	7432	7869	7851	7990	8177
Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro	6392	6460	7189	7404	7722	8444
Universidade de Évora	6876	6947	7230	7526	7434	7868
Universidade Aberta	5438	5033	6173	7501	7075	9726
Universidade da Madeira	2700	2727	2882	3230	3524	3589
Universidade dos Açores	2768	2827	2626	2695	2862	2961

Institutos Politécnicos	2017/18	2018/19	2019/20	2020/21	2021/22	2022/23
Total	96529	99624	104094	108088	11 827	117038
Instituto Politécnico do Porto	18328	18428	18428	20108	20617	21773
Instituto Politécnico de Lisboa	13614	13370	13370	13930	13827	13549
Instituto Politécnico de Leiria	10742	11129	11129	11766	12447	13047
Instituto Politécnico de Coimbra	10542	10614	10614	1104	11398	11581
Instituto Politécnico de Bragança	7229	8349	8349	8993	8962	10813
Instituto Politécnico de Setúbal	6133	6424	6424	7162	7624	7848
Instituto Politécnico de Viseu	4926	4997	4997	5822	5606	5822
Instituto Politécnico de Viana do Castelo	4144	4203	4203	4144	5110	4928
Instituto Politécnico do Cávado e do Ave	3990	4379	4379	5567	5780	6786
Instituto Politécnico de Castelo Branco	4070	4107	4107	4474	4397	4534
Instituto Politécnico de Santarém	3578	3840	3840	4074	4241	4542
Instituto Politécnico da Guarda	2699	2866	2866	3320	3164	3553
Instituto Politécnico de Beja	2603	2721	2721	3193	3130	3110
Instituto Politécnico de Portalegre	1917	2130	2130	2149	2275	2643
Instituto Politécnico de Tomar	2014	2067	2067	2343	2249	2509

INSTITUIÇÃO	ESTUDANTES INSCRITOS POR ANO LETIVO					
Escolas não integradas	2017/18	2018/19	2019/20	2020/21	2021/22	2022/23
Total	7727	7759	7649	7334	7100	7260
Escola Superior de Enfermagem de Coimbra	2043	1973	1942	1809	1808	1724
Escola Superior de Hotelaria e Turismo do Estoril	1852	1849	1795	1856	1776	1769
Escola Superior de Enfermagem do Porto	1630	1681	1678	1493	1488	1599
Escola Superior de Enfermagem de Lisboa	1511	1543	1497	1459	1287	1375
Escola Superior Náutica Infante D. Henrique	691	713	737	717	741	793

***Quadro 2** - Número de estudantes inscritos por Instituição de Ensino Superior pública entre os anos letivos 2017/2018 e 2022/2023 [Fonte: DGEEC].*

De acordo com o regime jurídico em vigor, cabe ao Estado promover a racionalização, quer da rede de IES públicas, quer da sua oferta formativa. O artigo 54.º do RJIES, no seu ponto 2, indica ainda que "as medidas de racionalização da rede podem incluir, nomeadamente, a criação de estabelecimentos de ensino superior, a sua fusão, integração, cisão ou extinção, a alteração do número de novas admissões ou do número máximo de estudantes e a criação, suspensão ou cessação da ministração de ciclos de estudos".

Analisar a racionalização da rede implica uma compreensão do contexto de desenvolvimento da rede. Na década de 70 do século XX, o acesso ao ensino superior era limitado e, portanto, elitista, baseado num número reduzido de instituições e vagas disponíveis. No pós 25 de abril, os anos 80 e 90, foram marcados por um processo de democratização do acesso à educação e o reconhecimento da importância do ensino superior para o desenvolvimento do país. Foi sob este contexto que assistiu a uma significativa expansão da rede pública, bem como à abertura do ensino superior à iniciativa privada.

Assim, durante esse período, foram criadas IES, de natureza universitária e politécnica, com o objetivo de descentralizar o acesso ao ensino superior e promover o desenvolvimento regional. Como é evidente, este movimento foi marcado por um aumento significativo no número de vagas disponíveis para estudantes, por forma a responder às crescentes solicitações por níveis de qualificação mais elevados e, também, enquanto política promotora da mobilidade social.

O fenómeno comumente designado de "massificação do ensino superior" tem-se traduzido num conjunto de desafios para as instituições que, finan-

ceiramente pressionadas, são confrontadas com a necessidade de adaptação das suas infraestruturas e recursos à crescente procura e aumento de vagas. Ademais, o período de pandemia e a necessidade de captação de novos públicos, também trouxeram para o debate a modificação dos modelos de ensino-aprendizagem e o papel a ocupar pelo ensino a distância na formação de nível superior.

Ainda que o RJIES tenha consagrado as figuras de fusão, integração, cisão ou extinção de IES, bem como a figura de "consórcio", a racionalização da rede pública não tem conhecido evoluções significativas. Sem prejuízo dos vários processos de fusão e integração que levaram à constituição de vários institutos politécnicos atualmente em funcionamento, ou da integração de institutos politécnicos em universidades nos anos 80 e 90, ao longo dos últimos 15 anos, surgiu apenas o caso da fusão entre a Universidade de Lisboa e a Universidade Técnica de Lisboa, concluído em 2013.

Com este processo, a Universidade de Lisboa ganhou escala e tornou-se a maior IES portuguesa, englobando formações e linhas de investigação nas mais diversas áreas do saber. A fusão das duas instituições também permitiu a otimização de recursos, o fortalecimento da investigação científica e o desenvolvimento de novas oportunidades académicas, quer para estudantes, quer para investigadores, através de um ambiente de colaboração interdisciplinar alargado entre as diferentes áreas do conhecimento que se encontravam presentes nas duas instituições.

A FAP considera que a lei que estabelece o regime jurídico aplicável ao ensino superior não deve ser, nem excessivamente restritiva, nem demasiado intrusiva. Estes são aspetos relevantes, até porque o ensino superior beneficia de um estatuto de autonomia reconhecido pela Constituição da República Portuguesa. No entanto, a consolidação da rede, designadamente através de fusões, integrações, ou mesmo de consórcios, quer a nível nacional, quer a nível internacional, deve ser fomentada através de legislação subsidiária, que clarifique processos e estabeleça incentivos financeiros.

Outro aspeto fundamental prende-se com a racionalização da oferta formativa, que deve ter em consideração a natureza do subsistema em que se encontra a ser lecionada e, tanto quanto possível, enquadrar-se em áreas do saber nas quais a instituição se destaca, em termos de procura, empregabilidade e qualidade das linhas de investigação. A FAP entende que deve ser desencadeada uma ação coordenada entre o Governo e a A3ES, na supressão progressiva da oferta de formações que não se enquadrem na vocação específica do subsistema onde se encontram a ser lecionadas.

1.3.3. Autonomia das IES e Estatuto Jurídico

O RJIES modificou significativamente a forma de governo as IES. Foram introduzidos os princípios da nova gestão pública, baseados na eficiência, eficácia e redução de custos, aproximando, assim, o governo e gestão das IES aos modelos adotados pelas entidades privadas. Neste âmbito, a possibilidade de as instituições se transformarem em Fundações Públicas de Direito Privado foi uma das novidades mais representativas desta nova filosofia. Porém, ainda que a adesão a este modelo de governação e gestão confira um maior nível de autonomia, as instituições aderentes ficam sujeitas a conseguirem diversificar as suas fontes de financiamento, reduzindo a dependência do financiamento público proveniente do Orçamento do Estado.

Deste modo, para concretizarem os seus objetivos e cumprirem, com qualidade, com as atividades educativas e de investigação que se inserem nas suas missões institucionais, as IES que optaram pela transição para o regime fundacional têm de complementar o financiamento público com financiamentos provenientes de outras fontes. Contudo, a maior autonomia que lhes é atribuída também contribui para uma maior agilidade na captação de outras fontes de financiamento, quer a nível nacional, quer a nível internacional.

O objetivo principal deste regime é, assim, proporcionar às IES maior autonomia na gestão de recursos, libertando-as de um conjunto de limitações ou restrições impostas à generalidade da Administração Pública. Entre as principais vantagens encontram-se a possibilidade de contratação de pessoal técnico em regime privado, com regras de seleção próprias e maior celeridade. Também podem ser contratados docentes em regime privado, ainda que lhes seja aplicado o ECDU ou o ECPDESP, conforme o subsistema em questão. Este regime também dispensa as instituições de usarem a central de compras do Estado. Há vantagens na compra e alienação de património imobiliário e na utilização dos fundos provenientes dessas operações. As possibilidades de angariação de doações e patrocínios também são maiores e com processos mais flexíveis. No entanto, a aplicação de várias leis e as dificuldades financeiras, agravadas durante a crise, comprometeram parcialmente a prossecução deste objetivo e, ainda que mais instituições tenham vindo a aderir a este modelo, nenhuma o implementou de forma plena.

Com base na experiência das IES que adotaram este modelo, já é possível identificar alguns aspetos que merecem reflexão. Neste sentido, a FAP considera que, dado o papel atribuído ao Conselho de Curadores, enquadrado pelos artigos 131.º a 133.º, seria recomendável alterar o sistema de seleção dos seus membros.

No que respeita à autonomia na gestão de recursos humanos, incluindo carreiras e remunerações do pessoal docente e não docente, deve ser claramente consagrado um período de transição para evitar a coexistência de regimes de contratação de direito público e privado dentro da mesma instituição. No entanto, a opção pelo regime de contratação de direito privado deve ser regulada pelos estatutos das carreiras docentes, garantindo que não sejam realizados concursos que não estejam previstos nestes diplomas legais e que as remunerações sejam, pelo menos, compatíveis com as previstas na lei.

À margem do regime fundacional e, portanto, transversal a todo o sistema, existe uma discriminação entre instituições universitárias e politécnicas, que se materializa num cenário de injustiça, com efeitos prejudiciais para o desenvolvimento das instituições. Ao ser permitido que as instituições universitárias tenham maior liberdade na contratação de pessoal, nos termos do artigo 125.º, fomentam-se desigualdades na disponibilidade de recursos humanos, o que pode resultar em vantagens competitivas sobre as instituições politécnicas. Como consequência, podem surgir limitações à qualidade da oferta educativa e a uma aposta na investigação.

Face à valorização que se pretende dar ao ensino superior politécnico, a limitação na contratação de pessoal também pode afetar a capacidade destas instituições conduzirem projetos de investigação e desenvolvimento, aspeto que é essencial para a qualidade dos programas doutorais que poderão vir a lecionar, bem como para o seu progresso científico e tecnológico.

Por fim, e novamente no que respeita ao regime fundacional, a FAP entende que seria útil realizar uma avaliação deste modelo autonómico, com a ideia central de se ponderarem aspetos que possam ser transportados para o modelo geral de autonomia reconhecido às IES. Exceto quando optam pelo regime fundacional, as IES dispõem de uma autonomia excessivamente reduzida na gestão de recursos humanos. Este constrangimento retira flexibilidade e capacidade de inovação, na promoção do desempenho individual e institucional. Eventualmente, tal definição poderá ter especial relevância para os estabelecimentos que queiram entrar no sistema. Porém, para melhorar esta circunstância, também será necessário proceder a uma revisão dos estatutos das carreiras docentes.

Também não existirão motivos para o acesso simplificado a crédito, ou a transmissão onerosa de bens, possível com maior autonomia e em condições mais vantajosas para a instituição, no âmbito do modelo fundacional, não serem extensíveis à generalidade das IES.

Finalmente, em termos jurídicos, independentemente do modelo de autonomia em que se encontre inserida a instituição, uma eventual revisão do RJIES deverá reforçar a salvaguarda da propriedade intelectual das IES,

sendo este um aspeto importante nas políticas de transferência de conhecimento e/ou no âmbito das parcerias com outras entidades públicas ou privadas.

1.3.4. Órgãos de governo e de gestão das Instituições de Ensino Superior

A existência de órgãos de governo e de gestão próprios é imprescindível ao exercício da autonomia universitária. O funcionamento articulado e eficaz de uma IES depende da coerência do seu governo, nos seus diferentes níveis, bem como das competências atribuídas a cada órgão e da representatividade detida pelas partes interessadas.

Ao mesmo tempo, enquanto grande desafio inerente ao ethos das IES, é fundamental conciliar um funcionamento harmonioso da governação em prol dos objetivos institucionais, secundado por uma visão estratégica clara, com as outras dimensões da autonomia, designadamente a pedagógica e a científica. Numa IES, cada docente e cada investigador, é responsável pela organização e/ou lecionação de unidades curriculares, pela participação ou gestão de projetos de investigação. Os docentes e/ou investigadores são, regra geral, portadores de conhecimento especializado e, portanto, dotados de autonomia no exercício da sua profissão.

Acrescem ainda outros desafios, relativos à articulação entre os diferentes órgãos, da instituição e das unidades orgânicas, na prossecução do planeamento estratégico de médio-longo prazo aprovado pelo Conselho Geral, enquanto órgão máximo de governo. O RJIES anui que as unidades orgânicas, para além do órgão executivo, liderado por um diretor ou presidente, tenham um órgão de natureza colegial. Neste caso, caberá a esse órgão eleger o diretor ou presidente da unidade orgânica.

A FAP considera que esta é uma boa prática, e que a existência de órgãos colegiais nas unidades orgânicas deveria ser obrigatória, ao invés de facultativa. Contudo, a supressão do Senado Académico, que pode existir, mas com caráter facultativo, prejudica a compatibilização de estruturas democráticas internas com a articulação que se exige, em termos institucionais, para o cumprimento do planeamento estratégico ora definido pelo Conselho Geral. Com o RJIES, na maioria das IES, não existe qualquer órgão, com caráter obrigatório, onde se reúnam o reitor ou presidente da instituição, os diretores ou presidentes das unidades orgânicas e representantes dos estudantes e pessoal não docente e/ou investigador.

Ademais, a inexistência formal de um órgão que poderia ser mais vocacionado para o debate de questões internas, relacionadas com o funcionamento quotidiano da instituição, leva a que determinadas questões sejam discu-

tidas no Conselho Geral. Esta circunstância encontrar-se-á entre os fatores que contribuem para uma redução do contributo qualitativo que as personalidades externas poderiam aportar para o órgão e para a instituição, em termos estratégicos. O Conselho Geral, órgão marcado por uma significativa assimetria de informação entre os diferentes membros, não deveria ser um espaço de debate sobre questões consideradas menores, relacionadas com o funcionamento quotidiano da instituição.

Face ao enunciado, fica evidente que o RJIES procedeu a um redimensionamento dos órgãos de governo das IES, centralizando lideranças e verticalizando processos de decisão. Mas, se por um lado, esta alteração atribuiu mais competências e responsabilidades aos dirigentes académicos e agilizou processos decisórios, por outro, levou a que docentes e, sobretudo, estudantes, perdessem influência no governo e gestão das instituições.

O Conselho Geral, instituído com a publicação do RJIES, e cuja composição e competências surgem se encontram enquadradas pelos artigos 81.º a 84.º, trouxe como novidade a participação de personalidades externas na governação das instituições. Esta inovação é maioritariamente aceite pela comunidade académica, mas o debate sobre a revisão da composição do órgão, bem como as competências deste no processo de eleição do reitor ou presidente da instituição, tem mobilizado dirigentes académicos, docentes e estudantes.

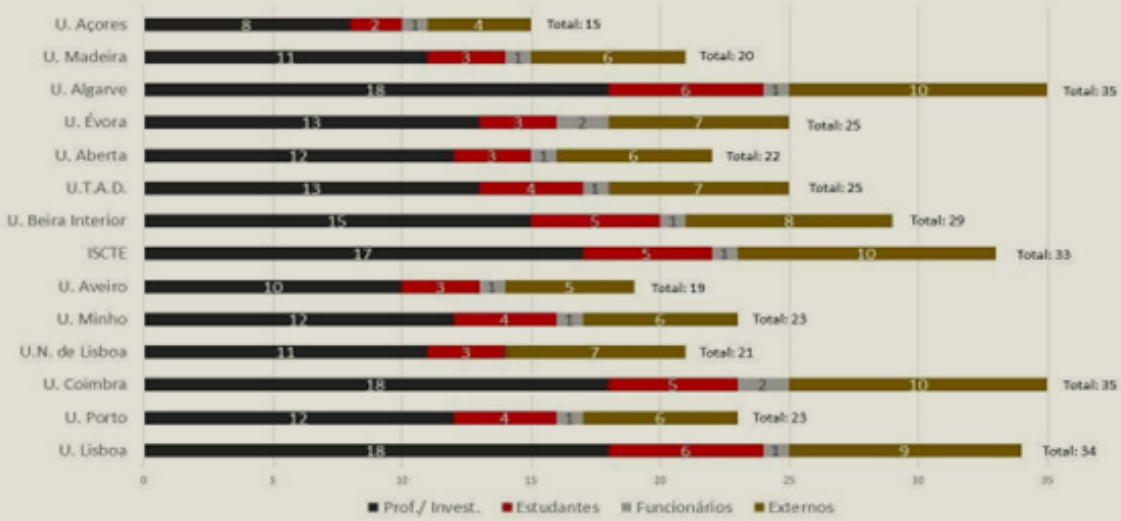


Figura 3 - Composição dos Conselhos Gerais das Universidades públicas.

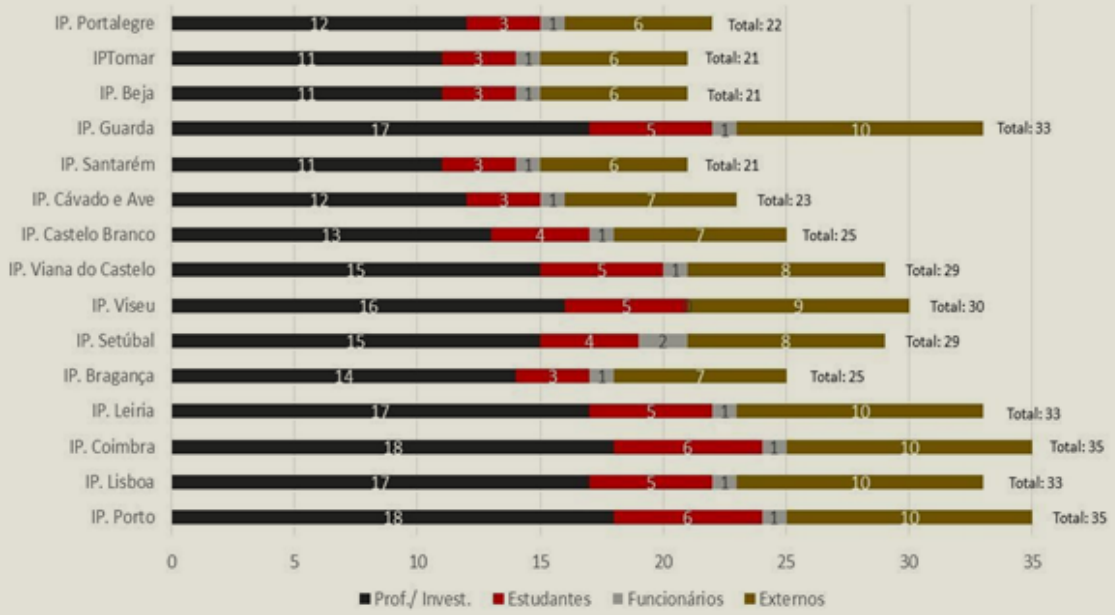


Figura 4 - Composição dos Conselhos Gerais dos Institutos Politécnicos públicos.

No que respeita às competências do Conselho Geral, o papel que lhe é atribuído no processo de eleição do reitor ou presidente, tem levado a condicionalismos na própria constituição do órgão, por afinidade com candidatos ou putativos candidatos a essa posição executiva. A FAP considera que o Conselho Geral pode continuar a promover e organizar processos e procedimentos inerentes à eleição do reitor ou presidente, mas entende que o ato eleitoral deve ser alargado a um colégio eleitoral mais amplo, reforçando-se a democraticidade, assim como o elo entre o eleito e a comunidade académica.

Ainda neste âmbito, para se assegurar maior transparência e, também, imparcialidade, seria recomendável a definição de um conjunto de incompatibilidades e impedimentos, nomeadamente no que respeita aos participantes na eleição do reitor ou presidente.

Relativamente à representatividade das diferentes partes interessadas nos diversos órgãos de governo e de gestão, a revisão do RJIES deve constituir uma oportunidade para o reconhecimento do papel ativo e responsável que as federações e associações académicas e de estudantes têm desempenhado na promoção de um Ensino Superior de qualidade. Neste sentido, a perspetiva estudantil, significativamente reduzida com a publicação do RJIES, deve ser aumentada.

Os estudantes estão entre os principais beneficiários das políticas e decisões tomadas pelas instituições e participam do seu financiamento, através do pagamento de propinas. Por estes motivos, é essencial e, também, legítimo,

que as suas perspetivas sejam ouvidas e consideradas a partir de uma representação mais proporcional à sua importância enquanto parte da comunidade académica. Sem maior representatividade, não existe garantia real de que as suas necessidades, interesses e preocupações sejam levadas suficientemente em conta durante os processos de tomada de decisões.

Ademais, os estudantes aportam uma perspetiva única para os órgãos de governo das instituições, pois são o destinatário único da política de ensino e aprendizagem. Ao partilharem as suas perspetivas, baseadas na sua experiência e na auscultação aos seus pares, os representantes dos estudantes podem apresentar contributos relevantes para o desenvolvimento institucional e qualidade da instituição.

1.3.5. Provedor do estudante

A figura do Provedor do Estudante, comum no ordenamento jurídico de vários sistemas de ensino superior europeus e internacionais, foi instituída em 2007, com a publicação do RJIES. De acordo com o artigo 25.º, o desempenho desta função é regulamentado nos termos da autonomia estatutária reconhecida às IES, como aliás se encontra consagrado no artigo 66.º do mesmo diploma.

Ainda assim, o RJIES estabelece que a atuação do Provedor do Estudante deve ser desenvolvida "em articulação com as associações de estudantes e com os órgãos e serviços da instituição, designadamente com os conselhos pedagógicos". Depreende-se, pelo caráter atribuído à função e pela aplicação comum no sistema, que compete ao Provedor a promoção e defesa dos direitos e interesses dos estudantes, apreciando reclamações e intermediando soluções ou dirigindo recomendações junto dos órgãos competentes.

Perante este contexto, a atuação do Provedor, em qualquer instituição, deve assentar num conjunto de pressupostos, como a independência, imparcialidade e liberdade. De outra forma, o elo de confiança entre estudantes e provedor, ou mesmo a articulação que este deve manter com as Associações de Estudantes, pode não ser eficazmente estabelecido.

A FAP tem vindo a defender um enquadramento legal mais detalhado e homogéneo para a figura e estatuto do Provedor do Estudante. Os últimos 15 anos têm demonstrado experiências muito diferentes na forma como o estatuto do provedor é enquadrado, no formato de nomeação e, naturalmente, nos perfis e atuação.

A dedicação exclusiva, a influência dos estudantes e auscultação dos seus representantes no processo de nomeação, ou mesmo se devem existir critérios a observar quanto aos perfis admissíveis para o desempenho da função,

são questões que subsistem e que justificam reflexão.

No que respeita à dedicação exclusiva, a FAP entende que esta é uma condição essencial à independência do órgão. Porém, como é evidente, IES de menor dimensão e com menos recursos financeiros à disposição, podem não ter a capacidade para custear o funcionamento do órgão em regime de exclusividade. Por esta razão, a FAP propõe que a remuneração do Provedor do Estudante deve ser considerada no cálculo das dotações orçamentais a transferir do Estado para as IES anualmente.

Relativamente à nomeação do Provedor, a FAP considera que o processo deve ser adicionado às competências do Conselho Geral. A FAP entende que o Provedor do Estudante deve ser eleito em sede de Conselho Geral, depois de constituída uma Comissão deste órgão, maioritariamente composta por estudantes, a quem deverá caber a auscultação de candidatos e a análise de pareceres obrigatórios não vinculativos a solicitar à associação ou associações de estudantes da instituição. Dada a natureza do cargo, faz sentido relevar o papel dos estudantes no processo de escolha e nomeação.

Por fim, sobre os perfis adequados ao desempenho da função, a possibilidade de o cargo ser exercido por não docentes, o que inclui a hipótese de nomeação de um estudante ou ex-estudante, tem sido bem acolhida em algumas IES. Neste sentido, dadas as especificidades inerentes à função, a FAP entende que é benéfico a escolha do Provedor incidir sobre uma personalidade familiarizada com o funcionamento da instituição. Porém, se estabelecido o processo de nomeação nos termos acima propostos, o perfil adequado ao desempenho da função poderá manter-se omisso na lei, conforme acontece atualmente. Não obstante, por forma a assegurar a independência no exercício de funções, o Provedor deve ficar impedido de acumular o cargo com a condição de membro de qualquer órgão de governo ou de gestão da instituição, sendo este um aspeto que deve ficar claro aquando da revisão do RJIES.

Propostas

Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior

1.3.1. Binariedade

• Modificar o artigo 10.º, sobre a denominação das instituições, por forma a incluir a designação "universidade politécnica", procedendo-se consequentemente às alterações necessárias ao restante articulado da lei.

• Prever, no artigo 7.º, que as ora designadas universidades politécnicas possam conferir o grau de doutor, para além dos graus de licenciado e de mestre.

• Acrescentar um novo ponto ao artigo 41.º, sobre os requisitos das instalações das instituições, clarificando que compete ao ministério da tutela, por intermédio da Direção Geral do Ensino Superior, e também à A3ES, a verificação da adequação das instalações das IES à sua atividade.

• Autorizar, no artigo 44.º, o ministrar de ciclos de estudos de doutoramento, por parte das instituições de caráter politécnico, mas sem que estas fiquem a isso obrigadas enquanto requisito de funcionamento.

• Rever os artigos 42.º, adaptando também o artigo 44.º, de forma a serem aplicadas, simetricamente, as mesmas exigências a universidades "clássicas" ou politécnicas, ao nível do número mínimo de ciclos de estudo a ministrar.

• No caso dos institutos universitários (artigo 43.º) e dos institutos politécnicos (artigo 44º), manter os requisitos mínimos atualmente exigidos no que respeita aos ciclos de estudos a lecionar em função do subsistema e diferenciando-os nos requisitos a observar em matéria de investigação e desenvolvimento.

• Enquadrar o acesso à designação de "Universidade Politécnica" nas disposições previstas para universidades em regime de instalação, atualmente definidas no artigo 46.º. E, adicionalmente, estabelecer um prazo de cinco anos para o cumprimento das condições mínimas exigidas.

• Restringir, por via do artigo 7.º, sobre as Instituições de Ensino Politécnico, os CTesP a este subsistema, dado que o modelo de aprendizagem está ligado ao saber-fazer e orientado para o exercício de atividades profissionais específicas. O alargamento às instituições universitárias iria aprofundar uma distorção da diferenciação que se pretende manter entre os dois subsistemas.

• Assegurar que as universidades politécnicas predisponham dos meios necessários à ministração desta tipologia de curso.

• Procurar estabelecer mecanismos que continuem a permitir a distinção entre os dois tipos de ensino superior em Portugal, de forma a que se continue a tirar partido da binariedade. Ou seja, que se procure ministrar doutoramentos tendencialmente mais aplicados "à compreensão e solução de problemas concretos" nas novas designadas universidades politécnicas.

1.3.2. Rede de Instituições de Ensino Superior

• Clarificar a aplicação e abrangência da figura legal designada de "consórcio", que se encontra estabelecida no artigo 17.º do RJIES, mas surge direta ou indiretamente referida em outras partes da lei. À semelhança do ponto 1 do artigo 17.º, na sequência deste, deve ser criado um segundo ponto alusivo à criação de consórcios, com a finalidade de otimizar recursos humanos e materiais, designadamente na gestão de infraestruturas e na prestação de serviços.

• Introduzir um novo ponto, no artigo 17.º, relativo ao estabelecimento de consórcios, entre IES nacionais e/ou estrangeiras, e empresas, com o propósito de facilitar a criação de oferta formativa em conjunto, intercâmbios interinstitucionais e a colaboração nas áreas do ensino, investigação, inovação e empreendedorismo.

• Introduzir um ponto, também no artigo 17.º, referente à constituição de consórcios entre IES nacionais e/ou estrangeiras, podendo envolver empresas, com a finalidade de promover a criação de oferta formativa em conjunto e intercâmbios interinstitucionais, no âmbito de modelos de ensino mistos e/ou a distância.

• Definir, em artigo posterior ao 17.º, que a fusão, integração ou consórcio, deve ser precedida de projeto acerca das implicações da transformação institucional sobre a organização, a gestão, o financiamento e a autonomia; parecer das instituições envolvidas e visto prévio do Tribunal de Contas, aplicando-se as demais disposições previstas no Capítulo IV, sobre a fusão, integração, cisão, extinção e transferência de instituições de ensino superior.

• Recomenda-se ao Governo que, ao abrigo do previsto no ponto 2 do artigo 17.º, tome a iniciativa de incentivar processos de integração e de criação de consórcios entre instituições de ensino superior, tendo em vista a otimização na gestão de recursos humanos e materiais. Este tipo de iniciativas deve ser precedido de estudo prévio, participado pelas partes interessadas, tendo em consideração as necessidades dos territórios e critérios de eficiência de gestão dos recursos públicos e eficácia de resultados.

• Criar um ponto específico no artigo 17.º, ou mesmo no artigo 20.º, referente aos serviços de ação social, que enquadre o estabelecimento de consórcios com a finalidade de otimizar recursos humanos, meios e infraestruturas, na prestação de serviços de alimentação, alojamento e saúde em circunscrições territoriais inseridas na mesma NUT III.

• A criação, acreditação e registo de ciclos de estudos, prevista no artigo 61.º, cujo ponto 4 prevê o princípio da diferenciação da oferta entre subsistemas, deve obedecer, também, aos princípios da não duplicação da oferta na mesma NUT 3 e da especialização, concentrando a oferta da instituição nas áreas em que detenha especial qualidade.

• Inscrever, no artigo 27.º, sobre as competências o Governo, a superintendência da rede com o intuíto de suprimir progressivamente, em articulação com a A3ES, a oferta de formações que não se enquadrem na vocação específica do subsistema em que se encontra inserida a instituição que as promove.

1.3.3. Autonomia das IES e Estatuto Jurídico

• Aclarar os critérios de transformação institucional, em Fundação Pública de Direito Privado, designadamente no que respeita à autonomia da instituição, organização, gestão, financiamento, no Capítulo VI, sobre as Instituições de ensino superior públicas de natureza fundacional. Ainda que a lei vigente determine a elaboração de projetos e estudos de viabilidade económica, persistem dúvidas sobre o modelo de financiamento, designadamente a forma como as instituições que aderem a este regime são financiadas pelo estado. Deve ser garantida maior transparência, segurança jurídica e equidade no processo, através da revisão do RJIES ou por via de legislação específica, dedicada a regular o processo de transformação.

• Promover uma revisão da Lei de Bases do Financiamento do Ensino Superior (Lei n.º 113/97, de 16 de setembro), compatibilizando-a com as alterações que venham a ser introduzidas ao RJIES e rever ou revogar outros diplomas especiais e/ou subsidiários publicados posteriormente, no sentido de se reduzirem ambiguidades motivadas pela existência de legislação avulsa com incidência sobre a dimensão financeira.

• Alterar o artigo 109.º, relativo à autonomia patrimonial, de modo a permitir que as IES possam adquirir ou alienar património imobiliário e dispor da totalidade das receitas provenientes de operações de alienação, sem necessidade de aprovação ministerial, mediante aprovação por maioria qualificada do Conselho Geral, a prever no articulado da alínea h) do artigo 82.º, sobre as competências deste órgão. A apreciação pelo Conselho Geral deve ser acompanhada de parecer favorável emitido pelo Conselho de Gestão.

• Suprimir do ponto 2 do artigo 115.º, sobre a receitas das IES, a obrigação de aprovação ministerial para o recurso a crédito bancário, estabelecendo-se que a autorização cabe ao Conselho Geral, a exercer no âmbito das suas competências, previstas no artigo 82.º, mediante parecer favorável do Conselho de Gestão.

• Introduzir, entre as competências do Conselho de Gestão, estabelecidas no artigo 95.º, a "emissão de parecer obrigatório sobre as propostas de aquisição e alienação de património imobiliário, bem como operações de crédito".

• Incluir no artigo 111.º, que enquadra a autonomia financeira, um novo ponto que estabeleça que "as instituições de ensino superior públicas são isentas de cativações orçamentais" por forma a assegurar que as IES se encontram permanentemente excluídas das disposições relativas a cativações publicadas anualmente nos decretos-lei de execução orçamental.

1.3.4. Órgãos de governo e de gestão das Instituições de Ensino Superior

• Modificar o processo de eleição do Reitor ou Presidente da instituição, atualmente estabelecido na alínea d) do n.º 1 do artigo. 82.º, deixando este de competir ao Conselho Geral. Em alternativa, propõe-se a constituição de uma assembleia eleitoral específica, que represente de forma adequada e proporcional as diferentes Unidades Orgânicas (quando existirem) e, com maior equidade, os diferentes corpos da comunidade académica.

• Estabelecer, no artigo 86.º, sobre a eleição do Reitor ou Presidente da instituição, uma simetria de critérios a observar para o desempenho do cargo. A redação atual prevê que podem ser eleitos reitores de uma universidade ou presidentes de um instituto politécnico, professores e investigadores da própria instituição ou de outras instituições nacionais ou estrangeiras, de ensino ou de investigação, se mantém atual e abarca os perfis adequados para o exercício de funções. Porém, no que respeita ao ensino politécnico, a possibilidade de eleição de uma individualidade de reconhecido mérito e experiência profissional relevante, não se compagina com a valorização científica e pedagógica que o subsistema pretende alcançar no âmbito do presente processo de revisão do RJIES.

• Desfasar o mandato do Reitor ou Presidente da eleição do Conselho Geral, intercalando os atos eleitorais. Com esta medida pretende-se reduzir influências e ingerências de putativos candidatos na composição do órgão que é atualmente responsável pela sua eleição, mas também pela contínua supervisão dos seus atos.

• Rever a composição do Conselho Geral, estabelecida no Artigo 81.º, mantendo os limites numéricos dos seus titulares entre 15 e 35, mas assegurando maior representatividade para o corpo estudantil, a definir em número superior ao de personalidades externas.

• Modificar a alínea b) do ponto 3 do artigo 81.º no sentido de prever que nenhum grupo representado no órgão detenha mais de 50% da sua composição, pois atualmente está definido que os representantes dos professores e investigadores "devem constituir mais de metade da totalidade dos membros do conselho geral".

• Alterar a composição estabelecida para o Conselho de Gestão, pelo artigo 94.º, no sentido de prever, com caráter obrigatório, a presença de um representante dos estudantes.

• Prever, no artigo 82.º, sobre as competências do Conselho Geral e, em artigo a criar a seguir ao 84.º, as reuniões do órgão, um artigo que enquadre a criação e funcionamento de comissões especializadas de trabalho permanente, no seio do Conselho Geral.

• Acrescentar, na sequência do novo artigo a criar, no final das disposições relativas ao funcionamento do Conselho Geral, a existência de serviços de apoio independentes, não afetos hierarquicamente ao reitor ou presidente, que suportem os membros do Conselho Geral na análise de informação e preparação de propostas, visto que o órgão pode ter poder de iniciativa, mas raramente o exerce.

• Introduzir o Senado Académico no ponto 1 do Artigo 77.º, sobre os órgãos de governo das universidades e dos institutos politécnicos, repondo a obrigatoriedade da sua constituição em todas as IES. Neste âmbito, deverá ser criado um artigo, relativo à composição indicativa do Senado Académico, contemplando a participação dos dirigentes das unidades orgânicas, representantes dos estudantes e de colaboradores não docentes da instituição. No caso dos estudantes deverá ser prevista, por inerência, a participação das associações de estudantes da instituição. Deve ainda ser permitida na composição do senado, a inclusão de outros membros, eleitos ou através de inerências.

• Estabelecer um novo artigo com as competências específicas a serem exercidas pelo Senado Académico, designadamente a emissão de pareceres obrigatórios sobre os planos estratégicos, orçamento e linhas gerais de orientação da instituição, previamente à análise no Conselho Geral. No que respeita aos poderes deliberativos, propõe-se que o Senado aprove a criação, suspensão e extinção de cursos, bem como a definição de medidas adequadas ao funcionamento da instituição. Adicionalmente, entendemos também que o órgão pode desempenhar um papel ativo na aplicação do poder disciplinar.

• Modificar o artigo 97.º, sobre a estrutura dos órgãos das Unidades Orgânicas, prevendo-se que órgão executivo seja colegial, em vez de uninominal. Para o efeito, o RJIES deve consagrar a eleição do diretor ou presidente através de uma assembleia representativa das diferentes partes interessadas, especificamente constituída para o efeito, à semelhança do órgão proposto para a eleição do reitor ou presidente da instituição. Posteriormente à eleição, deve ficar estabelecido que cabe ao diretor ou presidente nomear os subdiretores ou vice-presidentes, cuja existência também deverá ser prevista no RJIES, por analogia ao enquadramento atribuído aos vice-reitores ou vice-presidentes.

• Prever, no artigo 97.º, a representatividade dos estudantes, através de um membro nos Conselhos Executivos ou Diretivos das unidades orgânicas, cujo método de escolha deverá ser especificado nos estatutos da instituição.

• Modificar a alínea b) do artigo 97.º, no sentido de tornar obrigatória a existência de órgãos colegiais representativos nas unidades orgânicas de ensino, distinguindo-se a assembleia eleitoral a constituir para a eleição do diretor ou presidente, do órgão colegial a eleger com competências fiscalizadoras (a aprovação do orçamento, plano e relatório de atividades da unidade orgânica, etc.). A composição de ambos deve incluir personalidades externas e a representatividade de cada corpo representado deve ser estabelecida nos mesmos termos que os definidos para a composição dos Conselhos Gerais, no Artigo 81.º, consideradas as propostas de revisão das proporções apresentadas no presente documento.

• Conferir representatividade ao Presidente da Associação de Estudantes, por inerência, ou a um membro indicado pela respetiva associação, nas reuniões do Conselho Pedagógico.

• Estabelecer, na secção VII, sobre "incompatibilidades e impedimentos", o impedimento de ser acumulado o cargo de membro do Conselho Geral com outros, de natureza executiva, ou cujo desempenho exija distanciamento face às competências de supervisão do Conselho. Neste âmbito, devem considerar-se os cargos de presidente, vice-presidente, diretor e subdiretores de Unidades Orgânicas, vogais dos respetivos Conselhos Executivos, o Provedor do Estudante, os membros em exercício no Conselho de Gestão, Administrador da instituição, diretores de serviços autónomos e membros do Senado, ou órgão equivalente, caso constituído na instituição.

• Definir, na secção VII, sobre "incompatibilidades e impedimentos", que as personalidades externas referidas na alínea c) do n.º 2 do artigo 81.º não podem ser professores ou investigadores do sistema nacional de ensino superior, uma vez que se pretende que essas personalidades aportem às IES perspetivas e contributos de outras áreas da sociedade civil.

• Consagrar, nos artigos 11.º, alinhado com o artigo 66.º, sobre a autonomia estatutária, a obrigatoriedade das IES terem de contemplar mecanismos de informação e auscultação da comunidade académica nos seus estatutos.

1.3.5. Provedor do estudante

• Aclarar as atribuições e competências do Provedor de Estudante, a quem deve caber a mediação e/ou resolução de conflitos entre estudantes e a instituição, ao nível dos órgãos de governo, serviços e agentes da estrutura central da IES, Serviços de Ação Social, bem como os órgãos, serviços e agentes das Unidades Orgânicas; o encaminhamento de reclamações e denúncias, internamente ou às autoridades externas competentes; a disponibilização de informações e orientações sobre os direitos, deveres e obrigações dos estudantes, bem como os procedimentos adequados a adotar perante situações e circunstâncias específicas; a emissão de recomendações e propostas de elaboração de novos regulamentos ou de alteração dos regulamentos em vigor.

- Estabelecer, no artigo 90.º, sobre a dedicação exclusiva, ou no artigo 25.º, que o cargo de Provedor do Estudante é "exercido em regime de dedicação exclusiva, principalmente se este exercer funções de docência na instituição".

- Definir, no artigo 106.º, sobre a "Independência e conflitos de interesses", ou no artigo 25.º, exclusivamente dedicado ao enquadramento do estatuto do Provedor, o impedimento na acumulação desta função com a de membro de qualquer órgão de governo ou de gestão previsto no Capítulo IV, sobre o "Governo próprio e autonomia de gestão".

- Estabelecer, no artigo 25.º, que as IES ficam obrigadas a disponibilizar os meios físicos, administrativos, financeiros e técnicos necessários ao desempenho das funções e que estas são exercidas com total independência.

- Adicionar a "nomeação do Provedor do Estudante, eleito por maioria absoluta, nos termos dos estatutos, depois de constituída uma Comissão deste órgão, maioritariamente composta por estudantes, a quem deverá caber a auscultação de candidatos e a análise de pareceres obrigatórios não vinculativos a solicitar à associação ou associações de estudantes da instituição".

Publicar legislação subsidiária, que consagre as condições e garantias essenciais ao exercício do cargo, incluindo o regime remuneratório. E, neste âmbito, prever que a remuneração do Provedor do Estudante seja contemplada, autonomamente

02

Modelo de Financiamento

FAP FEDERAÇÃO ACADÉMICA DO PORTO
POR UMA PRIORIDADE NA EDUCAÇÃO

02.

MODELO DE FINANCIAMENTO

O financiamento das IES está assente numa relação tripartida entre o Estado, as próprias instituições e os estudantes. Nesta partilha de responsabilidades, cabe ao Estado assumir o financiamento adequado das IES reservando uma rubrica no Orçamento do Estado; as instituições responsabilizam-se pelo desempenho da sua missão de forma eficiente, com garantias da qualidade da formação ministrada e gerando receitas próprias; e os estudantes contribuem para o financiamento das instituições, através do pagamento de uma taxa de frequência, a propina.

Neste contexto, a proporcionalidade da contribuição realizada por cada um destes três agentes tem vindo a modificar-se em função dos ciclos económicos, ora através de uma diminuição da responsabilidade do Estado, como aconteceu durante o período de intervenção externa a que o país foi sujeito, ora por via de uma redução da responsabilidade imputada aos estudantes e às famílias, desde que, em 2016, se determinou o «congelamento» do valor da propina máxima e, posteriormente, a sua redução.

A FAP compreende que, em contextos económicos mais adversos exista menor disponibilidade financeira, sendo necessário ajustar as dotações orçamentais em vários setores do Estado. Não obstante, com base no que se sucedeu nos primeiros anos da última década, cabe-nos alertar para os graves riscos económicos que advém de um desinvestimento prolongado no setor do ensino superior.

Os constrangimentos impostos pela pandemia e, mais recentemente, pelas consequências económicas da guerra, não podem resultar num novo e prolongado período de incerteza para o futuro das IES. A previsibilidade sobre o financiamento é essencial ao planeamento estratégico e, por ordem de razão, à prossecução das missões institucionais confiadas às IES.

Deste modo, a FAP enaltece as duas iniciativas governativas encetadas ao longo dos últimos anos, materializadas na assinatura de dois contratos de financiamento plurianual entre o Estado e as IES. Porém, é essencial que existam correções claras no financiamento das instituições e na forma como as verbas são distribuídas, revendo-se a fórmula e incluindo-se critérios objetivos que conjuguem a proporcionalidade e a previsibilidade, com a promoção do mérito e da excelência.

2.1. Autonomia financeira das IES e organização interna

A organização do ensino superior, a um nível macro, no contexto daquela que é atualmente a rede e a distribuição territorial das suas instituições, impacta de forma significativa no funcionamento global do setor. Mas, ao nível de cada instituição, determinadas despesas, ou ineficiências causadas por decisões inapropriadas, representam dificuldades que deveriam ser evitadas.

Assim, a forma como internamente cada uma destas instituições se organiza e aplica os recursos que lhe são atribuídos, bem como os que consegue captar pela sua própria ação têm uma preponderância fundamental no aumento e diversificação das suas fontes de financiamento.

Se, por um lado, a reduzida disponibilidade orçamental é uma opção política nas mãos dos governos, por outro, qualquer que seja a verba e os recursos disponíveis, estes devem ser sempre geridos e aplicados da forma mais eficaz possível. E, é neste aspeto fundamental da boa gestão pública que incidem algumas das ideias apresentadas.

A CRP confere às "universidades" «autonomia estatutária, científica, pedagógica, administrativa e financeira, sem prejuízo de adequada avaliação da qualidade do ensino». Contudo, o quadro legal estabelece diferenças na possibilidade de as IES conferirem às suas unidades orgânicas autonomia administrativa e financeira, o que constitui mais uma forma de artificialmente distinguir os cada vez mais confundíveis subsistemas universitário e politécnico. «A atribuição de autonomia financeira a unidades orgânicas de institutos politécnicos públicos é concedida por despacho do ministro da tutela e depende da satisfação de critérios a aprovar por portaria deste, os quais incluirão, designadamente, o seu nível de receitas próprias».

A Portaria n.º 485/2008, de 24 de abril, estabelece que a atribuição de autonomia financeira a unidades orgânicas de institutos politécnicos depende cumulativamente da média do número de alunos inscritos na escola em 31 de dezembro dos últimos três anos letivos ser superior a 5000; a média do número de docentes em equivalente a tempo integral apurados em 31 de dezembro dos últimos três anos letivos ser superior a 400; a média do volume total das receitas próprias dos três últimos exercícios orçamentais ser igual ou superior a cinco milhões de euros, o que resulta na atribuição de autonomia financeira a apenas uma das unidades orgânicas - o ISEP - e da constatação de que a aplicação de tal regra a todo o sistema resultaria na atribuição de autonomia financeira a apenas cinco unidades orgânicas (FEUP, FCTUC, FCT/UNL e IST, além do ISEP já mencionado).

Desta forma, a FAP defende a harmonização das regras de atribuição de autonomia financeira às unidades orgânicas do sistema de ensino superior, independentemente do subsistema a que pertençam, por ser evidente que tal autonomia deve estar dependente da complexidade de gestão de cada unidade orgânica e não da mera inclusão no subsistema universitário ou politécnico. Tal harmonização pode passar pela redução dos limites mínimos exigidos, devendo, contudo, ser feita num cenário em que se percebeu que a inclusão das unidades orgânicas em perímetros financeiros alargados, depois dos normais problemas de integração, não perturbou o seu funcionamento.

Como é do conhecimento geral, cada uma das instituições que compõem a

rede pública de ensino superior em Portugal tem uma organização interna bastante diferente, historicamente definida, sendo tantas vezes a sua complexidade diretamente proporcional aos seus anos de existência. Estas instituições de elevada complexidade institucional foram crescendo e afirmando-se, num cenário de forte crescimento do ensino superior, sendo em muitos casos difícil – quer por razões históricas, quer por razões de afirmação – procurar reorganizar departamentos e outros grupos institucionais.

No entanto, para que também a eficiência na contratação de bens e serviços possa ser procurada dentro de cada instituição, pela aquisição conjunta de bens e serviços, a autonomia financeira de cada unidade orgânica não pode ser entendida como uma fronteira intransponível: pelo contrário, as unidades orgânicas de uma instituição, devem procurar a dimensão que lhes permita beneficiar das melhores condições de compra possíveis, pelo que é necessário realizar-se um planeamento das necessidades que permitam efetivar essa prática.

A FAP defende, assim, que as unidades orgânicas de uma dada instituição não possam continuar a refugiar-se no pretexto da sua autonomia financeira para continuar a não procurar as necessidades comuns, impedindo a diminuição dos custos totais de aquisição de bens e serviços e que, unidades orgânicas de menor dimensão, possam beneficiar das mesmas condições negociais das demais.

Na mesma lógica de reorganização e promoção da boa gestão, não é aceitável que a insuficiência de recursos (humanos e outros) de uma dada unidade orgânica não seja colmatada por outros recursos existentes noutras unidades orgânicas da mesma IES. Neste sentido, a FAP defende a eliminação das duplicações, ou multiplicações de departamentos com os mesmos fins, dentro da mesma IES, sem prejuízo da necessidade de defesa da identidade e tendo em conta os objetivos dos diversos ciclos de estudos e planos curriculares.

2.2. Dotação orçamental para as Instituições de Ensino Superior

O volume de financiamento público destinado às IES tem sido, ao longo dos anos, um assunto constantemente presente na agenda. É um aspeto fundamental, pois sem um volume de financiamento adequado, a autonomia concedida pelo Estado às IES acaba por se encontrar constrangida. O financiamento público e a sua previsibilidade ao longo de períodos mais alargados são cruciais para a capacidade de planeamento estratégico.

Conforme evidenciado na Figura 6, entre 2010 e 2015, em apenas cinco anos, a dotação inicial inscrita para o Ensino Superior nos Orçamentos do Estado diminuiu 194,5 milhões de euros, pressionando as IES a encontrarem alter-

nativas e, no imediato, condicionado a obtenção de resultados no ensino e investigação. Ainda que a recuperação se tenha iniciado em 2014, ano em que terminou o período de assistência financeira ao país, foram necessários dez anos para que, em 2020, as transferências do Estado para as IES ultrapassassem os valores transferidos no período «pré-troika».

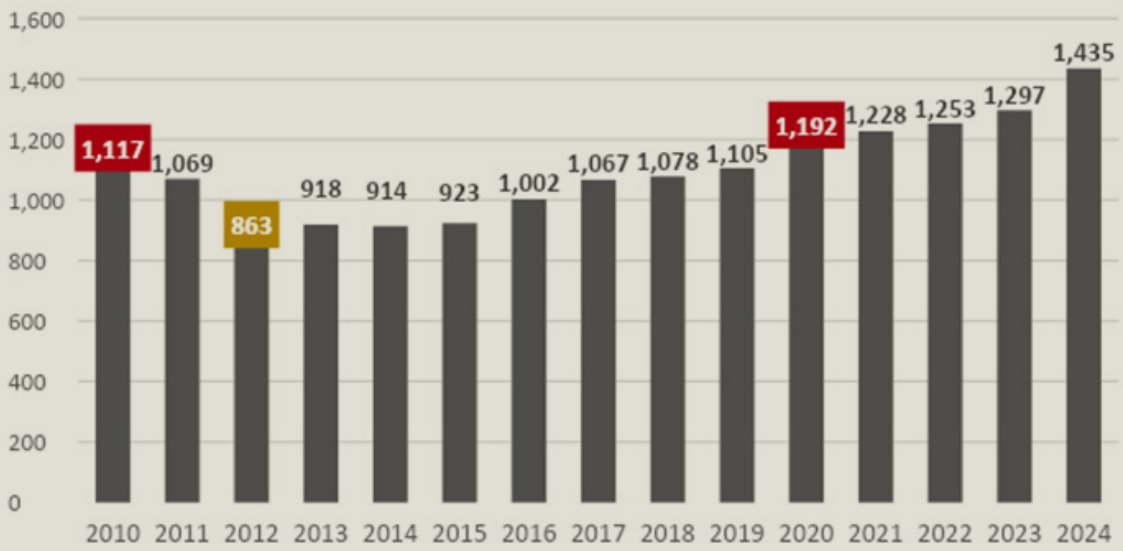


Figura 5 *- Transferências do Estado para as IES entre 2010 e 2024 (Dotações Orçamentais, em milhões de euros) [Fonte: MCTES, 2024].*

E, se durante o período marcado pela redução das dotações orçamentais, se verificou um aumento da responsabilidade dos estudantes no financiamento das IES, com um consequente aumento no peso da receita proveniente do pagamento de propinas, taxas e emolumentos, a partir de 2016, essa tendência inverteu-se. A propina máxima, que começou por ser «congelada» por via das leis que aprovaram os sucessivos Orçamentos do Estado, foi alvo de uma redução efetiva, desde 2019. Com efeito, atualmente, a propina máxima encontra-se fixada cerca de 30% abaixo do valor de 2019.

Todavia, sem prejuízo de iniciativas pontuais, a realidade do financiamento público das IES não deixa de ser uma espécie de caricatura do que muitas vezes acontece no financiamento da administração pública, em diversos outros setores do Estado: existe um quadro legal, focado no trabalho realizado por cada instituição, com critérios objetivos, conhecidos à partida, estáveis no tempo e atentos aos resultados de cada instituição, que coexiste com a prática reiterada de financiamento com base no histórico, negligenciando a evolução dos indicadores de cada instituição.

A proposta da FAP, no que diz respeito à distribuição das dotações orçamentais para o funcionamento das IES, tem como ponto de partida o cumpri-

mento da lei, publicando-se a fórmula de financiamento. Não obstante, com o devido estudo, uma vez que o paradigma da formação superior tem vindo a modificar-se, consideramos que seria útil promover-se uma revisão do modelo de financiamento, salvaguardando-se a estabilidade das IES menos desenvolvidas ou localizadas em regiões periféricas, mas fomentando o incremento da qualidade no sistema.

2.3. Revisão do modelo de financiamento do Ensino Superior

As conclusões da última avaliação externa realizada pela OCDE ao sistema de ensino superior nacional, apresentadas em 2018, reiteram a necessidade de uma revisão do modelo de financiamento estabelecido para o Ensino Superior público. Com efeito, no relatório final, o painel de avaliadores avançou com uma proposta indicativa de repartição do financiamento: 80% para as atividades principais/despesas fixas, com base no histórico; 15% em função do desempenho institucional, medido através de indicadores definidos previamente; 5% atribuídos para projetos/planos de médio-longo prazo acordados entre a tutela e cada IES.

A assinatura do primeiro acordo de financiamento plurianual, para o período 2017-2019, ainda em 2017, enquanto decorria a avaliação externa da OCDE, foi um primeiro sinal de mudança na forma de financiar as IES públicas. Esta iniciativa, celebrada entre o Governo e as IES, mereceu a concordância da FAP. Aliás, a implementação de um quadro de financiamento plurianual para o ensino superior foi, durante vários anos, uma reivindicação das IES e das Associações e Federações Académicas e de Estudantes.

Porém, a última auditoria realizada pelo Tribunal de Contas ao modelo de financiamento do Ensino Superior, cujo relatório foi publicado em fevereiro de 2020, sinalizou que o Estado não tem considerado critérios objetivos que promovam «o desempenho eficiente, a qualidade e a excelência das IES» e que «não são tidas em conta as suas especificidades e resultados». E, no que respeita à estabilidade e previsibilidade do financiamento, nos moldes adotados desde 2017, regista-se uma dependência da «vigência do Governo e dos diplomas orçamentais», em vez de uma mudança estrutural que, efetivamente, reforce a autonomia das IES.

A este compromisso, que foi designado de «Compromisso com a Ciência e o Conhecimento», seguiu-se o «Contrato para a Legislatura», assinado para o período 2020–2023, entretanto prolongado por mais um ano, devido à demissão do Governo e consequente agendamento de eleições legislativas no início de 2024. O acordo para este quadriénio, bem como a versão que se encontrava em negociação para 2024-2027, consideram um conjunto de objetivos, na sua maioria orientados para estimular a convergência de Portugal com a Europa, até 2030.

A FAP encara com otimismo este caminho percorrido pelo Estado na definição de quadros de financiamento plurianual, e considera que a promoção do desenvolvimento institucional, observando aqueles que são os objetivos nacionais e metas europeias definidos, depende da formalização de acordos de financiamento associados a critérios de qualidade, por sua vez indexados a indicadores de desempenho.

No entanto, tendo em consideração o ritmo acelerado do progresso tecnológico, sob um contexto de aceleração das transições climática e digital, seria útil a definição de objetivos, acompanhados de financiamento adicional, com o propósito de apoiar a evolução das IES, em áreas cruciais como a digitalização e inovação pedagógica.

Aliás, no que respeita a investimento, se consideradas novas admissões e progressões de carreira, com impactos significativos na massa salarial do pessoal docente e não docente, bem como o aumento dos custos de funcionamento, destabilizados pela inflação, a garantia prestada pelo contrato de legislatura – um aumento de 2% por ano, das transferências do Estado para as IES – não é suficiente para que as instituições consigam cumprir grande parte dos objetivos previstos. Ou seja, apesar da plurianualidade e da recente definição de objetivos estratégicos, existe uma notória incapacidade financeira para os cumprir.

A este respeito, é importante salientar um outro aspeto, em matéria de disponibilidade financeira. Apesar dos contratos de financiamento plurianual e do sucessivo aumento das dotações, os números da execução orçamental publicados pela DGO demonstram que, desde 2016, não têm sido sistematicamente executadas as verbas inscritas nas propostas de OE. Por isso, a FAP encara com expectativa o novo exercício orçamental, ao longo de 2024, uma vez que o Governo cessante anunciou o fim da política de cativações, aquando da aprovação do Orçamento do Estado para 2024.

O subfinanciamento, a par de uma política de cativações, prejudica a confiança das IES no Estado e, como é evidente, não contribuiu para o reforço da autonomia universitária, condicionando a capacidade de planeamento estratégico e de desenvolvimento institucional das instituições.

A temática do financiamento público ao Ensino Superior não se encontra, portanto, circunscrita às necessidades de financiamento crescentes, ou à estabilidade conferida por via de contratos de financiamento plurianual, celebrados entre os governos e as IES. Recuperando a letra da Lei 37/2003, de 22 de agosto, deve ser publicada e aplicada uma fórmula de financiamento, "baseada em critérios objetivos de qualidade e excelência, valores padrão e indicadores de desempenho equitativamente definidos para o universo de todas as instituições".

O XXIII Governo Constitucional incluiu a revisão do modelo de financiamen-

to do Ensino Superior no seu programa de governo. Nesse sentido, foi solicitado à OCDE uma análise sobre a política de financiamento do sistema. O relatório «Resourcing Higher Education in Portugal», apresentado em dezembro de 2022, para além de destacar a importância dos contratos plurianuais, desde que orientados para objetivos específicos, alerta para a necessidade de serem consideradas questões de índole geográfica, demográfica e social.

Os peritos da OCDE denotaram que, desde 2009, o financiamento de base atribuído às IES públicas tem sido atribuído de forma incremental, com base no histórico, sem aplicação da fórmula de financiamento legalmente estabelecida. Esta situação conduziu, desde logo, a uma divergência significativa no nível de financiamento que as IES públicas recebem por estudante.

Para corrigir essa circunstância, a FAP entende que deveria ser elaborado um orçamento de base zero, para a partir daí ser delineado um novo modelo de atribuição de financiamento público, cuja fórmula seja composta por diferentes componentes. A OCDE, revisitando o seu relatório de 2018 apresentou, para efeitos de construção da fórmula de financiamento, uma nova recomendação: entre 15% a 25% de componente fixa, estável durante um período prolongado; distribuir a restante percentagem em função de diversos fatores.

A este propósito são feitas várias considerações, dando também resposta ao alerta enunciado acima. Entre os fatores a considerar, é sugerido que a fórmula seja transparente, e assegure equidade e eficiência no funcionamento do sistema. Mas, para isso, deve ser previsto um apoio para IES localizadas em regiões periféricas e em declínio demográfico. Relativamente aos diferentes custos de formação, entre áreas do saber, é sugerida uma revisão dos valores considerados nos fatores de custo determinados em 2008. Uma vez atualizados os fatores de custo por área do saber, a maior parte do financiamento de base variável no novo modelo deve ter em consideração parâmetros simples relacionados com o custo por estudante.

Não obstante, devem ser estabelecidos incentivos, em termos financeiros, ao desenvolvimento de perfis institucionais distintos, com repercussão nas dimensões do ensino e, também, da investigação. Em 2018, a OCDE havia proposto que 5% do financiamento público às IES fosse direcionado para projetos e planos de médio-longo prazo. A proposta volta a surgir no relatório apresentado em 2022 e, nesse sentido, a FAP considera que a promoção de uma rede mais diversa, através de incentivos à especialização, deve ser enquadrada nesse âmbito.

Na sequência do trabalho desenvolvido pelos peritos da OCDE, o Governo preparou um processo de revisão do modelo de financiamento, que contou com a participação do CRUP e do CCISP. A FAP lamenta que as Associações e Federações Académicas e de Estudantes não tenham sido consultadas no

âmbito deste processo estruturante para o funcionamento da rede nacional de Ensino Superior, e apela ao envolvimento de representantes dos estudantes no acompanhamento à implementação do novo modelo de financiamento.

Em julho de 2023 foram apresentadas as linhas orientadoras, que serviram de referência para a distribuição da dotação das IES para o ano de 2024. O modelo, que deverá ser monitorizado por forma a serem realizados aperfeiçoamentos à fórmula ao longo dos primeiros anos de aplicação, tem três componentes: a fórmula de financiamento, através da qual são calculadas as dotações base de cada IES; a contratualização de objetivos específicos, para o sistema e, também, bilateralmente, entre o Estado e cada instituição; e a autonomização do financiamento destinado à ação social indireta, face à dotação de cada IES.

Ainda que a distribuição da dotação, em 2024, já tenha em conta a aplicação de uma fórmula, a contratualização de objetivos específicos e a autonomização do financiamento destinado aos Serviços de Ação Social (SAS) não foi concretizada. A FAP entende que o novo modelo seja introduzido de forma progressiva, para que as IES se possam adaptar às transformações que podem decorrer da aplicação de novas regras, até porque serão vários os casos de instituições que possam necessitar de ajustamentos, ou mesmo de se reestruturarem, face a um novo enquadramento legal. No entanto, não vê motivos para a autonomização das dotações destinadas aos SAS não ter sido operacionalizada no Orçamento do Estado para 2024.

A este propósito, a FAP defende que seja definida uma fórmula de financiamento que tenha em consideração a prestação de serviços de alimentação e de alojamento, por parte dos SAS, para que sejam adequadamente comparticipadas as refeições sociais servidas e as vagas preenchidas por estudantes alojados. Atualmente, com propósitos semelhantes, já existem modelos de gestão, com fórmulas de financiamento definidas, para as transferências da Segurança Social para as Instituições Particulares de Solidariedade Social, ou para as transferências recebidas pelas autarquias, para a comparticipação das refeições sociais nos estabelecimentos do ensino básico e secundário.

Para terminar, a FAP salienta que a operacionalização de um novo modelo de financiamento deve ser acompanhada por um aumento significativo das verbas destinadas ao Ensino Superior. Uma comparação a nível europeu, ou no quadro da OCDE, demonstra que Portugal investe no Ensino Superior, uma percentagem do PIB inferior à média europeia e dos países da OCDE. Por isso, a introdução de um novo modelo de financiamento deve constituir uma oportunidade para garantir recursos adicionais ao funcionamento e desenvolvimento do sistema. E, a este respeito, não deve ser esquecido o efeito da política de redução do valor da propina máxima no planea-

mento orçamental das IES, cujas verbas constituíam receitas próprias das instituições.

2.4. Propinas

A fixação e a cobrança do valor devido a título de propina têm sido um assunto marcante e controverso no ensino superior. Após um período de sucessivos aumentos, ou atualizações, ao valor da propina máxima, seguiu-se uma inversão de tendência, motivada pela aprovação do Orçamento do Estado para 2019 e, neste âmbito, enquadrada pelo Decreto-Lei 62/2018. Com efeito, o valor da propina máxima foi fixado em 871,52€ no ano letivo 2019/2020 e reduzido em 20% no ano letivo seguinte, mantendo-se até ao momento fixado em 697 €.

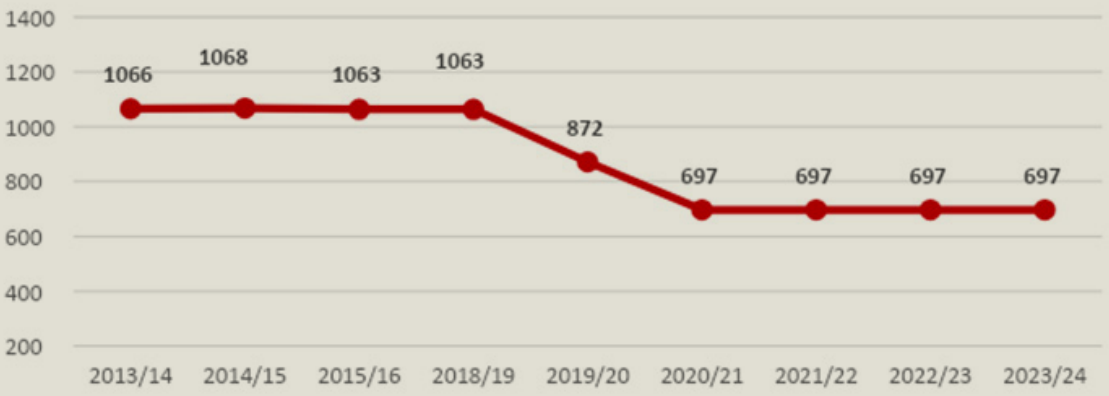


Figura 6 *- Evolução do valor fixado para a propina máxima entre os anos letivos 2013/2014 e 2023/2024.*

A redução do valor da propina tem, invariavelmente, um impacto positivo na perceção dos custos da formação superior e, também, na despesa das famílias. Ainda assim, o pagamento das propinas continua a ser um problema para muitos estudantes, que mesmo beneficiando da atribuição de bolsa de estudo, pelo sistema de ação social, têm visto o rendimento dos seus agregados familiares reduzir-se, desde a crise pandémica, e ao longo dos últimos anos, marcados por taxas de inflação elevadas.

No sentido de facilitar o pagamento de propinas, a Lei n.º 32/2020, de 12 de agosto, veio estabelecer um mecanismo extraordinário de regularização de dívidas, para «os estudantes que tenham ficado impossibilitados de pagar propinas, taxas a emolumentos devido à crise económica e social causada pela pandemia, iniciativa que a FAP enaltece que não deveria ter um caráter meramente extraordinário.

Antes, a Lei n.º 68/2017, de 9 de agosto, estabeleceu o pagamento faseado das propinas devidas pelos estudantes do ensino superior e um regime especial de pagamento por beneficiários de bolsas de ação social. Deste modo, as IES ficaram obrigadas a consentir que a propina de cursos de formação inicial possa ser paga em, pelo menos, sete prestações mensais, a contar do ato da matrícula, «sem prejuízo da criação de outras modalidades de pagamento, total ou parcial, pelas instituições», algo que, aliás, já acontecia em várias IES.

A flexibilização das regras de pagamento das propinas devidas pelos estudantes, através do aumento do número de prestações e alargamento de prazos de regularização constitui um benefício evidente para os estudantes, que veem as condições de pagamento facilitadas, e uma vantagem para as instituições, que aumentam a capacidade de efetivamente receberem os montantes. Adicionalmente, o facto de se ter em consideração o ajuste, sem cobrança de juros, às previsíveis datas de recebimento de prestação de bolsa por parte dos estudantes bolseiros, além de justiça, permite presumir uma maior capacidade de cumprimento das prestações por parte destes.

No entanto, o conjunto de legislação publicada, em vigor, acrescida de outra, recentemente produzida, tem fomentado ambiguidades. De acordo com a LBFES, a propina deve ter «um valor mínimo correspondente a 1,3 do salário mínimo nacional em vigor e 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 31 658, 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».

Com diferente entendimento, a partir do ano letivo 2019/2020, de acordo com o artigo 160.º da lei que aprovou o OE para 2019, o valor da propina máxima não pode exceder 2 vezes o IAS. O mesmo artigo estipulou, também, que «a redução de receitas próprias resultante da alteração a que se refere o número anterior é suportada por receitas gerais a transferir para as instituições de ensino superior públicas, sendo o montante a transferir calculado com base no diferencial entre o valor de propinas fixado no ano letivo 2018/2019 e o valor fixado para o ano letivo 2019/2020».

Ainda no que a este ponto diz respeito, cumpre referir que, ao abrigo do que é consagrado pela LBFES, as propinas devidas pelos estudantes devem «reverter para o acréscimo de qualidade no sistema». Este enunciado, vertido nº 2 do seu artigo 15º, é completamente posto em causa, quando num cenário de subfinanciamento as instituições utilizam estes valores para proceder a gastos correntes, escudando-se na abrangência concetual do que possa ser entendido como acréscimo de qualidade.

Para lá disto, é previsível que os valores das propinas devidas pelos estudantes possam voltar a atingir valores elevados, pois a atualização do IAS encon-

tra-se indexada à inflação, que por sua vez tem vindo a subir de forma galopante ao longo de 2022. Tal evolução, se não for devidamente acompanhada pelo sistema de ação social, permite presumir que haverá uma crescente dificuldade no pagamento d de propinas.

A FAP entende que as alterações de paradigma, no que respeita à propina, bem como a evolução recente do setor, motivado pela pandemia, justificam uma discussão aprofundada sobre o modelo de financiamento do ensino superior, tendo em vista os compromissos assumidos pelo país em termos de alargamento da base social de recrutamento para o ensino superior e nível de qualificação da população até 2030.

2.5. Regime de prescrições

Desenhado com o propósito de estabelecer um limite ao esforço dos contribuintes na formação superior de um cidadão e pretendendo responsabilizar os estudantes pelo seu aproveitamento escolar, o regime de prescrições foi instituído e começou a ser aplicado pelas IES a partir de 2003.

Ainda que não seja, atualmente, um assunto presente na agenda pública, este regime, tal como está previsto na lei e é implementado na prática, apresenta um conjunto de defeitos. Em primeiro lugar, afasta os estudantes do ensino superior, em muitas ocasiões definitivamente, sem qualquer ponderação das razões que levaram a tal insucesso escolar. A sua aplicação não tem representado qualquer tipo de impacto na dotação da instituição de ensino superior, que tem sido efetuada com base no histórico de orçamentação e sem qualquer ponderação do número de estudantes. E, neste âmbito, o afastamento desses estudantes não permite, na maioria das vezes, a redução de despesa, representando até uma perda da receita, proveniente do pagamento de propinas.

Assim, a FAP propõe uma alternativa ao atual regime de prescrições, que tente recuperar os estudantes na iminência da prescrição. Ao invés da prescrição automática (e consequente afastamento da instituição por dois semestres letivos), os estudantes inscritos a tempo integral transitariam para o regime a tempo parcial, experimentando uma modalidade de frequência do ensino superior que pode ser mais adequada à sua realidade. Tal obrigação, de frequência em regime de tempo parcial, cessaria caso o estudante obtivesse aproveitamento a pelo menos 60% dos ECTS nos quais se encontrasse inscrito; e apenas prescreveria caso não atingisse tal aproveitamento.

Em todo o caso, defendemos que a IES deve procurar compreender, junto do estudante, quais os fatores que influenciaram o seu insucesso académico e, mesmo em caso de prescrição, encaminhá-lo para serviços de orientação vocacional disponibilizados pelas próprias instituições, no sentido de fomentar o seu regresso ao sistema, caso seja essa a sua vontade.

Propostas

Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior

2.1. Autonomia financeira das IES e organização interna

• Harmonizar as regras de atribuição de autonomia financeira às unidades orgânicas do sistema de ensino superior, independentemente do subsistema a que pertençam.

• Procurar que as IAS e as suas unidades orgânicas, sem prejuízo da sua autonomia financeira, conciliem necessidades comuns no sentido de reduzir custos com a aquisição de bens e serviços.

• Criar incentivos, no âmbito de objetivos a contratualizar entre o Estado e a IES, para a eliminação gradual das duplicações de departamentos com os mesmos fins dentro da mesma IES.

2.2. Dotação orçamental para as Instituições de Ensino Superior

• Proceder à reforma do modelo de financiamento do Ensino Superior e assegurar que a fórmula de financiamento definida é publicada e aplicada anualmente.

• Considerar o papel desempenhado pelas IES localizadas em regiões periféricas e/ou territórios de baixa densidade no âmbito da reforma ao modelo de financiamento, por forma a salvaguardar a estabilidade financeira dessas instituições.

2.3. Revisão do modelo de financiamento do Ensino Superior

• Formalizar um novo acordo de financiamento plurianual, que além de conferir estabilidade orçamental às IES, reflita os compromissos globais assumidos no âmbito do PRR e os objetivos acordados, a nível europeu, para concretização até 2030.

• Assegurar que o novo modelo de financiamento promove um incremento da qualidade no sistema, através de uma componente específica, cuja distribuição de verbas tenha em consideração projetos e/ou planos de médio-longo prazo acordados entre a tutela e cada IES.

• Considerar, quer nos objetivos comuns contratualizados para o desenvolvimento do sistema, quer nos contratos bilaterais, a celebrar entre o Estado e cada IES, a implementação de programas de desenvolvimento institucional com objetivos focados na digitalização e na inovação pedagógica.

• Criar uma Unidade específica, sob tutela da DGES, para proceder ao acompanhamento anual dos progressos realizados pelas IES no cumpri-

mento dos objetivos acordados por via da celebração de contratos programa bilaterais entre o Estado e as IES.

• Estabelecer um enquadramento legal que envolva a Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES) na monitorização do desenvolvimento de perfis institucionais distintos, enquanto parte das avaliações da qualidade realizadas, designadamente nos processos de avaliação institucional recentemente criados pela agência.

• Prever, do ponto de vista legal, a autonomização das verbas destinadas à ação social direta e, por conseguinte, ao funcionamento dos SAS, das verbas dotadas às IES em sede de Orçamento do Estado.

• Estabelecer um modelo de financiamento, para os SAS, que tenha em consideração a cobertura de despesas fixas, com base no histórico; o desempenho institucional; e a contratualização de projetos ou objetivos específicos.

• Definir uma fórmula de financiamento, a atualizar anualmente, para enquadrar as comparticipações financeiras a transferir para os SAS, pelas refeições sociais servidas e pelo número de estudantes alojados em residências sob a sua gestão.

• Envolver representantes dos estudantes no acompanhamento da implementação do novo modelo de financiamento.

2.4. Propinas

• Clarificar o enquadramento legal estabelecido para as Propinas e para a sua fixação, na sequência da indexação ao IAS, por via da aprovação do OE 2019.

• Assegurar que pagamento de propinas pelos estudantes, independentemente do seu valor, deve "reverter para o acréscimo de qualidade no sistema". Este enunciado é completamente posto em causa, quando num cenário de subfinanciamento as instituições utilizam estes valores para proceder a gastos correntes, escudando-se na abrangência concetual do que possa ser entendido como acréscimo de qualidade.

• Desencadear um debate estrutural sobre as propinas e o modelo de ação social, envolvendo todos os intervenientes e tendo em vista os compromissos assumidos pelo país em termos de alargamento da base social de recrutamento para o ensino superior e nível de qualificação da população até 2030.

2.5. Regime de prescrições

• Estabelecer uma alternativa ao atual regime de prescrições, que tente recuperar os estudantes na iminência da prescrição: em vez da prescrição automática, os estudantes inscritos a tempo integral transitariam para o regime a tempo parcial, que cessaria caso o estudante obtivesse aproveita-

mento a mais de 60% dos ECTS nos quais se encontre inscrito, prescrevendo apenas no caso de não atingir tal aproveitamento.

- Auscultar os motivos que levaram à falta de aproveitamento e consequente encaminhamento para serviços de orientação vocacional sempre que consumada a prescrição.

03

Internacionalização e Cooperação interinstitucional

FAP FEDERAÇÃO ACADÉMICA DO PORTO
POR UMA PRIORIDADE NA EDUCAÇÃO

03.

INTERNACIONALIZAÇÃO E COOPERAÇÃO INTERINSTITUCIONAL

A internacionalização do Ensino Superior é um fenómeno complexo, com várias dimensões. Apesar de ser predominantemente associado a estratégias e protocolos com vista à realização de mobilidade internacional, a internacionalização das instituições também inclui a colaboração em projetos de investigação, a oferta de programas de dupla ou múltipla titulação e, entre outras iniciativas, a prestação de serviços e participação em consórcios a nível internacional.

Neste sentido, qualquer estratégia de internacionalização está dependente da capacidade que a instituição tem para cooperar com outras entidades e instituições congéneres. E, neste âmbito, para além dos aspetos comuns, que marcam a cooperação interinstitucional a nível nacional, surgem outros igualmente relevantes: a oferta curricular em língua estrangeira e/ou cursos de língua portuguesa e língua estrangeira, a integração de perspetivas internacionais nos currículos e a promoção da diversidade e inclusão, por forma a garantir um ambiente acolhedor para estudantes e docentes estrangeiros.

A FAP reconhece, nas várias posições que tem publicamente assumido ao longo dos últimos anos, que a crescente abertura nacional ao mundo em todos os setores de atividade económica e da vida social, é uma evolução que tem o seu reflexo nas IES. Com efeito, têm sido dados vários passos na internacionalização da sua atividade, não só nas áreas da investigação e da prestação de serviços externos, mas também no que diz respeito às atividades de ensino.

No entanto, a FAP considera que o sistema e as instituições têm imperiosamente de se reformar para conseguirem progredir. A adaptação a novas realidades será fundamental para o posicionamento das instituições num mundo globalizado e extremamente competitivo.

Conforme enunciado, a mobilidade surge habitualmente associada à estratégia de internacionalização e, neste âmbito, ao programa Erasmus. Porém, nem a mobilidade se circunscreve a essa dimensão, internacional, nem o programa Erasmus se apresenta como a única via para o efeito. Apesar de pouco comum, também é possível realizar mobilidade entre IES nacionais, através dos programas Almeida Garrett e Vasco da Gama. E, a nível internacional, existem diversas oportunidades de mobilidade, para além do Erasmus, atualmente enquadrado no programa europeu Erasmus+, destinado às áreas da Educação, Formação, Juventude e Desporto.

Para a FAP, realizar mobilidade, quer a nível nacional, quer a nível internacional, é uma oportunidade para aceder a outras IES ou mesmo a outros sistemas de ensino superior e, desse modo, adquirir competências e/ou conhecimentos diversos dos ensinados na instituição da qual o estudante é originário. No caso da mobilidade internacional, será também uma oportunidade de proximidade e contacto com diferentes culturas, idiomas e, claro, merca-

dos de trabalho. Atualmente, a mobilidade internacional é consensualmente valorizada como uma vantagem no acesso ao mercado de trabalho e o crescente investimento da União Europeia, nesta dimensão do processo de integração europeu, expressa não só esse reconhecimento, como também o contributo da mobilidade académica para a globalização da economia.

Tendo em consideração os muitos benefícios que advêm da realização de mobilidade e as sucessivas metas ambiciosas traçadas pelas IES e pelo MCTES, temos a lamentar a falta de apoios ou, em alguns casos, a assimetria de informação sobre oportunidades de mobilidade e respetivos apoios disponibilizados direta ou indiretamente.

3.1. Mobilidade interna

No quadro da mobilidade interna de estudantes, é possível a realização de um período de estudos numa IES portuguesa diferente daquela em que o estudante se encontra matriculado.

O programa Almeida Garrett, que enquadra esta possibilidade no ensino superior universitário, foi criado por iniciativa do Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas e tem como principal objetivo a promoção da qualidade e o reforço da dimensão nacional do Ensino Superior. À semelhança daquilo que acontece com os convénios internacionais, os acordos celebrados pelos estudantes que realizam mobilidade interna também preveem o pleno reconhecimento académico das unidades curriculares realizadas na instituição de destino.

A duração máxima do período de mobilidade, comparativamente com o que acontece, por exemplo, no caso do programa Erasmus, obedece a uma regulamentação mais rígida. Independentemente do número de anos de formação do ciclo de estudos, a duração máxima do período de mobilidade é um semestre.

No ensino superior politécnico, a mobilidade interna entre instituições desse subsistema, encontra-se enquadrada pelo programa Vasco da Gama. Este programa partilha, naturalmente, dos mesmos objetivos do programa Almeida Garrett. Todavia, a regulamentação aplicável é mais permissiva. A mobilidade de estudantes ao abrigo deste programa abrange estágios, trabalhos de fim de curso ou projetos finais, desde que as referidas atividades integrem o plano curricular do ciclo de estudos na instituição de origem do estudante. O programa Vasco da Gama também se apresenta mais permissivo no estabelecer do período de mobilidade, que pode ser de um semestre ou de um ano letivo, consoante o que for celebrado entre as IES parceiras e o estudante candidato.

No que respeita ao financiamento destes programas, as propinas referentes ao período de mobilidade são devidas na instituição de origem do estudante e, relativamente a subsídios para o período de mobilidade, uma vez que ambos não dispõem de financiamento público de suporte, também não existem apoios ou bolsas disponíveis. Porém, no caso do programa Vasco da Gama, a regulamentação que enquadra o programa prevê que a IES de origem financie ao estudante o custo de uma viagem de ida e uma viagem de volta, no transporte mais adequado para o percurso entre essa instituição e a de destino, assim como um apoio financeiro mensal destinado a mitigar o diferencial de custos que resultam da permanência do estudante numa outra localidade.

A FAP considera a mobilidade interna uma excelente oportunidade para o enriquecimento curricular dos estudantes e acredita no contributo que estas iniciativas representam para o reforço da dimensão nacional do Ensino Superior. Porém, a adesão aos programas de mobilidade interna tem sido sistematicamente baixa, o que poderá resultar de vários fatores, desde a falta de informação, à inexistência de mecanismos de apoio público, à celebração de protocolos entre IES, e aos estudantes que se candidatam à realização de mobilidade interna no sistema de ensino superior português.

Os programas de mobilidade Almeida Garrett e Vasco da Gama não são meros acordos pontuais entre algumas IES. Quer um, quer outro, são programas abrangentes, participados pela maioria das IES nacionais e, portanto, abrangendo toda a rede e território nacional. Este motivo, acrescido dos objetivos traçados para ambos os programas, deveria ser suficiente para justificar a existência de suporte público à realização de mobilidade interna. Aliás, tratando-se de programas em vigor no ensino superior público, cremos que a inexistência de apoios específicos, sob a forma de bolsa ou complementos de bolsa, configura uma clara violação da garantia do direito à igualdade de oportunidades de acesso e êxito escolar, previsto nos Artigos 74.º e 76.º da CRP. Ainda que esta mobilidade se encontre circunscrita ao território nacional, estão a ser convenientemente negligenciadas as diferenças no custo de vida entre cidades e regiões portuguesas.

A dimensão financeira será, sem dúvida, a principal limitação para o sucesso da mobilidade interna e, por conseguinte, a justificação para a desmotivação das IES na divulgação dos programas. A FAP defende, assim, que estes programas sejam especificamente enquadrados no perímetro orçamental do Estado, possibilitando-se, mediante regulamentação própria, a concessão de apoio aos estudantes interessados em realizar mobilidade interna no ensino superior português. Estamos convencidos que esta iniciativa poderá marcar um novo impulso à mobilidade interna e, nesse âmbito, consideramos que os vários atores e agentes do ensino superior, onde se incluem as Federações e Associações Académicas e de Estudantes, devem refletir sobre eventuais melhoramentos à arquitetura dos programas.

3.2. Mobilidade internacional

Relativamente à mobilidade internacional, este não é um fenómeno novo no ensino superior, fazendo parte da história da Universidade enquanto instituição. Significa isto que sempre foi reconhecida e valorizada no contexto académico. De modo a acompanhar a tendência de massificação do ensino superior ao longo do século XX, sobretudo no último terço do século, surgiu a necessidade de criar programas e mecanismos que melhor enquadrassem e fomentassem este fenómeno. No âmbito da União Europeia, o final da década de 80 ficou marcado pelo início de vários programas de cooperação. Só entre 1986 e 1990 foram adotados nove programas. O mais célebre, o programa Erasmus, celebra em 2024 o seu 37.º aniversário.

Este programa abrange mais de 850 IES europeias. No entanto, as IES portuguesas têm acordos de mobilidade celebrados com aproximadamente metade do total de instituições congéneres envolvidas no programa e, cerca 80% do total de estudantes portugueses em mobilidade, provêm de apenas 15 instituições. Ainda que este indicador respeite, exclusivamente, à mobilidade Erasmus, os números merecem reflexão, pois indiciam que a estratégia de internacionalização do Ensino Superior português ainda se encontra aquém do desejável.

Aquando do penúltimo balanço quinquenal do programa, ainda antes da pandemia, os números mostravam que a mobilidade de estudantes na UE estava a aumentar. Entre 2012 e 2017, registou-se um aumento de 22%, o que correspondia a 1,7 milhões de estudantes envolvidos em mobilidade ao abrigo do programa Erasmus. Porém, as restrições decorrentes do contexto de pandemia produziram um impacto significativo na mobilidade, especialmente no ano letivo 2020/2021. Acresce que muitos dos estudantes inscritos em programas de mobilidade no ano letivo 2019/2020 acabaram por realizar essa experiência, ao longo do 2.º semestre desse ano letivo, a partir de Portugal, frequentando as aulas online e sem um contacto direto com o meio envolvente e a cultura do país de destino.

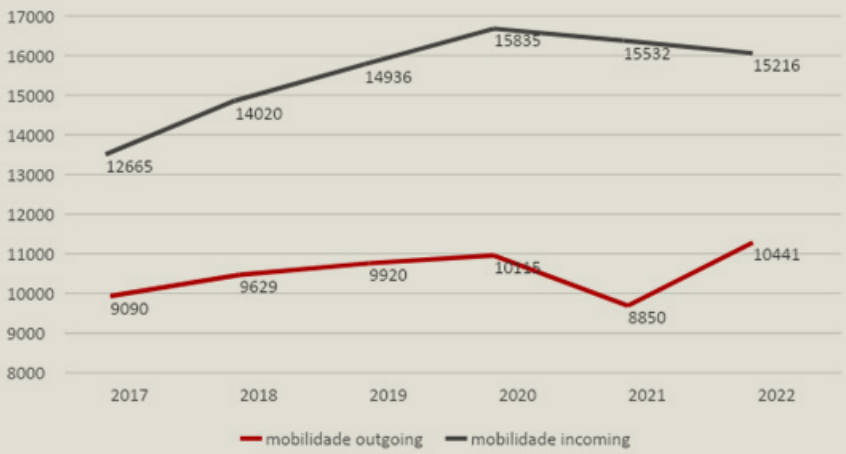


Figura 7
Número de estudantes envolvidos no programa Erasmus, a realizarem mobilidade entre 2017 e 2022. [Fonte: Erasmus+, 2023]

Antes da pandemia, cerca de 4% dos estudantes europeus faziam mobilidade Erasmus, mas em Portugal a percentagem não ultrapassava os 2% (1.7% em 2021, de acordo com dados do Eurostat). Comparativamente, Portugal acolhe sistematicamente mais estudantes do que envia para mobilidade em IES estrangeiras. No que respeita aos países de destino e de origem, Espanha e Polónia são os países que, anualmente, tendem a ser os principais destinos de eleição dos estudantes portugueses. No entanto, os países de leste são cada vez mais escolhidos. Simultaneamente, estes dois países, a par de Itália, são os que enviam mais estudantes para Portugal.

A FAP considera fundamental a adoção de medidas que contribuam para dar o impulso desejado à mobilidade internacional nas IES portuguesas, nomeadamente no que respeita ao apoio aos estudantes nacionais que gostariam de realizar mobilidade numa instituição estrangeira. É do conhecimento geral o escasso poder económico das famílias portuguesas, o que configura uma barreira acrescida à mobilidade internacional. Adicionalmente, a localização geográfica do país, periférico no contexto europeu, também representa custos adicionais nas deslocações para outros países.

Os fundos europeus disponibilizados para a mobilidade ao abrigo do Programa Erasmus não se têm revelado suficientes, nem garantem, de forma eficiente, a igualdade de oportunidades no acesso a esta importante dimensão do ensino superior. Ainda que o Regulamento de Atribuição de Bolsas a Estudantes do Ensino Superior (RABEEES) contemple a atribuição de um complemento mensal para estudantes bolseiros envolvidos em programas de mobilidade, os montantes, da bolsa e do complemento, são manifestamente insuficientes. No ano letivo 2023/2024, os complementos destinados aos estudantes em mobilidade variam entre 100€ e 150€, mediante o valor da bolsa base anual ser inferior ou superior a sete vezes o indexante dos apoios sociais. Por este motivo, são necessárias medidas complementares, extra RABEEES, e apoiadas pelo Orçamento do Estado.

Os estudantes portugueses, na sua maioria, e conforme enunciado, são levados a optar por Espanha, devido à proximidade geográfica e/ou por países do leste e sudeste europeu, de modo a encontrarem custos de vida semelhantes ou inferiores ao português. Todos os Estados signatários do Processo de Bolonha cumprem, naturalmente, padrões e diretrizes de qualidade acordados a nível europeu. Contudo, se considerado o «Academic Ranking of World Universities», apenas um terço dos estudantes portugueses em mobilidade opta por IES europeias presentes no top 500 deste ranking. O prestígio das IES é, portanto, secundarizado pela proximidade geográfica e pelo custo de vida.

Não menos importante, sobre a conclusão do período de mobilidade, a FAP não aceita que passados tantos anos sobre a implementação dos primeiros programas de mobilidade, continuem a surgir situações de dificuldade na creditação dos percursos académicos realizados em mobilidade. Qualquer

estudante deve partir para a IES de destino com um plano de estudos pré-aprovado para o período de mobilidade e com a garantia de que as creditações e equivalências serão realizadas nos termos desse acordo. As dificuldades de acompanhamento da execução dos programas de mobilidade vivenciadas em algumas IES não podem repercutir-se no percurso académico do estudante e exigimos, por isso, maior atenção a estes aspetos no âmbito dos processos de avaliação da qualidade dos ciclos de estudos em funcionamento por parte da A3ES.

3.3. Estatuto de Estudante Internacional

Em março de 2014 foi instituído o Estatuto do Estudante Internacional, enquadrado numa estratégia para a internacionalização do ensino superior português então aprovada, e nos anos letivos seguintes, assistiu-se a um crescimento do número de estudantes em mobilidade de grau no ensino superior português. Este estatuto, instituído pelo Decreto-Lei n.º 36/2014, de 10 de março, abrange todos os estudantes que não tenham a nacionalidade portuguesa, com exceções para os nacionais de um Estado membro da UE, para cidadãos estrangeiros residentes em Portugal há mais de dois anos e os demais que se encontrem abrangidos por acordos internacionais celebrados pelo Estado português com outros Estados.

A FAP foi, à data, favorável à criação deste estatuto, reconhecendo que a crescente abertura nacional ao mundo em todos os setores de atividade económica e da vida social é uma evolução também com reflexo nas IES, não só nas áreas da investigação e da prestação de serviços externos, mas também no que diz respeito ao ensino. Porém, defendemos que a implementação deste Estatuto deve fazer parte de uma estratégia global de desenvolvimento do país. Entendemos que atrair estudantes para programas de mobilidade, especialmente mobilidade de grau, quando apresentadas condições que contribuam para a permanência desses estudantes no país, é uma boa solução para captar e diversificar talento e capacidade de inovação, assim como para mitigar os efeitos da pressão demográfica derivados do envelhecimento da população e, por conseguinte, compensar o decréscimo de população ativa.

O período de assistência financeira, entre 2011 e 2014, marcou uma quebra acentuada no acolhimento de estudantes estrangeiros nas IES portuguesas. Em apenas um ano letivo, entre 2012/2013 e 2013/2014, o número de estudantes internacionais inscritos em ciclos de estudos em IES portuguesas decresceu de 21 mil para cerca de 14,8 mil. A publicação do Estatuto do Estudante Internacional veio conferir maior autonomia às IES na definição de estratégias de captação de estudantes estrangeiros e, desde então, o número de estudantes internacionais inscritos no ensino superior português tem vindo a crescer de forma consistente. No ano letivo 2022/2023, o

número de estudantes provenientes de outros países inscritos em cursos de ensino superior em Portugal ultrapassava os 22 mil.

Assim, a FAP reconhece o sucesso que os números evidenciam. Contudo, consideramos que as exceções previstas neste Estatuto deveriam abranger os países da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), como forma de preservar e reforçar a relação entre Portugal e esta importante comunidade.

Relativamente ao critério de fixação de vagas definido pelo Estatuto de Estudante Internacional, defendemos que o limite de admissão estabelecido, até 20% das vagas do regime geral de acesso, deve permanecer imperativamente como supranumerário, não devendo servir, em tempo algum, como recurso para a sobrevivência, numa procura de substituir estudantes portugueses por estudantes estrangeiros.

Finalmente, sobre o ingresso através deste regime consideramos que é necessário aferir os mesmos conhecimentos e requisitos estabelecidos para o regime geral de acesso, a bem de garantir a paridade de condições de acesso e ingresso. Este ponto é da máxima importância e deverá carecer de um processo de verificação regular para que se evitem distorções indesejadas, motivadas apenas pela possibilidade de captação de receita própria.

3.4. Mobilidade de pessoal docente

A mobilidade de docentes, investigadores e outro pessoal da comunidade académica possui uma importância estratégica no desenvolvimento dos perfis de docência ou de investigação, bem como de redes institucionais, académicas, científicas ou profissionais.

No entanto, a percentagem de docentes envolvidos em mobilidade internacional é bastante reduzida. Tendo atingido um pico em 2017, com mais de 3.500 docentes em mobilidade em IES congéneres, no espaço europeu, o número tem vindo a cair progressivamente. Ainda que o ano de 2020 tenha sido impactado pela pandemia, a tendência de redução já era evidente desde 2018 e, sobretudo, a partir de 2019. No último ano para o qual existem dados disponíveis, 2020, o número de docentes em mobilidade é o mais baixo registado desde 2015.

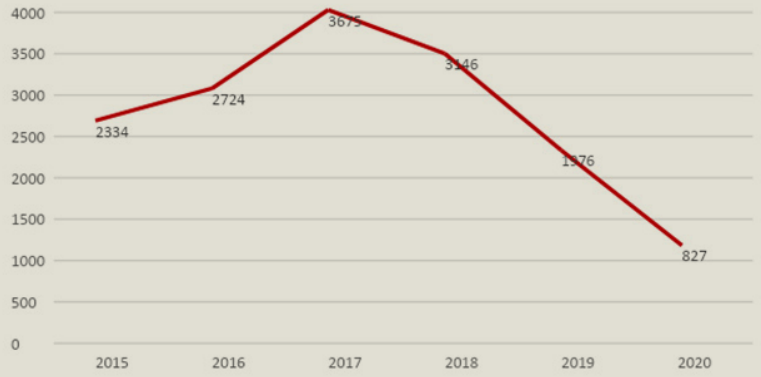


Figura 8
Pessoal docente que realizou mobilidade internacional entre 2015 e 2020. [Fonte: Agência Erasmus+, 2023]

Assim como acontece no caso dos estudantes, a inexistência de apoios suplementares para o período de mobilidade dificulta o crescimento dos números. O único apoio ordinariamente atribuído a um docente que realize um período de mobilidade numa IES estrangeira provém do próprio Programa Erasmus e, em média, não atinge os 700€. As discrepâncias salariais e as diferenças no custo de vida, entre a realidade portuguesa e outros países europeus, condicionam, desde logo, a realização de mobilidade ou a escolha do destino.

A FAP considera que a mobilidade de pessoal docente deve ser alvo de apoio, também por parte do Estado português. Não obstante, sendo conhecidas as discrepâncias económicas entre os Estados-membros, não podemos deixar de sinalizar a necessidade de lançamento de um debate entre Estados-membros e partes interessadas sobre a proporcionalidade e eficácia dos apoios atualmente concedidos a todos os públicos-alvo da mobilidade académica.

3.5. Redes e acordos de cooperação

Ao longo dos últimos anos tem vindo a aumentar a cooperação entre IES e entre IES e organizações, de diversos tipos. A expectativa é que este tipo de articulação resulte no desenvolvimento e na transferência de práticas inovadoras a nível organizacional, quer ao nível nacional, quer ao nível europeu.

A celebração de acordos de cooperação, ou parcerias entre IES, permite que as instituições adquiram experiência a nível internacional. Atualmente existem vários apoios, ao abrigo do programa Erasmus+, do Horizonte Europa, entre outros programas, para vários âmbitos de cooperação. De um modo geral, as parcerias de cooperação visam abordar prioridades horizontais ou específicas nos domínios do ensino superior, ensino e formação profissionais, ensino escolar, educação de adultos, juventude e desporto. Em qualquer circunstância, estes acordos ou parcerias requerem a participação de duas ou mais entidades de países distintos.

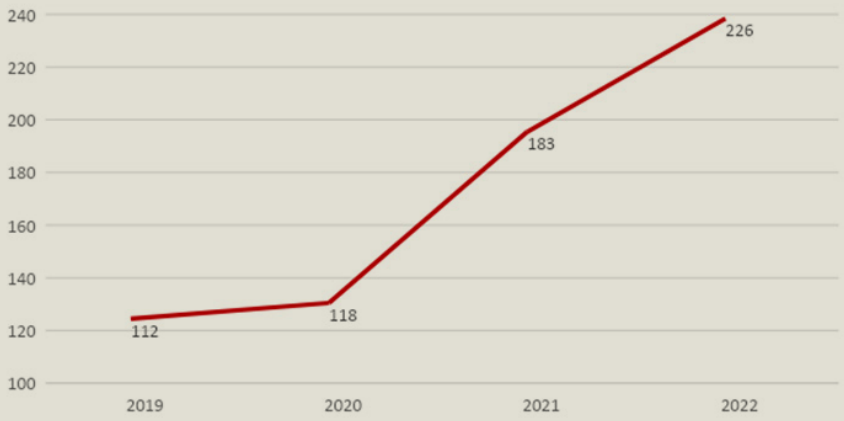


Figura 9
Projetos de cooperação internacional participados por IES portuguesas [Fonte: Erasmus+, 2023]

O número de projetos ou participados, ou mesmo da iniciativa, de IES, tem vindo a crescer significativamente. Os dados mais recentes mostram que, em apenas quatro anos, o número duplicou. Para esta realidade, muito terá contribuído a iniciativa europeia "Alianças para a Inovação", que consiste na promoção da capacidade de inovação da Europa através de uma cooperação mais forte e da transferência de conhecimento entre o ensino superior, o ensino e formação profissionais (tanto inicial como contínua) e as empresas. Entre os objetivos encontram-se a conceção de novos programas curriculares para o ensino superior e para o ensino e formação profissionais. Porém, em função dos objetivos específicos, a constituição destas alianças implica a participação de entidades de quatro a oito países diferentes.

A colaboração a um nível transnacional será cada vez mais determinante para a afirmação das IES e, consequentemente, para a sua capacidade de enfrentarem os novos desafios com os quais são confrontadas. Para além das vantagens que decorrem da troca de experiências entre docentes e investigadores, a colaboração entre diferentes IES permite desenvolver programas conjuntos, ou mesmo realizar investigação com mais recursos e conhecimentos. São oportunidades com um contributo efetivo para a melhoria da qualidade do ensino, e um impulso à produção de conhecimento e de inovação.

Desafios como as alterações climáticas, a emergência de questões na área da saúde pública, a intensificação da digitalização e o progresso tecnológico, exigem abordagens colaborativas. Perspetiva-se que os programas criados a nível europeu com o propósito de apoiar redes entre diferentes instituições e entidades venham a aumentar, em número e em volume de financiamento.

Assim, as IES devem orientar as suas estratégias de internacionalização para a participação em redes europeias e internacionais, e tirar partido dessas oportunidades para lançar outras iniciativas e projetos, que contribuam para a intensificação do processo de internacionalização do Ensino Superior português. E, para tal, o Estado deve incentivar as IES, através de acordos programa e no âmbito dos objetivos estabelecidos nos contratos de financiamento plurianual que têm vindo a ser assinados a cada quadriénio.

3.6. Acordos de dupla ou múltipla titulação e cursos conjuntos

Os cursos de dupla ou múltipla titulação são formações que dão aos estudantes a oportunidade de obter mais do que um grau académico, atribuído por cada IES parceira na ministração do ciclo de estudos. Com alguma similaridade, existem ainda os cursos conjuntos, acreditados e assegurados conjuntamente por mais do que uma IES, mas atribuindo apenas um grau académico, reconhecido por todas as instituições parceiras. Ambas as possibili-

dades não se colocam apenas a nível internacional. Existem diversos exemplos deste tipo de formações entre instituições portuguesas. No âmbito do Processo de Bolonha e do estabelecimento do Espaço Europeu de Ensino Superior, com processos de acreditação e avaliação que obedecem a padrões e diretrizes europeias e que asseguram a qualidade das formações ministradas em qualquer Estado-membro, este tipo de formações representam uma oportunidade, quer para a internacionalização do ensino superior português, quer para a mobilidade in e out de estudantes.

Dados anualmente tratados pela OCDE, no âmbito da publicação «Education at a Glance», demonstram que os estudantes tendem a realizar mobilidade quanto mais avançados se encontram no seu percurso de formação. Cerca de um quarto dos estudantes que realizam mobilidade fazem-no no 3.º ciclo de estudos. Apesar de esta não ser uma realidade comum em todos os países, pois encontra-se dependente do prestígio e da atratividade dos ciclos de estudos de formação avançada, Portugal apresenta números bastante positivos. Nos cursos de 1.º e 2.º ciclos, o rácio de estudantes em mobilidade de grau é de 5 para cada 100 estudantes nacionais, enquanto ao nível do 3.º ciclo, o rácio ascende a cerca de 20 para cada 100.

Para a FAP este é um indicador a ter em conta e que deve motivar as IES a reforçar o investimento em Programas de Doutoramentos ministrados em regime de cotutela. Neste regime, um estudante de doutoramento pode obter o grau de doutor simultaneamente em duas IES onde existam programas doutorais, com ou sem parte letiva, reconhecidos como congéneres por ambas as instituições. A FAP considera esta modalidade uma excelente oportunidade para incrementar a qualidade da investigação realizada, pois permite o contacto com diferentes ambientes de investigação que, naturalmente, se complementam. Pela natureza deste ciclo de estudos, a cotutela também implica a existência de uma coorientação do trabalho científico em desenvolvimento, ou seja, o estudante terá um orientador na instituição de origem e outro na instituição parceira. Esta particularidade também se apresenta como positiva na medida em que permite acrescentar uma segunda perspetiva científica ao trabalho em desenvolvimento.

Iniciativas como estas, de cursos ministrados em conjunto por diferentes IES, poderão desempenhar um papel importante no reforço da dimensão nacional do ensino superior e, claro, na internacionalização do ensino superior português. As oportunidades de mobilidade, neste âmbito, não deverão circunscrever-se aos estudantes e devem, por isso, prever a mobilidade de docentes e investigadores, algo que pode contribuir para mitigar os efeitos decorrentes da endogamia que caracteriza os corpos docentes das IES portuguesas.

A FAP defende um reforço da aposta em acordos de dupla ou múltipla titulação e nos cursos conjuntos. Para esse efeito, mais do que exigir apoios ou incentivos financeiros, apenas instamos a que seja promovida uma revisão

do enquadramento legal aplicável, nomeadamente no que respeita à acreditação e avaliação dos ciclos de estudos. A legislação em vigor e a regulamentação dela derivada, contemporânea da entrada em vigor do RJIES, não é revista há cerca de dez anos e não se encontra ajustada a realidades que emergiram no ensino superior ao longo dos últimos anos.

Propostas

3.1. Mobilidade interna

• Os programas de mobilidade interna, designadamente, o Programa Almeida Garrett e o Programa Vasco da Gama, devem ser alvo de apoio, sob a forma de bolsas, por parte do Estado.

• O enquadramento legal e regulamentar aplicável aos programas de mobilidade com abrangência nacional deve ser alvo de um debate participado por todos os atores e agentes do ensino superior com objetivo de refletir sobre os aspetos negativos e positivos até então verificados e estratégias que permitam conferir um novo impulso à mobilidade interna.

• As entidades promotoras dos programas de mobilidade interna devem publicar estatísticas anuais sobre o número de estudantes envolvidos nestes programas.

• Balizar que bolsas devem ser atribuídas, não permitindo que ao estudante de mobilidade seja conferido, no caso de já ser um estudante deslocado, um segundo complemento de alojamento, impossibilitando a utilização da cama no local de "origem".ne

• Potenciar a divulgação dos programas de mobilidade nacional através dos meios de comunicação das IES, incluindo, por exemplo, sessões de esclarecimento.

• Promover sessões de capacitação dos Gabinetes de Mobilidade dos serviços académicos das IES, muitas vezes também com grande desconhecimento neste tópico.

3.2. Mobilidade internacional

• Criação de medidas de apoio que permitam mitigar os condicionalismos financeiros que afetam os estudantes portugueses na realização de mobilidade internacional, uma vez que os apoios concedidos pelo Programa Erasmus não se revelam suficientes.

• As IES, designadamente os gabinetes ou divisões responsáveis pelas Relações Internacionais e/ou Mobilidade, bem como os SAS e a própria DGES devem garantir a publicitação dos complementos de bolsa atribuídos aos estudantes beneficiários de bolsa de ação social que se candidatem a períodos de mobilidade internacional.

• A A3ES deve reforçar a atenção às dificuldades ainda existentes na creditação dos percursos escolares e no acompanhamento da execução dos

períodos de mobilidade aquando dos processos de avaliação dos ciclos de estudos em funcionamento.

• Criar um mecanismo que permita a verificação de protocolos para todos os cursos e graus das Faculdades, oferecendo assim uma proposta equitativa a todos os estudantes dentro de uma determinada IES.

• Assumir um papel ativo na fiscalização e devida creditação de forma a diminuir as assimetrias entre diferentes IES do país

• Apoio financeiro previsto no RJIES para AE quem promovem o envolvimento em intercâmbios específicos de áreas de conhecimento e/ou educação não-formal. E consequente reconhecimento curricular destas oportunidades de aprendizagem

3.3. Mobilidade de pessoal docente e não-docente

• A FAP considera que as discrepâncias salariais e de custo de vida verificadas entre os diversos Estados europeus justificam a concessão de apoios suplementares para o pessoal docente e não-docente que pretenda realizar períodos de mobilidade internacional e defende o lançamento de um debate que reúna os Estados e as partes interessadas do setor sobre a eficácia dos apoios concedidos.

3.4. Estatuto do Estudante Internacional

• O Estatuto do Estudante Internacional deveria prever exceções para os estudantes provenientes dos países da CPLP, como forma de preservar e reforçar a relação entre Portugal e esta comunidade.

• A fixação de vagas definida pelo Estatuto de Estudante Internacional, estabelecida em até 20% das vagas do regime geral de acesso, deve permanecer imperativamente como supranumerário, não devendo servir, em tempo algum como recurso para a sobrevivência financeira das IES.

• O ingresso através deste Estatuto deve implicar a aferição dos mesmos conhecimentos e requisitos exigidos aos candidatos de origem portuguesa, garantindo-se a paridade de condições de acesso e ingresso.

3.5. Redes e acordos de cooperação

• Contratualização de objetivos na área da internacionalização, entre o Estado e as IES, através de acordos programa, e no âmbito dos contratos de financiamento plurianuais celebrados para a vigência de cada legislatura.

3.6. Acordos de dupla ou múltipla titulação e cursos conjuntos

• Deve ser reforçada a aposta na criação de acordos de dupla ou múltipla titulação e de cursos conjuntos, sobretudo para o ministrar de ciclos de estudos em parceria com IES estrangeiras, de modo a contribuir para a interna-

cionalização do ensino superior português e para o reforço da mobilidade de estudantes, docentes e investigadores.

• De modo a fomentar o reforço da aposta neste tipo de formações, o quadro legal que as enquadra deve ser simplificado e mais bem concretizado, suprimindo-se as dificuldades colocadas pelo formato vigente dos processos de acreditação e avaliação.

04

Inovação Pedagógica

FAP FEDERAÇÃO ACADÉMICA DO PORTO
POR UMA PRIORIDADE NA EDUCAÇÃO

04.

INOVAÇÃO PEDAGÓGICA

A inovação pedagógica é uma temática à qual a FAP tem vindo a dar atenção ao longo dos últimos anos. A implementação do Processo de Bolonha revolucionou o Ensino Superior em vários aspetos e um deles foi a mudança do paradigma de ensino. Com Bolonha, os planos de estudos e os programas das unidades curriculares devem promover um modelo de ensino centrado no estudante. Mas, para tal, deveria ter sido reduzido o número de horas de contacto e privilegiada a autonomia do estudante, com o concomitante aumento e diversificação dos materiais destinados ao estudo autónomo.

Este novo paradigma implicava uma mudança na forma como o docente desempenha o seu papel. Porém, os desafios colocados durante os primeiros anos da implementação do Processo de Bolonha depararam-se com resistências entre o corpo docente, o que levou a que o desenvolvimento de um novo paradigma de ensino e aprendizagem não tenha sido concretizado na sua plenitude.

A entrada desta temática na agenda pública e política é recente, tendo sido motivada pelo experimentalismo a que o Ensino Superior foi sujeito, em termos de métodos e práticas pedagógicas, durante os períodos de confinamento, ou durante a vigência das medidas implementadas para a contenção da pandemia, especialmente nos anos letivos entre 2020 e 2022. Nesse âmbito, assistiu-se repentinamente a uma aceleração do processo de digitalização que já se encontrava em curso, sobretudo no mundo da economia e do trabalho.

Com a consciência de que os setores da Educação e do Ensino Superior não podem ficar indiferentes à mudança vivenciada, nem recuar ao ponto em que se encontravam em 2019, foram vários os atores que procuraram debater, refletir e apresentar propostas e recomendações sobre a inovação dos métodos pedagógicos e o papel da transição digital no contexto do setor.

Porém, a crise económica que sucedeu à pandemia, agravada pelo conflito no leste europeu, vieram colocar o Estado e a recuperação da economia europeia e nacional sob grande pressão. Apesar dos apoios europeus disponibilizados, através do Plano de Recuperação e Resiliência e do novo quadro de financiamento plurianual, para o período 2021-2027, a disponibilidade de investimento para algumas áreas de intervenção encontra-se significativamente afetada.

No setor do Ensino Superior, a inovação pedagógica requer criatividade, estudo, experimentalismo e, em alguns casos, novos materiais didáticos e plataformas educativas. Como é evidente, para tal, é necessária a capacidade financeira para suportar a dedicação de recursos humanos e meios. Por mais difícil que se apresente a situação económica e financeira, a nível nacional e global, será importante destacar o papel que as qualificações

superiores e a ciência desempenham, quer no progresso social e económico, quer na resposta a situações de crise, como aconteceu durante a pandemia.

Mas, o processo de inovação no setor do Ensino Superior tem de ser inclusivo e abrangente, considerando um novo contexto social, mas também a evolução do perfil do estudante, marcado pelo conceito de «nativo digital» e, por isso, muito mais exigente com o modelo pedagógico oferecido pelas IES.

Sob este contexto, é ainda necessário que a inovação pedagógica se materialize em modelos e conteúdos que «preparem para o desconhecido», devido a um ritmo de desenvolvimento cada vez mais acelerado. É, portanto, necessário um corpo docente com competências diferenciadas, capaz de lidar com uma comunidade estudantil cada vez mais diversificada, até porque se pretende alargar a base social de recrutamento e atrair novos públicos para o ensino superior.

Sob um contexto em que a agenda para a inovação pedagógica parece começar a perder força, a FAP entende que esta temática deve estar presente, de forma transversal, nos debates sobre a revisão do Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior, na revisão do modelo de financiamento, através de incentivos, e na dimensão da Garantia da Qualidade, assegurada pela atividade corrente da Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior.

4.1. A mudança no paradigma de ensino-aprendizagem

Ao longo das últimas duas décadas o paradigma de ensino tem sido marcado pela implementação do Processo de Bolonha, traduzido num modelo de ensino mais centrado no estudante. Esta mudança de paradigma significa que o processo de formação passa a ser centrado na aprendizagem e no estudante, em vez de se centrar no docente e no ensino por via da exposição de conteúdos.

Desde então, o volume de trabalho dos estudantes, estimado em unidades de crédito (ECTS), consiste no tempo requerido para completar todas as atividades de aprendizagem, incluindo a avaliação, as aulas e o estudo individual, ou em grupo. E, no que respeita às metodologias de aprendizagem, estas devem ser centradas no desenvolvimento de competências específicas na área de formação, e capacidades e competências horizontais, tais como o sentido e espírito crítico, a capacidade para analisar situações e resolver problemas, as capacidades comunicativas, e a cooperação e integração em lógicas coletivas, ou trabalho em equipa.

Este novo paradigma veio substituir um modelo tradicional, no qual a responsabilidade da aprendizagem dos estudantes residia nos docentes. Ao longo de vários séculos, o professor esteve no centro do processo, competin-

do-lhe transmitir o seu conhecimento aos estudantes. O papel do professor, em certa medida, era expor conteúdos, com base no seu conhecimento académico e científico, de uma maneira que cativasse o interesse dos estudantes a apreender a matéria e a corresponder aos momentos de avaliação, de acordo com as formas especificadas pelo professor.

Na abordagem centrada no estudante, é requerido que os docentes fomentem as capacidades dos estudantes, incentivando-os a desenvolver raciocínios de forma autónoma. Neste âmbito, o professor adquire o papel de «facilitador», disponibilizando recursos de aprendizagem, partilhando experiências e fomentando o debate. A responsabilidade no processo de aprendizagem deve, portanto, ser partilhada por todos os envolvidos – os docentes e os estudantes.

Sob este contexto, o estudante passa a assumir uma função ativa no processo de aprendizagem, de forma a envolver-se num processo que lhe dê a oportunidade de realizar aprendizagens relevantes, com sentido crítico e demonstrando capacidades analíticas desenvolvidas.

Portanto, a forma como o docente desempenha o seu papel é essencial para proporcionar uma experiência de aprendizagem de qualidade e, assim, possibilitar a aquisição de conhecimentos e competências necessárias ao êxito académico e ao futuro sucesso profissional do estudante.

A implementação do processo de Bolonha, em Portugal, teve início há mais de 15 anos. E, como é natural, o Ensino Superior encontra-se bastante diferente. No entanto, as transformações que esta reforma deveria ter produzido no modelo de ensino-aprendizagem depararam-se com várias resistências, ao nível institucional e entre os corpos docentes. Mas, apesar das mudanças esperadas não terem sido concretizadas na sua plenitude, o contexto no qual se encontra hoje o Ensino Superior é outro, marcado por novos desafios sociais e, muito importante, pela presença de uma nova geração de estudantes, habitualmente designada por "nativos digitais".

Para dar resposta às transformações sociais e tecnológicas e, portanto, a um novo perfil de estudante, será crucial repensar e redefinir diversos aspetos do ambiente académico, como a abordagem pedagógica, a formação docente, e até mesmo o espaço de aprendizagem.

O estudante do século XXI encontra-se exposto a elevados volumes de informação e tem uma predisposição natural para lhe aceder, sendo por isso muito mais exigente na satisfação das suas necessidades formativas. Por isso, é absolutamente prioritário transitar para um modelo que promova, efetivamente, a autonomia do estudante, abandonando-se as práticas expositivas passivas que ainda persistem no sistema de Ensino Superior nacional.

Apesar da centralidade colocada no estudante, o docente é uma figura imprescindível no processo de ensino-aprendizagem, com um papel crucial na implementação das transformações necessárias ao desenvolvimento de um novo paradigma. Mas, para isso, o corpo docente precisa adquirir competências que permitam lidar com o novo perfil do estudante e com a diversidade de ritmos e expectativas de aprendizagem. Neste âmbito, a FAP considera que a formação pedagógica deve ganhar cada vez mais destaque, sendo necessário estabelecer mecanismos que garantam a atualização constante das competências do corpo docente. Aliás, neste mesmo sentido, as *European Standard and Guidelines* apontam para a importância de serem promovidas iniciativas de desenvolvimento profissional e incentivada a inovação nos métodos de ensino, incluindo a utilização de novas tecnologias.

A FAP entende que um bom docente não se caracteriza apenas por evidenciar ter um conhecimento científico sólido. É necessário dispor de competências que permitam envolver os estudantes no processo de aprendizagem. Em grande medida, a inovação pedagógica depende, portanto, do sentido de compromisso e da capacidade dos docentes, com a adaptação às exigências de um público estudantil cada vez mais diverso.

Um bom docente, na atualidade, tem de ser capaz de proporcionar uma experiência de ensino-aprendizagem que vá além da transmissão de conhecimento, estimulando o pensamento crítico e a criatividade. É esperado que os estudantes adquiram competências essenciais para lidarem com desafios contemporâneos, como a capacidade de filtrar informações, interpretar dados, distinguir ideias falsas, desenvolver sentido crítico, e dispor das competências necessárias para serem proativos em diferentes contextos.

As novas tecnologias da informação vieram, definitivamente, desafiar os modelos clássicos de dar aulas. E, se a implementação do Processo de Bolonha não havia dado o impulso necessário à sua introdução nos métodos e práticas pedagógicas, o período vivenciado ao longo da pandemia veio quebrar muitas das resistências até então verificadas. Porém, a FAP considera importante salientar que a inovação pedagógica não deve ser confundida com a introdução de ferramentas digitais no processo de ensino-aprendizagem. Não obstante, aos olhos dos estudantes, nativos digitais, a transição para um modelo de ensino que mobilize a utilização de novas tecnologias é visto como óbvio.

4.2. Adaptação à transição digital

A pandemia provocou vários impactos no funcionamento das organizações e, as IES, não foram exceção. Subitamente, as IES tiveram de se adaptar rapidamente a novas formas de funcionamento. Como consequência, foram

desenvolvidas novas e diferentes práticas pedagógicas, umas mais bem-sucedidas do que outras.

O papel do ensino e da ciência no desenvolvimento da sociedade já era reconhecido antes da pandemia. No entanto, as estratégias e respostas baseadas na ciência e o processo de investigação e desenvolvimento das primeiras vacinas contra a COVID-19 em menos de um ano, vieram reforçar a importância da ciência e, por ordem de razão, das qualificações da população.

Sob esse contexto, as IES apresentam-se como um ator com um papel privilegiado na promoção de ambos – ensino e ciência. Deste modo, as IES não poderão ficar indiferentes às mudanças decorrentes da pandemia, designadamente no que respeita à aceleração do processo de digitalização e, também, na resposta à transição climática, para a qual é suposto contribuírem com soluções sustentáveis, conciliáveis com o crescimento económico.

A aceleração do processo de digitalização é um fenómeno incontornável e, simultaneamente, um dos eixos do plano de recuperação europeu, expresso pelo Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), no caso português. As tecnologias digitais estão a mudar, não só a forma como as pessoas comunicam, mas também, essencialmente, a forma como as pessoas vivem e trabalham. Com base neste entendimento, os Estados-membros da UE vão desenvolver um conjunto de investimentos e reformas, até 2026, com o propósito de recuperar a economia, dando um novo impulso à transição digital e tecnológica que já se encontrava em curso.

Assim, sendo a digitalização uma componente essencial da resposta europeia à crise económica, as IES também têm à disposição algumas linhas de financiamento e programas para se modernizarem, alargarem a base de recrutamento e contribuírem para o aumento do nível de qualificações da população. A FAP entende que as IES têm a missão de desenvolver processos que lhes permitam estar capacitadas a desempenhar um papel de relevo na transformação da economia e da sociedade.

Não obstante, a aceleração do processo de digitalização, no contexto do ensino superior, não deverá ocorrer no sentido de uma defesa de um ensino predominantemente on-line ou a distância, mas antes como uma forma de reforçar o modelo de ensino presencial com novos instrumentos e ferramentas e, quando adequado, complementá-lo com módulos digitais, num formato que, atualmente, tem vindo a ser denominado de modelo híbrido.

Durante, e na sequência, dos períodos de confinamento, a FAP monitorizou, entre outras dimensões, a perceção dos estudantes sobre a qualidade pedagógica. Apesar dos anos letivos afetados por essa circunstância terem decorrido de forma atípica, marcados por várias experiências no que respeita aos

métodos de ensino e de avaliação, a FAP procurou analisar as práticas e ferramentas mobilizadas e se seriam úteis para uma utilização regular, compatível com um regresso ao modelo de ensino predominantemente presencial.

Um dos aspetos a destacar, com bastante relevância para a autonomia do estudante, no âmbito do processo de ensino-aprendizagem, teve a ver com a disponibilização de materiais didáticos ou bibliográficos. Cerca de dois terços dos estudantes inquiridos pela FAP afirmaram que durante o período onde o ensino on-line foi predominante, os docentes disponibilizaram mais materiais do que habitual. A disponibilização de aulas, ou outros conteúdos, em formato de vídeo assíncrono, também foi um conteúdo bastante valorizado pelos estudantes. Aliás, a este respeito, a FAP apurou que 9 em cada 10 estudantes procuraram rever esses conteúdos, total ou parcialmente, durante os momentos de estudo individual.

Porém, durante a atividade letiva, nas aulas presenciais, o recurso a ferramentas tecnológicas pode permitir um envolvimento mais ativo dos estudantes no processo de aprendizagem, com o duplo benefício de permitir ao docente diagnosticar em que estado se encontra uma turma, ou compreender melhor a forma como os conceitos de aprendizagem foram apreendidos, através da verificação de conhecimentos em tempo real. Para o efeito, existem atualmente vários os softwares e plataformas digitais que permitem realizar sondagens, inquéritos e questionários, ou recolhas de ideias, de forma interativa e visível para todos os envolvidos – docente e estudantes.

No que respeita aos métodos de avaliação, designadamente no que respeita à aposta em regimes de avaliação contínua ou distribuída, que constituem uma componente importante da estratégia de fomento da autonomia do estudante, cerca de um terço dos estudantes visados pelos inquéritos, entenderam que esse regime de avaliação poderia ter sido aplicado às respetivas unidades curriculares desde início, em vez dos habituais exames finais. Esta perceção é consistente com os resultados apurados a partir de outros inquéritos posteriores, sendo que o último que incluiu esta questão data de janeiro de 2024.

Os processos de avaliação, na ótica dos estudantes, têm sido o pior aspeto de entre todos os elementos do modelo de ensino-aprendizagem vigente. A maior parte dos estudantes não se sente satisfeita com os métodos de avaliação e não considera que estes permitam refletir, de forma justa, os conhecimentos efetivamente adquiridos.

A realização de trabalhos individuais ou de grupo, trabalhos de investigação, apresentações orais, análise e discussão de textos ou outros materiais pedagógicos, relatórios, debates ou simulações práticas, constituem vários exem-

plos de métodos de avaliação positivamente avaliados pelos estudantes, em alternativa aos habituais exames finais, ou mesmo a testes escritos.

A FAP apurou, ainda, que o recurso mais frequente a ferramentas digitais permite aproximar docente e estudante, pois os agendamentos para esclarecimentos de dúvidas fora do contexto da aula aumentaram significativamente durante os períodos de confinamento. Neste âmbito, 7 em cada 10 estudantes que procuraram os seus docentes para esclarecimento de dúvidas, fizeram-no através de videochamadas.

Assim, a FAP considera que o experimentalismo realizado ao longo dos anos letivos afetados pela pandemia permitiu um avanço significativo na descoberta e validação de novos métodos e práticas que devem integrar os processos pedagógicos, modificando o espaço de aprendizagem e criando maior dinamismo na relação entre docente e estudante.

4.3. Novas experiências de ensino-aprendizagem e boas práticas institucionais

No contexto europeu, o Ensino a Distância (EaD) e os modelos de ensino híbrido apresentam formatos diversos e níveis de desenvolvimento bastante distintos, de país para país. Nos países nórdicos, com destaque para a Finlândia, é notória uma aposta crescente no desenvolvimento de recursos pedagógicos digitais, fomentada por acordos de desempenho entre a tutela e as IES. Na Dinamarca, a orientação tem sido no sentido de as IES aumentarem a oferta formativa combinada, existindo algumas instituições que, antes da pandemia, já incluíam módulos online em todas as formações ministradas.

Na europa central, designadamente na Áustria, o espetro do EaD e modelos híbridos de ensino é bastante diversificado e já existem várias experiências bem-sucedidas, designadamente na dimensão da internacionalização, com oferta formativa de cursos ministrados em conjunto com IES alemãs. Também em França, o EaD é visto como uma forma de promover a internacionalização das instituições, através da aposta em oferta formativa exclusivamente online e também no enriquecimento dos programas curriculares em regime de frequência presencial, com módulos ou UC on-line.

A inovação dos modelos pedagógicos, num contexto em que a digitalização está cada vez mais presente na sociedade e na economia, será fulcral para adaptar o ensino superior à procura por parte de públicos cada vez mais diversos, mas que partilham a capacidade de utilização de recursos digitais. Deste modo, a digitalização deverá revelar-se como uma oportunidade para o aumento diversificação da oferta formativa, com particular impacto na formação ao longo da vida.

Estudos recentes, realizados pela Associação das Universidades Europeias, mas também outros, designadamente o *The Changing Pedagogical Landscape*, conduzido pela Associação Europeia das Universidades de Ensino à Distância (AEUED), ou mesmo os relatórios publicados anualmente pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) sobre o estado da educação, permitem identificar um conjunto de projetos e boas práticas em curso em vários países europeus.

Na Dinamarca, a visão estratégica do poder político para o sistema de ensino superior tem evoluído no sentido de serem desenvolvidos programas curriculares que conciliem ensino presencial com EaD ou on-line. Para tal, a tecnologia é considerada um elemento cada vez mais importante e, portanto, encarada como imprescindível para satisfazer as expectativas de aprendizagem dos estudantes.

Ao longo dos últimos anos têm sido incentivados projetos locais, em diferentes IES, para a introdução de novas tecnologias no modelo de ensino-aprendizagem. E, neste âmbito, os docentes são desafiados a melhorem as suas competências, quer pedagógicas, quer digitais. Os diferentes projetos funcionam de forma autónoma, enquanto projetos-piloto, sendo sujeitos a avaliação e, quando bem-sucedidos, replicados dentro da instituição, antes de estendidos a outras.

No Reino Unido, vale a pena salientar o papel desempenhado pela Higher Education Academy (HEA), que tem por missão investigar métodos inovadores, que contribuam para o alcançar dos resultados de aprendizagem «learning outcomes». Para isso, esta entidade desenvolveu uma plataforma de boas práticas, cientificamente validadas, que acabam depois por ser disseminadas por todo o sistema britânico.

Centrada em aumentar a qualidade pedagógica, a HEA também é responsável pelo desenvolvimento do UK Professional Standards Framework (UKPSF), que consiste num guia de apoio ao ensino-aprendizagem, reconhecido a nível nacional por todas as IES e que reúne um conjunto de orientações para o bom desempenho no exercício da atividade docente.

Em França, a mais recente reestruturação do sistema de ensino superior foi marcada por diversas fusões entre instituições. Para tal foram disponibilizados envelopes financeiros, de vários milhões de euros, que além de fomentarem o ganho de escala por parte das instituições, também incentivaram ao desenvolvimento de projetos de ensino colaborativo.

Nesse âmbito, o objetivo foi uma abordagem híbrida à elaboração dos currículos, de forma a enriquecer a aprendizagem em contexto de sala de aula, com a mobilização de modelos híbridos e, nesse âmbito, abarcando a dimensão da internacionalização sem a dimensão da mobilidade física.

A Universidade de Lille, por exemplo, tem recebido financiamento para o desenvolvimento de novas pedagogias baseadas em tecnologias digitais. No seu plano estratégico tem inscrito o objetivo de se tornar uma instituição de referência, a nível global, no prazo de 10 anos. Recentemente, em parceria com a Universidade Católica de Leuven, na Bélgica, celebrou uma parceria para a instalação de um centro de investigação dedicado a apoiar o ensino de conteúdos digitais.

A nível nacional, para além de eventos pontuais, ou de observatórios, criados internamente, ou em conjunto, por algumas IES, a A3ES procede à identificação de boas práticas, aquando dos processos de avaliação que realiza. Porém, a capacidade de disseminação das boas práticas pedagógicas no sistema de Ensino Superior português ainda é reduzida

Caracterizada por disponibilizar formações com taxas de empregabilidade acima da média, a Universidade Católica sempre teve a inovação pedagógica entre as prioridades, no seu planeamento estratégico. Entre os vários projetos recentemente desenvolvidos, destaca-se o Projecto Quality Teaching - Iniciativas de Inovação Pedagógica, integrado numa iniciativa promovida pelo Institute for Management of Higher Education da OCDE. No âmbito deste projeto, foi feito um amplo levantamento interno das práticas pedagógicas por parte dos docentes e, consequentemente, após um processo de análise e reflexão, foi apresentado um conjunto de boas práticas identificadas na instituição e proposta uma avaliação externa. O conjunto de iniciativas pedagógicas de carácter inovador e já com resultados consolidados, depois de avaliados, mereceram o reconhecimento por parte da OCDE e constituem modelos de referência, hoje replicados em toda a instituição.

A Universidade do Porto também tem uma longa tradição na monitorização sistemática dos ciclos de estudos e respetivos processos de ensino e aprendizagem, tendo sido pioneira no desenvolvimento de um sistema de informação, comum a toda a instituição, com um *workflow* estabelecido e orientado para a melhoria contínua.

Nesta instituição existe um Conselho Coordenador do Modelo Educativo, que tem como missão auscultar as diferentes sensibilidades e realidades pedagógicas, por unidade orgânica e, subsequentemente, promover a partilha de boas práticas e a harmonização do modelo educativo.

De entre os vários exemplos de iniciativas desenvolvidas em unidades orgânicas, destacam-se o Laboratório de Ensino e Aprendizagem da Faculdade de Engenharia, que disponibiliza formação pedagógica, apoia na utilização de TIC e disponibiliza cursos de formação transversal na área das engenharias. Nesta unidade orgânica, também se destaca o projeto De Par Em Par, entretanto já alargado a outras unidades. Este projeto promove a observação cruzada de aulas entre docentes de diferentes faculdades.

Para além dos vários mecanismos formais, a Universidade do Porto dispõe, também, de um Gabinete de Inovação Pedagógica, que promove de forma permanente a atualização das metodologias de ensino e de avaliação. Este gabinete desempenha um papel relevante na formação pedagógica dos docentes em início de carreira, mas também atua na formação contínua e promove o reconhecimento da excelência pedagógica na instituição.

Já o Instituto Politécnico do Porto (P.Porto) tem em funcionamento, desde 2014, uma Unidade de e-Learning e Inovação Pedagógica (EIPP), que visa contribuir para o desenvolvimento e implementação de novas formas de ensino e aprendizagem, bem como para a formação docente na comunidade académica.

Esta iniciativa resulta de uma atitude inovadora, dinâmica e direcionada às necessidades de formação ao longo da vida, e de um processo de aprendizagem em sintonia permanente com os avanços da ciência e da tecnologia da comunicação. No P. Porto, os cursos online – *MOOC*, já são uma realidade, suportados por uma plataforma educacional para apoio e/b/m-learning, através de um ambiente de aprendizagem colaborativo, onde estudantes e docentes interagem entre si, de forma ativa.

Os esforços, tendo em vista a inovação pedagógica na instituição, resultaram no desenvolvimento de formações que, em linha com os objetivos da transição digital, promovem a aquisição de competências digitais em diferentes áreas do conhecimento. Com a pandemia, o P. Porto pretende massificar o acesso a este tipo de plataformas e formações entre a comunidade académica.

No Instituto Politécnico de Bragança e no Instituto Politécnico de Setúbal encontra-se implementado o projeto DEMOLA, que se baseia no desenvolvimento de projetos multidisciplinares baseados em desafios reais ou problemas identificados na comunidade (empresas e instituições), que exigem inovação e onde é necessária uma ampla variedade de competências. Em Setúbal destaca-se, ainda, uma parceria formalizada com o SANTANDER-I-NOVPED, focada no apoio a projetos de Inovação Pedagógica. E, neste âmbito, é de salientar o envolvimento das diferentes partes interessadas, internas e externas. Com efeito, existem vários projetos, cujas equipas são compostas por perfis multidisciplinares, com o apoio de facilitadores internos (docentes) e externos (membros indicados por empresas ou outras organizações).

Na Universidade de Coimbra, para além dos mecanismos formais de avaliação do desempenho docente, existe investigação de referência realizada na área da inovação pedagógica. Em 2015 foi criado o Laboratório de Tecnologia Educativa (LabTE), sediado na Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação. Desde então, este laboratório tem-se dedicado ao estudo dos efeitos dos recursos educativos digitais na motivação, atenção e aprendizagem, quer em contexto de ensino presencial, quer à distância ou on-line.

Como resultado dos estudos e projetos de investigação desenvolvidos, têm sido testados recursos educativos digitais em contexto de sala de aula, ou através de plataformas de ensino à distância, e têm sido encetados esforços na disseminação da utilização desses recursos e de aplicações (apps) entre a comunidade educativa da instituição.

Finalmente, no Instituto Superior Técnico, de forma complementar ao trabalho realizado no âmbito de outras iniciativas, foi constituído um Observatório de Boas Práticas, que tem como missão assegurar a identificação, consolidação e divulgação de boas práticas, promovendo encontros anuais na instituição, com o objetivo de debater e disseminar novas práticas pedagógicas. No âmbito do trabalho realizado por este observatório, são lançados projetos transversais à instituição, com financiamento atribuído, focados na consolidação de novos modelos pedagógicos.

4.4. A redução da carga horária letiva

Com a adoção do Processo de Bolonha, foi reduzido o número de anos de formação na maior parte das licenciaturas, mas o tempo de contacto, em contexto letivo, que também deveria ter sido reduzido, encontra-se acima da média europeia. Segundo um estudo elaborado pelo ISCTE para a Direção Geral do Ensino Superior (DGES), apresentado em 2019, ainda antes da pandemia, Portugal encontra-se entre os países europeus que detém valores mais elevados de carga horária, apresentando uma média de 21 horas de aulas semanais.

A carga horária letiva, em Portugal, contrasta significativamente com a realidade encontrada em países como França, Bélgica e Países Baixos, onde a média se encontra entre as 16 e as 18 horas, ou com Reino Unido e Irlanda, com cargas horárias médias de 14 a 15 horas semanais. E, se observada a realidade verificada nos países escandinavos, que se encontram entre o grupo com menor carga horária média, a Suécia apresenta uma média de 10 horas de aulas, por semana.

De acordo com o estudo referido, se considerada a estimativa de tempo de dedicação por ECTS atribuído a cada unidade curricular, um estudante inscrito a tempo integral no Ensino Superior português despende, em média, 46 horas semanais em atividades letivas e de estudo. No caso de se encontrar inscrito em mais unidades curriculares, por necessidade de repetição ou mesmo enquanto opcionais, o número de horas será superior. Mas, mesmo que se considere que, por cada hora de aula, o estudante despende uma hora de estudo autónomo ou em trabalhos de grupo, o tempo semanal dedicado ao ciclo de estudos será sempre superior ao de uma jornada de trabalho (35 horas na Administração pública, ou 40 no setor privado).

Como é evidente, uma redução da carga horária no Ensino Superior requer uma organização diferente da semana de aulas e, claro, uma mudança nos

métodos e práticas pedagógicas. Porém, a FAP entende que esta reflexão, além de pertinente, é oportuna. Ao longo dos últimos anos têm sido debatidos vários desafios relacionados com o futuro do trabalho. E, para além dos impactos da transição digital e da introdução de novas tecnologias, a organização do tempo e dos processos laborais também tem sido abordada. Neste âmbito, as semanas de trabalho de quatro dias têm vindo a ganhar expressão entre os tópicos em debate.

Sendo esta uma possibilidade real, em experimentação no mundo do trabalho, a reorganização do tempo de aulas e do tempo de trabalho no Ensino Superior, também deve ser equacionada. As IES são organizações singulares, diferentes das empresas, ou de várias outras organizações. O docente, por exemplo, já dispõe de horários flexíveis, ainda que sujeitos a determinada carga horária fixa, correspondente ao volume de aulas a lecionar. O restante tempo é distribuído pelas atividades de investigação e extensão, ou pela dedicação a funções de coordenação e/ou gestão desempenhadas na instituição.

No que respeita à organização do tempo de aulas, para os estudantes, com exceção dos cursos de pós-graduação, cuja carga horária se encontra maioritariamente concentrada nas sextas-feiras e sábados, a jornada letiva dos ciclos de estudos de formação inicial decorre ao longo dos cinco dias da semana. Perante o imperativo da inovação dos modelos pedagógicos e a evolução do número de estudantes inscritos no Ensino Superior, a FAP entende que a reorganização do tempo de aulas constitui uma oportunidade que apresenta várias vantagens, quer para os diferentes membros da comunidade académica, quer para o funcionamento organizacional das IES.

Uma reorganização da jornada letiva dos cursos de formação inicial, em 4 dias de aulas, permitira, desde logo, reduzir a complexidade inerente à gestão de espaços e de pessoal docente e não-docente, que marca atualmente o quotidiano de grande parte das IES. Isto porque, a reorganização não significaria uma concentração da jornada letiva atual em apenas 4 dias. A proposta da FAP consiste, conforme enunciado, numa redução da carga letiva – tempo de contacto docente-estudante, acompanhada por métodos que fomentem o trabalho autónomo do estudante.

As unidades curriculares estão avaliadas em unidades de crédito ECTS, estimados de acordo com o volume de trabalho total estimado. Portanto, esta reorganização do tempo letivo deve, evidentemente, ser precedida de um estudo prévio à correspondência entre o número de ECTS e o volume de trabalho necessário para a conclusão, com sucesso, de cada unidade curricular. E, posteriormente à implementação deste novo modelo, o mesmo exercício deve ser feito no âmbito de uma avaliação de resultados, para a realização dos ajustes que se revelem necessários.

A FAP considera que esta adaptação do Ensino Superior a uma nova realidade será, também, um aspeto determinante para a captação de novos públicos. Não será de estranhar que, o elevado volume de carga horária média no Ensino Superior português, contribua para o baixo número de trabalhadores-estudantes a frequentarem as IES. De acordo com dados recentes do Eurostat, relativos a 2021, a percentagem de trabalhadores-estudantes no Ensino Superior nacional não alcançava os 10%, encontrando-se a média europeia estimada em 23%.

Mas, para além da conciliação com outras atividades, laborais ou não, a pressão na gestão de tempo, contribui certamente para um menor envolvimento em atividades complementares ao percurso educativo formal, o que constrange o desenvolvimento pessoal e interpessoal do estudante. Esta é uma circunstância que não permite estabelecer um equilíbrio adequado entre a vida académica e a vida pessoal, por analogia ao indicado para a conciliação entre vida profissional e vida pessoal.

Deste modo, situações de *burnout* (stress crónico) são cada vez mais frequentes entre estudantes do Ensino Superior, os resultados de um inquérito aplicado pela FAP no último trimestre de 2023, especificamente dedicado à saúde mental na Academia do Porto, revelou que 57% dos estudantes percecionam sintomas típicos de ansiedade ao longo desse ano, e que cerca de 40% afirmaram sentirem-se desmotivados e com dificuldades de concentração. A principal causa associada pelos estudantes a um declínio do estado psicológico, neste e em outros inquéritos, tem sido a pressão no desempenho académico.

A redução proposta também permite que o tempo de permanência na IES seja maior e mais bem rentabilizado ao longo da jornada letiva, levando a que os estudantes tenham maior disponibilidade para acederem a outros espaços e recorrerem a diferentes meios ou materiais pedagógicos durante a jornada letiva de quatro dias, bem como agendar atendimentos com docentes para esclarecimentos individualmente, ou em grupo.

A FAP considera, portanto, que uma redução da carga horária para, pelo menos, 16 a 18 horas semanais, próxima da média europeia, permitiria uma distribuição equitativa das componentes teórica, teórico-prática e prática ou prática laboratorial das diferentes unidades curriculares ao longo de quatro dias, variando sequencialmente as diferentes tipologias de aula ao longo do dia e evitando-se a saturação de horário, com concentrações excessivas de unidades que exigem maior esforço cognitivo e de concentração sequenciadas no mesmo dia.

E, na ótica do docente, a redução da carga horária proposta pela FAP, também será essencial para assegurar que estes dispõem de tempo suficiente, ao longo dos quatro dias, para acompanharem atividades de investigação, bem como para tarefas administrativas, de coordenação ou de

gestão em que se encontrem envolvidos. Promover uma maior facilidade de gestão de tempo no exercício da atividade docente, contribuirá para a melhoria das condições laborais e, possivelmente, para uma maior predisposição dos docentes a participarem em ações formativas que permitam desenvolver uma nova cultura pedagógica.

Propostas

4.1. A mudança no paradigma de ensino-aprendizagem

• Todas as IES devem desenvolver e implementar uma estratégia para o apoio e melhoria contínua da qualidade do ensino-aprendizagem, atribuindo um nível adequado de recursos humanos e financeiros para o efeito e integrando esta prioridade na sua missão global, conferindo ao ensino a mesma importância atribuída à investigação.

• As formações pedagógicas a disponibilizar para o desenvolvimento da carreira docente devem ter em consideração novos métodos de ensino, o recurso a tecnologias da informação e a adaptação a diferentes públicos-alvo, indo ao encontro dos objetivos definidos para o alargamento da base de recrutamento do Ensino Superior.

• Devem ser revistos os procedimentos de garantia da qualidade internos, de forma a promover uma autorreflexão crítica sobre os métodos de ensino e avaliação usados por cada docente, através dos relatórios das unidades curriculares, ou de processos pontuais que levem os docentes a produzir evidência de reflexão sobre as suas práticas pedagógicas.

• Integração de diferentes práticas e métodos pedagógicos na mesma tipologia de aula, intercalando momentos de exposição com momentos de demonstração, atividades individuais e em grupo, ou exercícios de aplicação e de compreensão, debates, ou mesmo visionamento de conteúdos multimédia, como documentários, com o objetivo de fomentar o espírito crítico.

• Criação de uma maior integração entre as várias UCs, o que permitiria uma maior utilização dos conhecimentos interligados e na prática e não em blocos.

• Não só aumentar o tempo livre para projetos extracurriculares, mas também promover uma capacitação horizontal e transversal através, por exemplo, da integração do ensinamento de soft skills no próprio plano curricular, que promovam, por sua vez, a exploração do plano extracurricular.

4.2. Adaptação à transição digital

• Reformulação das práticas e métodos pedagógicos, onde o tempo de contacto docente-discente deve ser melhor aproveitado, tornando-se mais dinâmico, estimulando e motivando os estudantes através de novas metodologias e da introdução de ferramentas digitais que vão ao encontro das capacidades e interesses dos "nativos digitais".

• Promover a inovação pedagógica através de novos métodos de ensino-aprendizagem, incluindo o recurso a ferramentas digitais, nomeadamente

Inteligência Artificial.

• Fomentar, através de incentivos financeiros, a utilização e/ou desenvolvimento de plataformas online, para disponibilização de formação destinada ao enriquecimento profissional da atividade docente.

• Através de contratos programa, incentivar as IES ao desenvolvimento de experiências de modelos híbridos de ensino, onde a componente presencial, que deverá ser prevalente, seja completada por módulos de aprendizagem a distância ou on-line.

• Diligenciar que a A3ES tome especial atenção à disponibilização de formação contínua ao pessoal docente, com particular ênfase na melhoria das competências pedagógicas e na utilização de ferramentas digitais, no âmbito dos processos de avaliação institucional.

4.3. Novas experiências de ensino-aprendizagem e boas práticas institucionais

• Identificar boas práticas e estudar formas de utilizar as novas TIC no contexto da sala de aula, especialmente a partir dos processos de avaliação da responsabilidade da A3ES.

• Enquadrar, em contexto do plano curricular, o ensino de métodos que facilitem a autonomia do estudante, tais como PBL (Project-Based Learning) e PAL (Problem-Based Learning), entre outros.

• Adotar uma abordagem inclusiva, *bottom-up*, para integrar os docentes em iniciativas de formação ou projetos com o objetivo de promover a inovação pedagógica nas IES.

• Recompensar as boas práticas pedagógicas através de incentivos positivos previsto nos regulamentos aplicados à carreira docente, como por exemplo bonificações de horário a docentes que se encontrem dedicados a projetos na área ou que se proponham a desenvolver e testar metodologias diferentes e inovadoras.

• Incentivar, a nível interno, a formação de unidades ou grupos de investigação por Unidade Orgânica e/ou ao nível da IES, dedicados à inovação pedagógica, como parte da estratégia de desenvolvimento institucional.

• Apoio ao desenvolvimento e/ou consolidação, por via de consórcios interinstitucionais, programas e redes de partilha de boas práticas no sistema de Ensino Superior português.

4.4. A redução da carga horária letiva

• Introduzir, através de uma implementação progressiva, a semana de quatro dias, com um dia livre de aulas comum na IES, para os ciclos de estudos de formação inicial.

• Reduzir a carga horária letiva para, pelo menos, 16 a 18 horas semanais, próxima da média europeia, assegurando uma distribuição equitativa das componentes teórica, teórico-prática e prática ou prática laboratorial das diferentes unidades curriculares ao longo de quatro dias.

• Procurar, sempre que possível, variando sequencialmente as diferentes tipologias de aula ao longo do dia, de forma a evitar défices de concentração devido a excessos de unidades curriculares que exijam maior dedicação e esforço cognitivo lecionadas de seguidas, no mesmo dia.

• Monitorizar, regularmente, a carga horária em contexto de sala de aula e o volume de trabalho fora desse contexto, de forma a assegurar a adequação do n.º de ECTS ao volume de trabalho real de cada unidade curricular.

• Aumentar o tempo disponível para atividades de desenvolvimento transversal, de caráter formal ou informal, a participação em atividades desportivas ou culturais na Academia ou na cidade, reforçando a proximidade da comunidade académica ao meio e, também, o envolvimento no associativismo estudantil, atividades de voluntariado e outras.

• Redução do número de horas de contacto teórico, investindo num contacto tendencialmente mais prático mas sempre adaptando esta medida às especificidades e metodologias de cada tipologia de curso.

• Acompanhar este processo com especial ênfase para o fornecimento de material pedagógico adequado, por parte dos docentes, que permita efetivamente ao estudante ser autônomo.

05

CORPO DOCENTE E NÃO DOCENTE

FAP FEDERAÇÃO ACADÉMICA DO PORTO
POR UMA PRIORIDADE NA EDUCAÇÃO

05.

CORPO DOCENTE E NÃO DOCENTE

O subfinanciamento a que foi vetado o Ensino Superior ao longo de vários anos, com reduções orçamentais durante o período em que Portugal se encontrou sob assistência financeira, e a lenta recuperação do volume de financiamento, prejudicaram significativamente a capacidade de renovação do corpo docente, bem como a disponibilidade das IES em investirem em formação pedagógica.

Durante nove anos consecutivos, entre 2011 e 2020, as IES receberam sempre dotações inferiores às atribuídas em 2010. E, durante grande parte deste período, foram impostos limites a novas contratações. Segundo dados da DGEEC, estes condicionamentos acabaram por resultar numa redução de 11% no número de docentes nos quadros das IES, até 2015. Durante a XIII Legislatura, iniciada em 2015, foram abertas novas vagas para a contratação de docentes, mas os números que caracterizam o corpo docente no Ensino Superior têm-se mantido preocupantes. De acordo com a avaliação externa realizada pela OCDE ao ensino superior português ao longo de 2017, 50% dos professores em atividade no ensino superior público têm 60 ou mais anos, percentagem que ascende a 71% no caso dos professores a lecionar no ensino superior privado.

A respeito da evolução dos números e da caracterização dos corpos docentes, a FAP considera, ainda, ser relevante trazer para o contexto a crescente massificação do Ensino Superior, ao longo dos últimos vinte anos. No início do século, em 2000, havia cerca de 35 mil docentes a exercerem atividade no conjunto de IES, públicas e privadas. Mas, durante esses vinte anos, o aumento global do número de professores foi inferior a mil, enquanto o número de estudantes disparou, de 373 mil para mais de 400 mil, totalizando 446 mil estudantes em 2023.

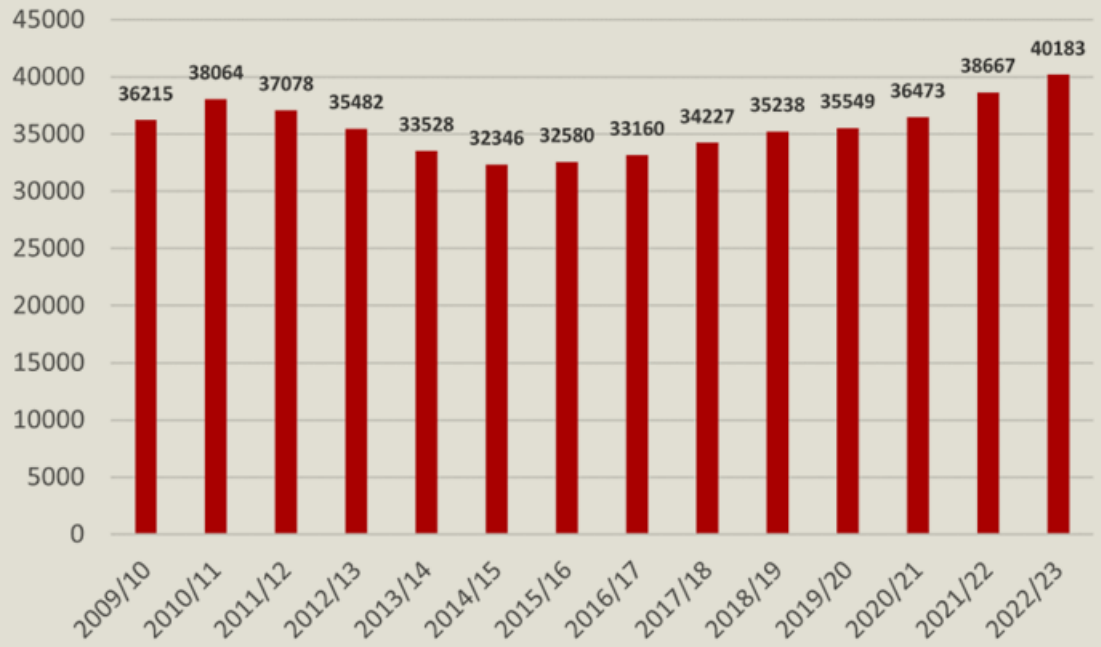


Figura 10 *- Número de docentes no sistema de ensino superior entre os anos letivos 2009/10 e 2021/22. [Fonte: DGEEC, 2023]*

À margem da caracterização etária e do número de docentes em atividade, o relatório apresentado em 2018, pela OCDE, na sequência de uma avaliação externa ao sistema de Ensino Superior, alerta para uma tendência de endogamia no corpo docente das IES portuguesas. Mais tarde, em 2023, a DGEEC publicou um estudo que revela que a maioria dos docentes doutorados, que ocupam posições de carreira nas universidades públicas portuguesas, doutoraram-se na mesma instituição de ensino superior em que lecionam (68%).

Os dados tratados no âmbito desse estudo evidenciam que a reputação e a cultura da instituição parecem ter um contributo significativo para o acentuar do fenómeno, pois as universidades de Lisboa, Coimbra e Porto são as que apresentam maior prevalência nesta tendência. E, em áreas do saber mais conservadoras, como é o caso do Direito ou da Medicina, os valores aproximam-se de 100%.

Ainda que esta prática institucional permita reforçar a coesão interna e a cultura organizacional, contribuindo também para a continuidade de projetos e linhas de investigação onde a instituição se destaca e é especializada, existem riscos que devem ser mitigados. Um maior equilíbrio nas políticas de contratação para o corpo docente permitirá diversificar perspetivas, abordagens e métodos, enriquecendo o ambiente académico e promovendo a inovação. Não obstante, a FAP compreende que as exigências determinadas pela revisão dos Estatutos das Carreiras Docentes (ECD) tenham levado a que muitos docentes, por uma questão de conveniência, fizessem os seus doutoramentos nas instituições em que se encontravam a lecionar e a investigar.

5.1. Carreiras docente e de investigador

Em 2009, dois anos após a entrada em vigor do Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (RJIES), foram revistos os ECD, no ensino superior universitário e no ensino superior politécnico. As alterações introduzidas pelos Decreto-Lei n.º 205/2009 e 207/2009, de 31 de agosto, vieram consagrar a exigência do grau de doutor, no ensino universitário, ou de pelo menos o título de especialista, no ensino politécnico, para o ingresso na carreira docente.

Durante os anos seguintes, e até ao final de 2015, vigorou um regime de transição, que acabou por ser prolongado até 2018, para que os docentes conseguissem obter as qualificações exigidas pela revisão dos estatutos das respetivas carreiras.

Resultante desta medida, o número de docentes doutorados no ensino superior aumentou significativamente ao longo dos últimos 15 anos, contribuindo para um incremento significativo do nível de qualificação do quadro docente nas IES portuguesas.

Ainda que o período referido tenha sido prolongado, ao ponto de durar aproximadamente nove anos, a FAP é sensível ao facto das condições dadas aos docentes para tirarem ou concluírem o seu doutoramento, nem sempre terem sido as mais adequadas. A contenção financeira a que as IES foram obrigadas durante vários anos, por exemplo, contribuiu para o aumento da burocracia e da carga de trabalho administrativo à responsabilidade dos docentes, que ficaram com menor disponibilidade para a frequência e conclusão dos seus programas de doutoramento.

A FAP reconhece que, trabalhar no ensino superior, sobretudo nas carreiras de docência e investigação, apresenta um interessante desafio que é realizado por alguns milhares de pessoas no nosso País. E, esta missão tem de corresponder simultaneamente a uma vocação, a uma realização pessoal e a uma responsabilidade. Uma responsabilidade porque o sucesso das IES, autogovernadas, depende da capacidade, esforço e comprometimento de cada um com esse sucesso; uma vocação porque investigar e lecionar não são tarefas que se possam realizar automaticamente, como quem executa um conjunto de instruções mecânicas; uma realização pessoal porque o sucesso da sua investigação e docência depende diretamente do gosto que docentes e investigadores têm pelo que fazem, o sentido de missão de que dispõem e a capacidade de ser exemplo para os que os rodeiam, sobretudo os estudantes.

A investigação e a docência, sendo profissões e carreiras específicas, são mais do que isso. Para quem tenha as capacidades e competências para tal, aliando a isso automotivação, esforço, dedicação, gosto pelo que se faz e exemplo, a investigação e a docência são verdadeiras alavancas do desenvolvimento nacional: social, científico, cultural, artístico e económico. Este papel central da docência e da investigação, materializando as missões das IES e a sua tarefa social, implica nos dias de hoje uma alteração de paradigma nas carreiras correspondentes. Assim, a FAP entende que deve existir uma unificação das carreiras docente e de investigação num mesmo Estatuto da Carreira de Investigador e Docente do Ensino Superior, estabelecendo regras que devem ser comuns, como as condições laborais gerais (remuneração, horário e organização do trabalho, licenças, progressão na carreira, propriedade intelectual dos resultados da investigação, regime de avaliação, regime de exclusividade, mobilidade), e diferenciando o que deve ser adaptado ao perfil de cada um.

A FAP defende, por outro lado, que nestes perfis é que deve residir a diferença laboral dos papéis desempenhados por cada profissional, propondo 3 perfis diferenciados: o de investigador (tout court), o de docente predominantemente investigador e o de docente que predominantemente leciona. Tais perfis diferenciar-se-iam sobretudo pela ponderação da docência no seu horário de trabalho: nula no primeiro caso, cerca de um quarto no segundo e cerca de metade no último caso.

Ao nível institucional, a FAP sublinha que há ganhos de escala e de massa crítica que podem ser obtidos pela transição do vínculo dos docentes e dos investigadores das unidades orgânicas para as IES, sem prejuízo do serviço docente e da investigação se realizar nas unidades orgânicas, como hoje acontece. Tal medida permite, por exemplo, completar os horários incompletos existentes com profissionais já vinculados à IES, sem ter de estar à procura de novos profissionais para contratar, apenas pelo facto de eles estarem a prestar serviço em outra unidade orgânica. Possibilita-se assim uma aproximação entre número de docentes e horários equivalentes a docentes em tempo integral (ETI), simultaneamente reduzindo o número de profissionais, melhorando as suas condições de trabalho, comprometendo-os mais com a IES e permitindo escolher os melhores, oferecendo-lhe condições laborais e organizacionais superiores. A FAP defende assim um caminho de centralização do vínculo laboral dos docentes às instituições a fim de permitir uma maior flexibilidade na sua atividade, sem nunca querer prejudicar a qualidade do seu trabalho ou colocar em causa a sua forma de trabalhar.

Ao mesmo tempo que esta mudança de paradigma ocorre na carreira docente, deve alargar-se o regime de contratação de especialista, não devendo esta opção cingir-se a algumas IES por razões de mera nomenclatura institucional, como hoje acontece por pertencerem ao subsistema politécnico. No entanto, tais especialistas deveriam ter um estatuto de verdadeira ligação ao mercado de trabalho, às profissões da área de formação e ao tecido empresarial, contemporâneo à prestação do serviço docente, que não deve exceder um número limitado de horas, que se aponta para cerca de 6 horas, devendo ainda limitar-se o número deste tipo de docentes que uma IES pode ter.

Enquanto tal mudança de paradigma não ocorrer, mostra-se urgente proceder a uma alteração do número de horas letivas por docente que permita melhorar os resultados de gestão, ter ganhos de escala permitindo gerar verba para redistribuir no sistema de ensino superior, após sucessivos cortes. Este tipo de lógicas de abordagem implica fazer mais com os mesmos recursos, podendo diminuir o custo por estudante no ensino superior, evitando soluções fáceis e porventura catastróficas como o tradicional aumento de propinas ou das demais taxas e emolumentos aplicáveis ao estudante.

Assim, propõe a FAP um aumento de 3 horas letivas semanais por docente, passando das atuais 9 e 12 horas semanais, no ensino universitário e politécnico, respetivamente, para as 12 e 15 horas semanais. Esta alteração permite uma realocação de recursos de vários milhões de euros, que deveriam permanecer dentro do sistema de ensino superior, reforçando assim rubricas orçamentais que têm vindo ser contraídas e permitindo alocar recursos em estratégias de desenvolvimento institucional.

Finalmente, no que diz respeito à avaliação docente, a FAP defende que os seus resultados devem ser públicos e publicados, incluindo os resultados estatísticos personalizados e individualizados dos inquéritos pedagógicos. Esta avaliação dos docentes deve ser adaptada ao perfil de cada docente ou investigador, de acordo com os perfis defendidos anteriormente, sendo proporcional na incidência de cada um nos ramos da docência ou da investigação.

Acrescentamos ainda que o passo que foi dado na aprovação dos estatutos das carreiras docentes vigentes, de exigir, salvo os casos excecionais devidamente previstos, o doutoramento como formação de entrada na carreira docente, exigindo-a simultaneamente para os docentes já contratados, com um período de moratória adequado, foi importante. Elevar a qualificação do corpo docente das instituições de ensino superior revelou-se uma interessante estratégia em busca da qualidade expressa no grau atribuído.

No entanto, entende a FAP que a qualificação académica deve ser apenas um dos requisitos de ingresso e de manutenção na carreira docente: é imperioso trazer a formação pedagógica para o centro de uma profissão que é em grande parte pedagógica. A experiência de todos os que já passaram pelo ensino superior é reveladora: nem todos os docentes são bons pedagogos. Isto é evidente e não pode ferir a suscetibilidade de terceiros. Por isso, para que a própria transmissão dos conhecimentos melhore em atração e qualidade, defende a FAP que a formação pedagógica deve ser obrigatória para docentes e deve ser ainda fornecida periodicamente para a manutenção na carreira.

5.2. Formação pedagógica

A formação pedagógica é um tema que, indubitavelmente, deve fazer parte de uma futura revisão dos estatutos da carreira docente. Porém, a importância que o tema tem vindo a ganhar, sob o contexto da inovação pedagógica, justifica que o assunto seja abordado separadamente.

Atualmente, as IES têm definida uma política de gestão de pessoal, mas nem todas têm uma estratégia implementada para o desenvolvimento contínuo da qualidade pedagógica do corpo docente, pois esse não é um aspeto imposto pela legislação em vigor. A FAP considera que as IES devem integrar esta dimensão no cumprimento da sua missão, pelo que este aspeto deve, também, ser acolhido pelo processo de revisão do RJIES, ganhando assim força legal.

A evolução recente do sistema de Ensino Superior tem sido marcada por uma mudança de paradigma no modelo de ensino-aprendizagem, impulsionada pelo Processo de Bolonha. O estudante é colocado no centro do processo, que se pretende participativo e colaborativo, ao invés de mera-

mente expositivo. E, ao longo dos últimos anos também têm sido tomadas ações no sentido de alargar a base social de recrutamento para o ensino superior, captando-se novos públicos e, portanto, diferentes perfis de estudantes. Em simultâneo, é necessário observar o progresso tecnológico alcançado ao longo dos últimos anos, entretanto acelerado, durante a pandemia e no âmbito das estratégias de recuperação económica que lhe sucederam.

Volvidos mais de 15 anos sobre a última grande reforma ao sistema de Ensino Superior e, sobre a revisão aos ECD, com o objetivo de continuar a promover a qualidade do ensino e da investigação nas IES, a FAP entende que fará sentido definir normas que contribuam para a diversidade de perfis e para a aptidão pedagógica entre o corpo docente. Aliás, sobre este segundo aspeto, será útil recordar que, no mesmo ano em que entrou em vigor o RJIES, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 173/2007, de 7 de novembro, introduziu uma reforma ao sistema de formação profissional.

A resolução em questão enquadra-se no Regime Jurídico do Sistema Nacional de Qualificações, instituído através do Decreto-Lei n.º 396/2007, de 31 de dezembro, com o propósito de promover a melhoria da qualidade da formação profissional, das suas práticas e dos seus resultados. Com efeito, estabeleceram-se critérios conducentes a ações que promovessem a capacidade técnica e pedagógica dos formadores, através do reforço permanente das suas competências. Foi, assim, revisto o enquadramento legal da formação e certificação pedagógica, valorizando-se a aptidão pedagógica e estimulando-se a mobilização das competências capazes de induzir uma relação pedagógica eficaz em diferentes contextos de aprendizagem.

A FAP considera que, se a exigência de competências e aptidão pedagógica certificada está estabelecida para a formação profissional de nível não superior, não existirão motivos para que critérios semelhantes não sejam aplicados ao contexto do ensino superior. Aliás, um docente universitário ou do ensino politécnico que pretenda participar em ações de formação profissional encontra-se igualmente obrigado a deter o certificado de competências pedagógicas.

Quer a nível europeu, quer a nível nacional, são vários os exemplos, experiências e boas práticas que devem ser tidos em consideração na hora de produzir uma mudança significativa no paradigma de formação e aptidão pedagógicas no Ensino Superior português.

Na Suécia, por exemplo, ainda não existem iniciativas formativas de âmbito nacional e com caráter obrigatório, mas a cultura de qualidade no que diz respeito à dimensão do ensino-aprendizagem é uma preocupação frequente das IES. Atualmente, são várias as universidades que, no âmbito da sua autonomia, definiram mecanismos para promover a qualidade

pedagógica na instituição, através de políticas de admissão que têm em consideração as competências pedagógicas dos candidatos; planos de formação para o desenvolvimento das competências pedagógicas do quadro docente residente e a definição de critérios para a progressão de carreira e respetivas atualizações salariais que relevam o desempenho pedagógico dos docentes.

Já no que respeita a iniciativas amplamente difundidas, destacam-se dois exemplos que, evidentemente, só são possíveis na sequência de uma forte valorização da atividade pedagógica nas IES. Nos Países Baixos, a avaliação da qualidade no Ensino Superior tem uma longa tradição e o modelo implementado serviu, aliás, de inspiração para diversos sistemas de avaliação em outros países europeus, incluindo Portugal. E, relativamente à qualidade pedagógica, em 2008 foi introduzido um certificado – o University Teaching Qualification (UTQ), que tem como propósito certificar as competências pedagógicas de um docente, conjugando a frequência de formação pedagógica com o desempenho profissional.

Atualmente, este certificado é considerado para os processos de admissão de docentes em qualquer IES holandesa e condição essencial para a progressão de carreira. A sua obtenção depende da aprovação em 5 itens: desenvolver um plano letivo para uma UC, preparar e lecionar aulas segundo diferentes metodologias, desempenhar tarefas de tutoria de estudantes; desenvolver capacidade para se autoavaliar e, nesse âmbito, identificar objetivos para a continuidade do desenvolvimento profissional. Todo o material necessário à avaliação destes items consta de um portfólio individual, de cada docente, que habitualmente é preparado ao longo de 2 anos.

Finalmente, na Dinamarca, em resultado de uma atenção crescente à evolução do corpo docente, todas as IES têm centros pedagógicos e organizam programas de formação, com vários níveis. Esta adaptação foi implementada graças a contratos programa celebrados com as IES, no âmbito do acesso a financiamento público. A frequência de formação, por parte dos docentes, é condição obrigatória desde o momento da contratação e, adicionalmente, as instituições disponibilizam cursos introdutórios sobre novas tecnologias educacionais.

Em Portugal, o Instituto Superior Técnico, é a instituição que apresenta maior tradição na monitorização sistemática da qualidade pedagógica, tendo sido uma instituição pioneira na realização de auditorias pedagógicas, com o objetivo de incrementar a qualidade do desempenho docente.

Nesta instituição, a abordagem à qualidade e inovação pedagógica é holística e conta com várias iniciativas concertadas. Com o propósito de valorizar a componente do ensino e incentivar a partilha e implementação de novas abordagens e metodologias, e boas práticas pedagógicas existe um progra-

ma interno de desenvolvimento de carreira e de formação para docentes, que inclui módulos de formação pedagógica e apoio à divulgação de boas práticas pedagógicas. São realizadas entrevistas a docentes classificados como "excelentes" e existe um programa de observação por pares designado "Observar e Aprender". Os novos professores auxiliares participam obrigatoriamente num programa denominado "Shaping the Future", que consiste em formação pedagógica fundamental para todos os novos professores.

Uma aposta na qualidade e inovação pedagógica, conforme defendemos, deve, pois, produzir alterações formais na carreira docente. E, neste âmbito, a FAP propõe que seja feito um levantamento profundo das boas práticas europeias e nacionais, para que no médio-longo prazo sejam criadas condições para que os docentes do Ensino Superior venham a ser alvo de certificação pedagógica, dispondo posteriormente de formação contínua, ao longo da sua carreira.

Se os últimos 15 anos foram marcados pela exigência do grau de doutor, ou de especialista, a certificação pedagógica deverá ser o desígnio a cumprir ao longo da próxima década.

Propostas

5.1. Carreiras docente e de investigador

• Promover a unificação das carreiras de docente e de investigação num mesmo Estatuto da Carreira de Investigador e Docente do Ensino Superior, estabelecendo regras que devem ser comuns, como as condições laborais gerais (remuneração, horário e organização do trabalho, licenças, progressão na carreira, propriedade intelectual dos resultados da investigação, regime de avaliação, regime de exclusividade, mobilidade), e diferenciando o que deve ser adaptado ao perfil de cada um.

• Rever os Estatutos no sentido de diferenciar papéis, propondo 3 perfis diferenciados: o de investigador (tout court), o de docente predominantemente investigador e o de docente que predominantemente leciona.

• Estabelecer um caminho de centralização do vínculo laboral dos docentes às instituições a fim de permitir uma maior flexibilidade na sua atividade, sem nunca prejudicar a qualidade do seu trabalho ou colocar em causa a sua forma de trabalhar.

• Alargar o regime de contratação de especialista a qualquer IES, não devendo esta opção cingir-se ao subsistema politécnico. Tais especialistas deveriam ter um estatuto de verdadeira ligação ao mercado de trabalho, às profissões da área de formação e ao tecido empresarial, contemporâneo à prestação do serviço docente, que não deve exceder um número de cerca de 6 horas, devendo ainda limitar-se o número deste tipo de docentes que uma IES pode ter.

• Defender que os resultados da avaliação docente devem ser públicos e publicados, incluindo os resultados personalizados e individualizados dos inquéritos pedagógicos.

• Valorizar os resultados dos inquéritos aplicados aos estudantes sobre a perceção da qualidade de ensino enquanto um dos parâmetros para a avaliação dos docentes e os relatórios produzidos a partir dos dados recolhidos publicados e publicitados anualmente.

• Reconhecer e distinguir as boas práticas e os docentes que contribuam para a melhoria do ensino-aprendizagem através da prática ou da produção de investigação nesse âmbito.

• Criar medidas que tornem estas carreiras mais atrativas para os jovens recém-doutorados, visando colmatar o envelhecimento da classe docente e nvestigadora das IES portuguesas.

5.2. Formação pedagógica

• Introduzir no RJIES, nas disposições relativas ao corpo docente, um novo artigo sobre a "Formação pedagógica do corpo docente", determinando que os docentes do ensino superior devem frequentar formação pedagógica e/ou desenvolver um processo de reconhecimento, validação e certificação de competências pedagógicas, como requisito para progressão na carreira.

• Acrescentar, também no RJIES, uma nova disposição, nas atribuições das IES, no sentido de se estabelecer que a estas "compete, nos termos da lei, a oferta de formação pedagógica inicial e contínua do corpo docente".

• Estabelecer, por intermédio de contratos programa a celebrar entre o Estado e as IES, financiamento específico para projetos que tenham em vista a inovação de métodos e práticas pedagógicas, no âmbito da formação a disponibilizar pelas instituições aos seus corpos docentes.

• Implementar, no médio-longo prazo, um processo de certificação das competências pedagógicas dos docentes, consagrado do ponto de vista legislativo, para efeitos de admissão e progressão de carreira.

• Apelar às entidades competentes para que se estabeleçam medidas concretas para combater a endogamia no Ensino Superior Português, a curto, médio e longo prazo, incluindo recomendações nacionais a nível pedagógico. Como exemplo, a medida da Faculdade de Economia da Universidade Nova de Lisboa na década de 90 que impedia recém-doutorados de lecionar na UO de origem que, ainda nos dias de hoje, demonstra resultados à escala nacional.

06

QUALIDADE E AVALIAÇÃO

FAP FEDERAÇÃO ACADÉMICA DO PORTO
POR UMA PRIORIDADE NA EDUCAÇÃO

06.

QUALIDADE E AVALIAÇÃO

O Estado, enquanto primeiro responsável por criar os mecanismos de garantia da qualidade da formação superior oferecida, e as instituições de ensino superior, que concretizam essa formação, devem promover processos de avaliação suficientemente robustos que permitam aferir e melhorar a qualidade da formação ministrada.

O conceito de qualidade esteve presente no sistema de ensino superior, ainda que formulado e implementado de formas distintas e, neste sentido, diferente do modelo vigente. Com a implementação do Processo de Bolonha e a criação do espaço europeu de ensino superior, surgiram novas necessidades de monitorização e promoção da melhoria contínua da qualidade. A construção deste espaço europeu introduziu a compatibilidade e reconhecimento recíproco dos graus académicos entre as várias IES e países europeus. Mas essa reciprocidade implica relações de confiança entre todos os intervenientes, o que por sua vez, requer garantias de qualidade quanto às formações ministradas por cada IES europeia. E, por isso, tornou-se fundamental instituir uma cultura de qualidade no Ensino Superior europeu.

Com efeito, em 2005 foram publicados os referenciais europeus *European Standards and Guidelines* (ESG), que são a base dos sistemas de garantia da qualidade implementados nos diferentes Estados que integram o espaço europeu de ensino superior. Um dos princípios subjacentes à criação de um sistema de garantia da qualidade é a necessidade de conceber um sistema que, com base nos resultados da autoavaliação das instituições de ensino superior, seja realizado efetivamente por entidades externas e não por entidades delas representativas em cuja atividade se confundiam avaliadores externos e avaliados.

Assim, na sequência da aprovação do Regime Jurídico da Avaliação da Qualidade no Ensino Superior, através da Lei n.º 38/2007, de 16 de agosto, foi publicado o Decreto-Lei n.º 369/2007, de 5 de novembro, que concretizou a criação de uma agência de garantia da qualidade do ensino superior, a A3ES, independente das instituições a avaliar, ao contrário da prática até então seguida.

A implementação de uma cultura de avaliação regular para a melhoria contínua das instituições de ensino superior e da formação que oferecem tem sido um processo moroso, que tem encontrado diferentes resistências. Ainda assim, ao longo dos últimos 15 anos, foram criados mecanismos de avaliação da oferta formativa e para a certificação dos sistemas internos de qualidade das próprias instituições, com o objetivo de estabelecer um sistema de garantia da qualidade reconhecido internacionalmente. Sob este contexto, a A3ES foi objeto de uma primeira avaliação internacional, sob coordenação da ENQA, em 2014, e novamente em 2021, tendo sido reconhecido o mérito da sua atuação na promoção da qualidade no sistema de ensino superior português.

No início do processo de avaliação e acreditação, quando a A3ES iniciou a sua atividade, existiam 5.262 ciclos de estudos registados na DGES. No entanto, perante o processo de acreditação da oferta formativa instituído pelo novo quadro legal, as IES apenas submeteram ao crivo da A3ES um total de 4.379 ciclos de estudos – menos 883 que, aparentemente, não satisfaziam os padrões mínimos para acreditação, aos olhos das próprias instituições.

	1.º ciclo	Mestrado Integrado	2.º ciclo	3.º ciclo	Total
Universidades Públicas	-52	-4	-274	-110	-440
Universidades Privadas	-92	12	-153	-16	-249
Institutos Politécnicos Públicos	-109	-	-49	-	-158
Institutos Politécnicos Privados	-25	-	-11	-	-36
Total	-278	8	-487	-126	-883

Quadro 3 - *Ciclos de estudos não submetidos a acreditação por decisão das próprias IES. [Fonte: Manual de Avaliação da A3ES, 2013].*

Entre 2009 e 2016 decorreu o primeiro ciclo completo de avaliação/acreditação, a todos os ciclos de estudos em funcionamento. Durante este período, a oferta formativa registada na DGES decresceu significativamente, tendo sido registada uma redução de 2.346 ciclos de estudos em funcionamento. No ano letivo 2022/2023, último com dados públicos disponíveis, o número de ciclos de estudos em funcionamento totalizava 5.236. No entanto, este aumento, que ainda assim não ultrapassa o número de ciclos de estudo em funcionamento verificado em 2009, é resultado da crescente expansão do sistema, em muito marcada pela proliferação de cursos de mestrado e doutoramento, bem como pelo registo de várias centenas de cursos técnicos superiores profissionais (CTeSP).

Uma vez encerrado o primeiro ciclo completo de avaliação/acreditação, 2017 marcou o início de um exercício distinto, a avaliação institucional. Mas, em curso desde 2012/2013, foi também iniciado um processo voluntário de certificação de sistemas internos de garantia da qualidade nas IES. Com a A3ES a apostar em novas soluções para garantir e promover a melhoria contínua da qualidade no sistema, a fase iniciada em 2017 foi marcada por um modelo simplificado de avaliação, disponível para as IES que evidenciaram uma cultura de qualidade consolidada ao longo da fase então terminada.

Quer o processo de avaliação institucional, quer o processo de certificação dos sistemas internos de garantia da qualidade visam reforçar a confiança na qualidade do sistema. As IES são, por força da Lei n.º 38/2007, obrigadas a desenvolver sistemas internos de Garantia da Qualidade, mas não são obri-

gadas a proceder à sua certificação junto da A3ES. Ainda assim, a certificação reforça a confiança no funcionamento da IES e na qualidade dos ciclos de estudos ministrados durante o vigor da sua acreditação, uma vez demonstrado que a monitorização da qualidade realizada internamente, ocorre de acordo com os parâmetros e diretrizes europeus.

De 2022 em diante, resultado de um processo de reflexão interno da A3ES, foi decidido que a análise ao funcionamento dos sistemas internos de garantia da qualidade, em vez de ocorrer por via de um processo de certificação realizado autonomamente, deveria ser incluído nos processos de avaliação institucional, pois essa dimensão já era parte do guião de avaliação desses. Esta decisão, conduzirá a um contexto ainda mais simplificado dos processos de acreditação e avaliação de ciclos de estudos, pois todas as IES se encontram sujeitas à avaliação institucional. Esta circunstância, ao fim de mais de uma década de consolidação de uma nova cultura de qualidade no sistema, permitirá às IES o acesso a processos de acreditação e avaliação menos exaustivos, sempre que alicerçados em resultados de avaliações institucionais conformes.

6.1 Envolvimento dos estudantes na avaliação externa

Em 2010 foi iniciado um exercício experimental de envolvimento de estudantes nas Comissões de Avaliação Externa (CAE), do qual devem continuar a ser regularmente retiradas ilações, que permitam corrigir eventuais fragilidades.

A prestação dos estudantes nos processos de avaliação externa ao longo dos últimos ciclos de avaliação permitiu cumprir com as melhores práticas e recomendações internacionais, como aliás é notório nos relatórios apresentados à ENQA. A FAP defendeu, desde início, a inclusão de um membro estudante de pleno direito em todas as CAE. Até ao início do primeiro ciclo de avaliações institucionais, essa realidade foi sendo consolidada, quer nas avaliações aos ciclos de estudo em funcionamento, quer nos processos de certificação dos sistemas internos de garantia da qualidade. Ao longo desse período, a A3ES deixou de questionar as IES sobre se concordam com a presença de um estudante na CAE, tendo-se institucionalizado essa integração. Esta mudança, na ótica da FAP, representa o reconhecimento do importante contributo dos estudantes na avaliação externa.

No entanto, a tecnicidade dos processos e, eventualmente, o modelo de formação adotado pela A3ES para o recrutamento de novos peritos avaliadores, nem sempre conduz a participações ativas por parte dos estudantes integrados em CAE. Em rumo inverso, a A3ES decidiu iniciar a primeira fase de avaliações institucionais com composições de CAE que não contemplavam a presença de um membro estudante. Este aspeto negativo, criticado pelas associações e federações académicas e de estudantes, acabou por ser

ultrapassado com o início da nova fase de avaliações institucionais. Com efeito, atualmente, as CAE destes processos são compostas, tipicamente, por um perito internacional, um perito nacional, um estudante, e um perito na área dos sistemas internos de garantia da qualidade. Não obstante, para impedir que situações semelhantes à ilustrada se voltem a repetir, é relevante que o papel dos estudantes venha a ser legalmente enquadrado através de uma alteração à Lei n.º 38/2007, de 16 de agosto, que aprovou o Regime Jurídico da Avaliação da Qualidade no Ensino Superior.

Relativamente ao processo de recrutamento e formação dos estudantes enquanto peritos avaliadores, uma análise aos relatórios de gestão da A3ES elaborados ao longo dos anos aponta para a necessidade de melhor comunicação e divulgação sobre o funcionamento dos processos de avaliação e, naturalmente, sobre o papel atribuído aos estudantes no contexto de uma CAE.

A bolsa de estudantes avaliadores para integrar as CAE é, habitualmente, reforçada através um processo de recrutamento anual que tem em consideração as necessidades dos processos de avaliação em curso, designadamente no que respeita às áreas do saber visadas. No que respeita ao último processo de recrutamento, para o ano de 2022, e cujos dados são públicos, terão concorrido 2.437 estudantes. Mas, após uma primeira seleção, apenas frequentaram ações de formação 884 estudantes, tendo concluído o processo formativo, com êxito, 369 estudantes. Analisados os dados, é possível concluir que apenas concluíram o processo formativo cerca de 15% dos candidatos iniciais.

A exigência do processo formativo é importante e, como é evidente, conduzirá a uma melhor prestação dos estudantes quando integrados em CAE. Porém, o modelo de formação em prática deve ser modificado, introduzindo métodos inovadores que permitam complementar as sessões presenciais que habitualmente fazem parte do programa, bem como o processo de avaliação aplicado.

6.2 Inquéritos pedagógicos

Os inquéritos sobre a perceção da qualidade pedagógica aplicados nas IES deveriam ser uma ferramenta essencial na garantia da qualidade do ensino. No entanto, mesmo sendo um aspeto importante visado pelos processos de avaliação encetados pela A3ES, continuam a não ser devidamente valorizados pelas IES e, por consequência, por parte dos próprios estudantes, que são peça fundamental neste processo.

A ausência de divulgação e consequência dos resultados desincentiva a participação dos estudantes, o que prejudica a fiabilidade dos resultados, que, por essa razão, acabam por não ser publicitados na comunidade académi-

ca, nem associados a determinadas consequências que decorram da análise dos inquéritos. Por este motivo, é importante rever de forma séria a forma como são aplicados os inquéritos pedagógicos nas IES, o que inclui várias fases: a participação das partes interessadas na elaboração do guião, os mecanismos através dos quais é aplicado, o período em que se encontra disponível para resposta, o processo de análise e discussão dos resultados, a comunicação desses resultados e, muito importante, a utilidade dos resultados aferidos no processo de melhoria contínua da qualidade pedagógica.

Adicionalmente, na aplicação dos inquéritos, devem ser tidas em consideração as especificidades dos ciclos de estudo alvo da sua aplicação. Se, por um lado, faz sentido a comparabilidade de alguns resultados dentro da mesma instituição, por outro será necessário ter presente que haverá partes do inquérito que devem variar em função da área do conhecimento. Um estudante de Medicina, possivelmente, terá aspetos a avaliar distintos dos avaliados por um estudante de Direito. Portanto, entende a FAP que será necessário encontrar um ponto de equilíbrio que permita perceber até onde é que os inquéritos devem ser iguais, reservando-se uma parcela do mesmo a perguntas específicas sobre unidades curriculares que apresentem aspetos distintivos.

A FAP também entende que deve existir reflexão sobre a época do ano em que os inquéritos são realizados. É importante perceber que unidades curriculares modulares não devem ser avaliadas apenas no final do semestre ou do ano letivo, sob pena do desfasamento provocar desinteresse entre os estudantes que se pretende que participem no preenchimento dos inquéritos. Assim, a FAP defende que deve existir não só uma adequação temática aos inquéritos realizados, mas também uma adequação temporal na sua aplicação.

6.3 Encerramento de ciclos de estudos

O não cumprimento de padrões mínimos de qualidade num ciclo estudos resulta na não acreditação do mesmo, o que significa que tal curso deixa de poder ser oferecido pela instituição e receber novos estudantes. Concordando com tal consequência, a FAP discorda do procedimento previsto para os estudantes que se encontram a frequentar o ciclo de estudos à data da decisão que dita o seu encerramento: «o mesmo ciclo de estudos pode, no entanto, continuar a funcionar regularmente, por mais dois anos letivos, com os alunos nele matriculados e inscritos, de modo a possibilitar-lhes a sua conclusão» e «o período referido no n.º 3 pode ser prorrogado, nos casos em que especiais circunstâncias de funcionamento do ciclo de estudos ou da situação dos alunos nele inscritos o justifiquem».

Por entender que a necessidade de encerramento de um ciclo de estudos por não se verificarem os padrões mínimos de qualidade é a situação limite

a que tal formação chegou pela ineficácia da instituição, mas também pela ação do Estado enquanto regulador, a FAP defende que o procedimento estabelecido deve salvaguardar os interesses dos estudantes, que podem pretender mudar para um curso congénere numa outra instituição de ensino.

A FAP defende que essa decisão, legítima por parte dos estudantes, deve ser apoiada pelo Estado, garantindo que o estudante nunca é prejudicado financeiramente por tal mudança. Para o efeito, devem ser criados os regimes excecionais necessários e dotadas as instituições de acolhimento dos meios e recursos que salvaguardem a qualidade da formação. Em última análise é relevante ter presente que esta é uma situação extraordinária, pela qual o estudante não tem qualquer responsabilidade.

6.4 O futuro da avaliação

Para a FAP, a melhoria contínua da qualidade, que é o propósito da avaliação no contexto do Ensino Superior, é algo intrinsecamente relacionado com a inovação pedagógica. Neste sentido, a consolidação da cultura de qualidade deve ser acompanhada pelo fomento da cultura de inovação. Neste sentido, o debate sobre o futuro da avaliação deverá ter em consideração as características e modalidades que marcam, ou deverão marcar, o desenvolvimento do desempenho pedagógico e o papel que a A3ES deverá ter na sua evolução, designadamente através da identificação de parâmetros e critérios que possam ser inseridos nos guiões de acreditação e avaliação.

Um dos principais desafios colocados à A3ES terá a ver com a capacidade de avaliar cursos e/ou instituições, onde a formação e os formatos adotados são cada vez mais heterogéneos. Este tipo de desafio já acontece, por exemplo na avaliação de cursos na área da expressão artística e musical, onde nem sempre os guiões de avaliação se revelam adequados.

Os estudantes de hoje são nativos digitais e muito mais exigentes com os processos ensino e aprendizagem em que se encontram ou são envolvidos. No entanto, continuam a ser encontradas várias resistências à mudança entre o corpo docente. E, conforme abordado na secção referente à aplicação dos inquéritos sobre a perceção da qualidade pedagógica, são necessárias novas estratégias que impulsionem o envolvimento de todas as partes interessadas no desígnio de melhorar continuamente a qualidade das práticas pedagógicas mobilizadas.

Devido ao acelerar do ritmo da inovação e do progresso tecnológico, o Ensino Superior encontra-se cada vez mais confrontado com a obrigação de formar de forma diferente – preparar para o desconhecido – e, isto, implica um corpo docente com competências diferenciadas, capazes de lidar

com uma comunidade estudantil cada vez mais diversificada. A garantia da qualidade já incidia sobre este aspeto, pois as ESG assinalam que as instituições devem disponibilizar e promover iniciativas e oportunidades para o desenvolvimento profissional do pessoal docente e incentivar a inovação dos métodos de ensino, assim como a utilização de novas tecnologias.

Portugal, à semelhança da maioria dos países europeus, não tem implementado um processo de certificação das competências pedagógicas dos docentes, nem para efeitos de admissão, nem como parte dos requisitos observados para progressão de carreira. No entanto, o reconhecimento de boas práticas no domínio do ensino deveria ser valorizado nos regulamentos de avaliação docente. Neste âmbito, a A3ES, por via da análise documental e durante as visitas realizadas às instituições, pode verificar se as boas práticas pedagógicas são reconhecidas e recompensadas através de algum sistema de incentivos positivo. É uma atuação convergente com as diretrizes inscritas nas ESG e que pode contribuir, gradualmente, para uma cultura de inovação pedagógica.

No imediato, a disponibilização de formação contínua ao pessoal docente, com particular ênfase na melhoria das competências pedagógicas e na utilização de ferramentas digitais é outro aspeto que entendemos que deve ser contemplado nos referenciais que incidem sobre o desenvolvimento da atividade docente.

Em simultâneo, a A3ES, no âmbito da sua atuação, deve produzir recomendações que incentivem as IES a processos de reflexão sobre o ponto em que se encontra o modelo educativo. É consensual a necessidade de evolução para um modelo de autonomia do estudante, como aliás já era pretendido com a implementação do Processo de Bolonha, há mais de 15 anos. Aliás, este ponto é abordado nas orientações estratégicas da A3ES e, portanto, deve constituir um ponto de partida para uma mudança no sistema

O Ensino Superior português precisa de transitar para um modelo de ensino e aprendizagem no qual os estudantes se mostrem capazes de filtrar informação, interpretar, distinguir ideias falsas, ter sentido crítico e criatividade. São necessários novos modelos de avaliação, interna e externa, que permitam compreender estes fenómenos e que propiciem o feedback regular das partes interessadas, envolvendo-as na construção do processo de ensino e aprendizagem e na reflexão contínua sobre os aspetos a melhorar.

A A3ES, nos seus guiões, já contempla a aferição da participação das partes interessadas, incluindo os estudantes, nos processos de avaliação e na construção desses mesmos processos. Mas, são muitos os casos, em que continua a não ser recolhida evidência significativa da participação ativa dos estudantes ou dos seus representantes em outras componentes do ciclo de qualidade – por exemplo na discussão dos relatórios das unidades curricula-

res (RUC) ou de curso, ou mesmo na revisão dos planos de estudos dos ciclos de estudos, quando tal acontece. É necessário aumentar a exigência ao longo dos processos de avaliação institucional, impor condições e produzir recomendações que levem as IES a implementar medidas que invertam estas trajetórias.

No entanto, o ritmo do progresso tecnológico coloca outros desafios, relacionados com a transição digital, aos quais a A3ES também tem de dar resposta. A tecnologia pode contribuir como facilitador para a missão de ensinar e é importantíssima no contexto académico. No pós-pandemia, a transição para um modelo de ensino híbrido ou aposta nas MOOC foram temas amplamente debatidos. E, à data, regista-se um aumento de iniciativas, por parte das IES, na área do Ensino a Distância (EaD). Por este motivo, será necessário integrar a monitorização da qualidade do ensino com recurso a meios digitais no âmbito dos sistemas internos de garantia da qualidade, através de novos indicadores e de parâmetros próprios.

A A3ES já terá certamente experiência na avaliação de ciclos de estudos ministrados pela Universidade Aberta, onde o modelo de ensino é muito diferente. Poderá transportar algum do seu experimentalismo para os guiões de avaliação, de forma a ter em consideração as particularidades do ensino a distância e de eventuais modelos híbridos. Neste ponto, será sempre importante verificar se as apostas em modelos híbridos ou no EaD não estão a ser desenvolvidas apenas com o objetivo de poupar recursos, sob pena de ocorrer uma deterioração da qualidade do ensino.

A transição digital está a contribuir para novas tendências, que requerem atenção a matérias como os direitos de imagem, ou mesmo a proteção do trabalho intelectual. O desenvolvimento de novos métodos pedagógicos tem dado lugar a que sejam produzidos conteúdos com a finalidade de serem utilizados de forma massificada, quer em unidades curriculares, quer em módulos lecionados totalmente on-line, ou mesmo em parceria com instituições estrangeiras. Será necessário encontrar soluções que enquadrem todo este tipo de questões, com ponderação e foco na qualidade.

A FAP acredita que a A3ES desempenha um papel muito importante na transformação do sistema, salvaguardando a qualidade e, também, promovendo-a, designadamente através da identificação de boas práticas, trabalho que já é feita no decurso das visitas a IES.

Consideramos que incentivar o desenvolvimento da inovação pedagógica, em termos estratégicos, é muito importante. Deve ser parte da estratégia de desenvolvimento institucional das instituições de ensino superior e, por isso, aquando da verificação dos planos estratégicos, dos planos e relatórios de atividades, seria importante compreender se é uma preocupação concretizada pelas instituições.

Propostas

6.1 Envolvimento dos estudantes na avaliação externa

• Rever o Regime Jurídico da Avaliação da Qualidade no Ensino Superior, no sentido de enquadrar a inclusão, obrigatória, de estudantes nas CAE enquanto membros de pleno direito.

• Modificar o modelo de formação da A3ES, implementado no âmbito dos processos de recrutamento de novos peritos, complementando os módulos presenciais com módulos formativos à distância e metodologias de avaliação mais dinâmicas, com recurso a soluções digitais.

6.2 Inquéritos pedagógicos

• Promover mudanças na aplicação dos inquéritos pedagógicos sobre a perceção da qualidade pedagógica, de forma que estes se encontrem adaptados às unidades curriculares e/ou áreas do conhecimento nas quais se pretende aferir resultados.

• Aferir, no âmbito dos processos de avaliação institucional, se o tratamento de dados é participado pelas diferentes partes interessadas, envolvendo os estudantes, e se a discussão dos resultados ocorre nos Conselhos Pedagógicos, conforme é competência do órgão.

• Definir um conjunto de boas práticas e recomendações que possam contribuir para a melhoria das taxas de resposta aos inquéritos pedagógicos nas IES e à forma de comunicar resultados na comunidade académica, associando-se esses resultados a mudanças efetivamente implementadas.

• Garantia de que o meio de comunicação interna funciona de forma regular e sempre que é necessário ao longo do semestre, seja através das comissões de acompanhamento, do conselho pedagógico ou das eventuais comissões de curso. Para isto pode ser pertinente proceder à avaliação formal destes mecanismos aquando da avaliação dos cursos pelas CAE.

• Publicação de resultados dos IP's depois de serem tratados e devidamente estratificados, depois da análise em CP.

• Promover reuniões frequentes com os docentes que têm constantemente avaliações negativas

• Desenvolvimento de inquéritos por área do conhecimento e standard a nível nacional para permitir a comparabilidade entre diferentes IES nacionais

6.3 Encerramento de ciclos de estudos

• Assegurar que os interesses dos estudantes se encontram devidamente salvaguardados na mudança para um curso congénere numa outra instituição de ensino. Para o efeito, devem ser previstos na lei os mecanismos necessários a assegurar que nenhum estudante

é prejudicado financeiramente por tal mudança, e a que as IES de acolhimento se encontram preparadas para assegurar a continuidade da formação com qualidade.

• Deixar patente a que o encerramento de ciclos de estudos em IES privadas, não incumbe ao estado oferecer uma vaga numa IES pública, independente a natureza do curso

6.4 O futuro da avaliação

• Salvaguardar, na atuação da A3ES, que a avaliação da qualidade das instituições e da sua oferta formativa, não se volta a internalizar, quando na base do sistema atual esteve precisamente o contrário: garantir que a avaliação é realizada por entidades verdadeiramente externas e independentes.

• Contribuir, de forma efetiva, para uma cultura de mudança na área da formação pedagógica dos docentes, através da verificação dos modelos de formação implementados nas IES e das disposições e incentivos previstos nos regulamentos de avaliação do desempenho dos docentes.

• Criar e adaptar guiões de avaliação que sejam ajustados a novos modelos de ensino e aprendizagem, designadamente no que respeita a modelos híbridos e MOOC, por forma a assegurar que os processos pedagógicos baseados no recurso a ferramentas digitais são devidamente monitorizados e que os resultados de aprendizagem correspondem aos objetivos previamente delineados.

• Assegurar verdadeiros processos de meta-avaliação, fomentando que, para além do habitual preenchimento dos inquéritos sobre a perceção da qualidade pedagógica, dos RUC ou relatórios de curso, exista reflexão crítica e sistemática sobre os métodos de ensino e avaliação, conduzindo a uma cultura de melhoria contínua.

• Auscultação dos vários cursos do ES sobre a necessidade e pertinência deste tipo de acreditação no panorama das suas áreas científicas.

• Procurar trabalhar de perto com a A3ES no sentido de promover a sua acreditação pelas mais variadas federações internacionais.

• Proposta de a AE3S se associar à Agência a nivel mundial, a par da sua agora associação à Agência europeia

07

PERCURSOS CURRICULARES DIFERENCIADOS

FAP FEDERAÇÃO ACADÉMICA DO PORTO
POR UMA PRIORIDADE NA EDUCAÇÃO

07.

PERCURSOS CURRICULARES DIFERENCIADOS

A frequência do ensino superior tem sido marcada por significativas desigualdades no que respeita à relação entre as IES e os estudantes. Sem colocar em causa o significado da autonomia para as IES, amplamente enquadrado pelo Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (RJIES) nas suas diferentes dimensões, existem aspetos essenciais, em matéria de direitos e deveres, que ao serem relegados em absoluto para a esfera da autonomia das instituições, se traduzem em desigualdades de tratamento.

A FAP tem vindo a alertar para várias situações que carecem de atenção por parte do legislador. Desde logo os desafios com os quais são confrontados os estudantes que procuram conciliar a atividade letiva com uma atividade laboral. Esta é uma tarefa exigente, e muitas vezes inevitável, face à necessidade de rendimentos adicionais. Porém, os objetivos estabelecidos para a formação ao longo da vida, também requerem uma reflexão sobre o estatuto que deve ser atribuído a um trabalhador que, simultaneamente, se encontra a frequentar o Ensino Superior.

Também os estudantes com necessidades educativas especiais (NEE) e aqueles que experimentam durante o seu percurso formativo situações especiais, como a parentalidade, uma incapacidade transitória ou mesmo uma doença infectocontagiosa, devem beneficiar de condições especiais para a frequência do seu curso de ensino superior.

Num outro patamar, o desenvolvimento de atividades extracurriculares pelos estudantes de ensino superior, contribui para a formação transversal do indivíduo, que desenvolve assim um conjunto de competências que o torna mais apto para os desafios do quotidiano. Pela mais-valia que este envolvimento representa na preparação de cidadãos mais capazes, a realização destas atividades deve ser apoiada e incentivada por quem organiza o sistema de ensino superior procurando qualificar os cidadãos.

Atualmente, em termos legais, encontra-se estabelecido no artigo 162.º do RJIES que as IES devem disponibilizar informação precisa sobre os direitos e deveres dos estudantes, mas sem especificar quaisquer direitos e limitando os deveres ao pagamento de propinas e taxas. Nos artigos 21.º e 22.º surgem menções ao associativismo estudantil e aos trabalhadores-estudantes, mas também não são definidos direitos ou deveres inerentes. Os apoios aos estudantes com necessidades educativas especiais surgem referidos no Artigo 20.º, sobre a ação social escolar e outros apoios educativos, mas também não são referidos direitos e deveres.

Para além destas situações, existem várias outras que não se encontram sequer referidas no RJIES, como são os casos dos representantes dos estudantes nos órgãos de gestão, estudantes-atletas, bombeiros, militares, em situação de doença com necessidade clinicamente comprovada, etc.

Neste sentido, a FAP entende que o conjunto de direitos e deveres destes estudantes, tipicamente com percursos curriculares diferenciados, deveriam estar incluídos num Estatuto do Estudante de Ensino Superior, a publicar através de um diploma específico, com o propósito de estabelecer um enquadramento a nível nacional que promova condições equitativas de frequência, independentemente da instituição em que se encontram inscritos.

7.1. Estatuto do Estudante do Ensino Superior

O princípio da igualdade encontra-se consagrado entre os princípios gerais reconhecidos pela Constituição da República Portuguesa (CRP). No que concerne ao Ensino, a CRP concretiza no seu Artigo 74.º que "todos têm direito ao ensino com garantia do direito à igualdade de oportunidades de acesso e êxito escolar". O Artigo 76.º, que também alude à igualdade de oportunidades de acesso ao ensino superior, consagra a autonomia universitária, valor que é consensualmente relevado pelos mais diversos atores e agentes. Esta autonomia, nos termos da lei, subdivide-se em várias dimensões: estatutária, científica, pedagógica, administrativa e financeira.

Ao longo dos últimos anos, o debate político sobre a igualdade de oportunidades de acesso e frequência do ensino superior tem sido cingido a questões de ordem económica, com particular atenção à abrangência e eficiência do sistema de ação social direta (atribuição de bolsas de estudo), ao pagamento de propinas e, mais recentemente, aos valores cobrados pelas IES a título de taxas e emolumentos.

Não obstante, a igualdade na frequência do ensino superior transcende as questões de ordem económica. Internamente, são muitos os exemplos de normas estabelecidas por via de despachos ou regulamentos que, para questões exatamente iguais, preveem enquadramentos e respostas significativamente diferentes de instituição para instituição.

Sem prejuízo da autonomia conferida às IES, não é compreensível nem aceitável que determinados conceitos e condições sejam interpretados e enquadrados regulamentarmente de formas tão distintas entre as IES nacionais. São disso exemplos, entre vários outros, o reconhecimento dos estatutos de trabalhador-estudante ou de atleta, o conceito de estudante com NEE ou a qualificação de infrações e correspondentes sanções disciplinares.

A multiplicidade e dispersão de legislação e os vários casos que são omissos permitem-nos concluir que as várias desigualdades verificadas na frequência do ensino superior são motivadas pela ausência de um diploma legal, de âmbito nacional, que regule os direitos e, obviamente também os deveres, a reconhecer aos estudantes do ensino superior.

Acresce que esta situação não se coloca nos níveis de ensino básico e secundário. Em 2002 foi publicado o primeiro Estatuto do Aluno dos Ensinos Básico e Secundário, aprovado pela Lei n.º 30/2002, de 20 de dezembro, posteriormente alterado pela Lei n.º 3/2008, de 18 de janeiro, e revogado pela Lei n.º 39/2012, de 2 de setembro, que estabelece os direitos e os deveres do aluno dos ensinos básico e secundário, através do designado "Estatuto do Aluno e Ética Escolar". Com semelhante propósito deve ser debatido e aprovado um diploma legal que vise estabelecer os direitos e os deveres do estudante do ensino superior.

Existem casos pontuais onde, nos termos estabelecidos por legislação nacional, são transpostos para despachos e regulamentos internos das IES, direitos mínimos reconhecidos para determinadas condições, como por exemplo, os direitos do dirigente associativo estudante do ensino superior (Lei 23/2006, de 23 de junho, que estabelece o regime jurídico do associativismo jovem), ou alguns direitos consagrados para os trabalhadores-estudantes (Leis n.º 7/2009, de 12 de fevereiro e n.º 105/2009, de 14 de setembro referentes ao Código de Trabalho à Nova Regulamentação do Código do Trabalho).

No caso dos trabalhadores-estudantes, exemplo mais flagrante, as desigualdades são bastante significativas. A legislação nacional existente regula os direitos inerentes ao reconhecimento do estatuto, mas apenas perante a entidade empregadora. No caso das IES, as diferenças são muito significativas, mesmo no sistema pública. O acesso a exames em época especial, por exemplo, varia desde 2 unidades curriculares (UC) semestrais ou 1 UC anuais, a um número ilimitado de UC. Também o regime de frequência de aulas e o modelo de disponibilização de apoio pedagógico varia significativamente de instituição para instituição. Em absurdo, dois trabalhadores da mesma empresa ou entidade, inscritos num mesmo ciclo de estudos em duas IES, enquanto estudantes, são tratados de forma desigual, não beneficiando dos mesmos direitos.

Outra situação para a qual a FAP tem vindo a alertar tem a ver com o estatuto do estudante dirigente associativo. Ainda que parcialmente regulados por legislação específica, os direitos reconhecidos aos dirigentes associativos, com especial destaque para os dirigentes associativos estudantis, carecem de uma atualização que reflita a evolução do Ensino Superior e do papel do movimento associativo estudantil desde que foi implementado o Processo de Bolonha. O modelo de ensino-aprendizagem decorrente de Bolonha introduziu novas lógicas, sobretudo no que respeita ao regime de frequência das atividades letivas, às quais a Lei 23/2006, que regula o associativismo juvenil e estudantil, ainda não dá resposta.

A implementação do RJIES, a par do Processo de Bolonha, com as alterações introduzidas aos modelos de governo e gestão das IES, firmou a repre-

sentação estudantil para além dos estudantes eleitos pelas associações académicas e de estudantes, mas os direitos destes estudantes, membros de órgãos das IES, não se encontram devidamente assegurados, sob a cobertura de legislação de âmbito nacional.

As preocupações supramencionadas são especialmente relevantes quando observadas as exigências de aproveitamento escolar consagradas nos sucessivos regulamentos de atribuição e bolsas, bem como as exigidas pelo "regime de prescrições", expresso pela Lei 37/2003, de 22 de setembro, alterado pela Lei 46/2005, de 30 de agosto. Face a ambos os diplomas legais, a FAP entende necessário assegurar um regime de frequência e um regime de avaliação que seja adequado a estudantes que acumulam situações específicas que condicionam a frequência do Ensino Superior.

No que respeita ao desporto, os méritos mediatizados a nível nacional, também permitem chamar a atenção para uma revisão das condições adequadas para os estudantes que praticam modalidades desportivas, sobretudo em contextos universitários ou amadores, uma vez que os atletas profissionais já beneficiam de um enquadramento legal nacional específico e significativamente detalhado. Mas, para todos os casos, a FAP considera que conciliar o sucesso desportivo com o êxito académico requer condições de frequência e avaliação específicas e, também para estes casos, é necessário um diploma legal que estipule os direitos mínimos a reconhecer a estes estudantes.

A criação de um Estatuto do Estudante do Ensino Superior, proposta pela FAP, também deverá considerar questões emergentes, como é o caso da inclusão, sobretudo dos jovens refugiados que têm sido recebidos pelo país. O respeito intercultural, assim como a tolerância para com os costumes de outras confissões religiosas, devem também encontrar-se consagrados num futuro diploma legal que reconheça os direitos e deveres dos estudantes do ensino superior. Ainda assim, a inclusão é, naturalmente, algo que transcende as questões interculturais e religiosas.

Finalmente, a preocupação com a integridade entre a comunidade académica, que inclui naturalmente os estudantes, também teria cabimento legal no diploma proposto. Entre os vários deveres consagrados, será relevante enquadrar as questões relacionadas com a propriedade intelectual e a própria ética e honestidade intelectual, no âmbito dos processos de avaliação de conhecimentos.

7.2. Estudantes com Necessidades Educativas Especiais

A FAP também entende como fundamental consensualizar o conceito de estudante com NEE e, consequentemente, determinar o conjunto de direitos que devem ser reconhecidos a estes estudantes independentemente da IES que frequentem.

O Ensino Superior deve, por isso, ser inclusivo e, para tal, estar preparado para acolher estudantes com necessidades educativas específicas (NEE). A inclusão educativa de cidadãos portadores de deficiência é, aliás, um dos pontos consagrados na Estratégia Europa 2020, no que respeita ao combate à pobreza e à exclusão social.

O RJIES consagra, na alínea b) do ponto 6 do seu artigo 20.º, a "concessão de apoios a estudantes com necessidades especiais, designadamente aos portadores de deficiência". Deste modo, esta é uma responsabilidade legal que se encontra atribuída às IES.

No entanto, o conceito de "estudante com necessidades educativas específicas ", o reconhecimento da sua condição e os apoios que lhe devem, efetivamente, ser prestados, não se encontram devidamente enquadrados em legislação de âmbito nacional. Esta circunstância produz descriminações e desigualdades, nomeadamente na prestação de apoio pedagógico suplementar, na disponibilização de apoio documental e bibliográfico e no enquadramento nos regimes de avaliação.

Assim, a FAP entende ser necessário proceder-se à uniformização do conceito de "estudante com necessidades educativas específicas". Para esse efeito entendemos que deve ser realizado um levantamento prévio dos critérios de comprovação dessa condição estabelecidos nas diferentes IES nacionais e estudados os regimes de acessibilidade, frequência e avaliação aplicados a estes estudantes nas IES.

Aquando do último debate sobre educação inclusiva, na Assembleia da República, em 2021, a FAP procedeu a um levantamento de informação na Academia do Porto, tendo detetado que um dos principais desafios na abordagem a este assunto é a escassez de dados.

Um dos principais problemas tem a ver com a própria definição legal de incapacidade, pois limita a informação aos estudantes que cumprem com os requisitos legais genéricos, negligenciando todos os outros que podem apresentar dificuldades de aprendizagem. Concretizando, ainda que se encontrem identificados, em cada Instituição, os estudantes com incapacidade igual ou superior a 60%, escasseia a informação sobre as respostas asseguradas em função de cada condição particular, bem como sobre outras incapacidades consideradas abaixo dessa percentagem definida do ponto de vista legal,

Também não existe informação pública, nem mesmo através da consulta de informação disponibilizada pela A3ES, sobre se estes estudantes têm a possibilidade de avaliar o apoio assegurado pela IES e, caso o façam, se daí resultam ações de melhoria.

Este tipo de lacunas, ao nível da informação, representa um condicionalismo na alocação de recursos adequados às necessidades desses estudantes. Determinadas deficiências auditivas, ou mesmo cognitivas, por exemplo, estarão abaixo da percentagem de 60% definida do ponto de vista legal. Porém, isso não significa que esses estudantes não careçam de apoio diferenciado, designadamente em termos pedagógicos.

Este segundo lugar, outro desafio que nos parece importante sinalizar, tem a ver com as infraestruturas. Os condicionalismos financeiros que desde há muito estão presentes na gestão orçamental das IES, são muitas vezes um obstáculo a que sejam desenvolvidas as obras necessárias para a adaptação das instalações, bem como para a aquisição da logística necessária ao acolhimento de estudantes com NEE.

Porém, as restrições orçamentais também são um obstáculo à contratação de recursos humanos especializados, de modo a suprir necessidades já identificadas no presente documento. Neste ponto, aliás, é relevante referir que a necessidade de recursos humanos especializados pode ser variável, em função do número de estudantes com NEE e dependendo das condições às quais é necessário dar resposta. Um estudante portador de deficiência auditiva, por exemplo, pode carecer de um intérprete de Língua Gestual Portuguesa. Mas, as IES também não estão devidamente preparadas para acolher cidadãos portadores de deficiência visual, que é outra das condições mais comuns verificadas no Ensino Superior.

Propostas

7.1 Estatuto do Estudante do Ensino Superior

• Consultar todas as partes interessadas, designadamente IES, Associações e Federações Académicas e de Estudantes, assim que retomado o processo de revisão do RJIES, para definir o conjunto de direitos e deveres que devem ser alvo de regulamentação a nível nacional e quais as especificidades que devem ser tidas em consideração.

• Substituir o artigo 22.º do RJIES, atualmente dedicado ao enquadramento do estatuto reconhecido aos "trabalhadores-estudantes", por um articulado sobre os "Direitos e deveres dos estudantes", determinando que "As instituições de ensino superior, no âmbito da sua autonomia académica, reconhecem através de regulamento próprio, os direitos e deveres dos estudantes, nos termos do Estatuto do Estudante do Ensino Superior".

• Publicar o "Estatuto do Estudante do Ensino Superior", sob lei especial autónoma do RJIES, que consagre os direitos e as obrigações reconhecidos aos estudantes no âmbito da frequência do ensino superior.
• Inscrever no RJIES, para enquadrar o Estatuto supramencionado e vincular as IES, as seguintes condições especiais:

. Necessidades educativas específicas;
. Trabalhador-estudante;
. Estudante bombeiro;
. Estudante militar;
. Combatentes de operações militares e seus filhos;
. Estudante dirigente associativo;
. Representante dos estudantes em órgãos da IES e/ou Unidade Orgânica;
. Estudante atleta que represente a IES ou a respetiva associação de estudantes nas competições reconhecidas pela FADU e pela IES e estudante atleta federado;
. Estudante com menor a cargo;
. Estudante cuidador informal;
. Estudante integrado em programas de mobilidade estudantil;
. Estudante em situação de conclusão do ciclo de estudos;
. Estudante com doença;
. Estudante que professam confissão religiosa que santifica um dia da semana diverso do domingo;
. Estudante titular de cargos públicos ou políticos;
.Outros que venham a ser apurados durante o processo de revisão do RJIES.

7.2 Estudantes com Necessidades Educativas Específicas

• Assegurar uma divulgação eficaz dos mecanismos de apoio existentes, no sistema de Ensino Superior e em cada IES, para os estudantes com NEE.

• Proceder a um levantamento anual, a efetuar pela DGES junto das IES, do número de estudantes com NEE e da sua categorização, para efeitos estatísticos e de monitorização.

• Modificar os guiões de avaliação da A3ES, no sentido de estes contemplarem um campo para inscrição do número de estudantes com NEE em cada IES, salvaguardando determinados cursos onde a condição é impeditiva. Isto para que sejam verificadas as condições de ensino-aprendizagem, apoio e regulamentação específica, por parte das Comissões de Avaliação Externa aquando dos processos de acreditação e avaliação.

• Incluir, sempre que aplicável no caso de existirem, pelo menos um estudante com NEE nas entrevistas realizadas aos estudantes no âmbito das visitas realizadas às IES pela A3ES.

• Criar um fundo de apoio à reabilitação de edifícios, destinado às IES, mediante apresentação de candidatura, para melhorar as condições de mobilidade para os estudantes com NEE.

• Incluir conteúdos específicos nos módulos de formação a docentes, para os dotar de competências que permitam lidar com diferentes especificidades de estudantes com NEE inscritos na instituição.

• Assegurar a prestação de apoio, na medida das necessidades de cada um, aos estudantes com NEE cujo acesso à profissão dependa da realização de estágio curricular ou, posteriormente, de estágio profissional (como acontece no caso das profissões reguladas).

08

PROMOÇÃO DO ACESSO E COMBATE AO ABANDONO

FAP FEDERAÇÃO ACADÉMICA DO PORTO
POR UMA PRIORIDADE NA EDUCAÇÃO

08.

PROMOÇÃO DO ACESSO E COMBATE AO ABANDONO

O abandono escolar é um fenómeno multidimensional, motivado por diferentes causas e com diversas consequências. No que respeita à consolidação do sistema educativo, ainda que o fenómeno venha a reduzir-se, o abandono escolar continua a representar um dos principais fatores de preocupação. Para além das consequências individuais, que impactam o projeto de vida dos estudantes que abandonam precocemente o sistema de Ensino Superior, o país também é prejudicado.

O sistema educativo tem sido o principal fator de mobilidade social e, neste âmbito, Portugal encontra-se comprometido com várias metas nacionais e europeias. Até 2020, Portugal deveria ter alcançado 40% de diplomados com qualificações superiores na faixa etária 30-34 anos e reduzido o abandono escolar precoce abaixo dos 10%. Porém, de acordo com o Tribunal de Contas (TC), o país chegou a 2020 sem ter conseguido cumprir a meta de qualificações, que ficou a 3,8% do objetivo. O relatório do TC considera que não foram adotadas medidas suficientes, e alerta para o efeito da redução média do valor das bolsas de estudo (na década 2010-2020), o valor médio do complemento de alojamento ser manifestamente baixo para estudantes deslocados, ou a falta de mecanismo que incentivem o reingresso de estudantes no sistema.

Ainda que o abandono não seja motivado, exclusivamente, por questões de índole económica, os alertas lançados pelo TC são relevantes para a elaboração de políticas públicas que permitam alcançar os novos objetivos e metas definidos para o país no quadro europeu. Até 2030, Portugal deverá conseguir alcançar 45% de diplomados na faixa etária dos 25-34 anos e 50% na faixa etária dos 30-34.

Relativamente ao abandono escolar precoce, se observado o critério estatístico – pessoas com idades entre os 18 e 24 anos que não completaram o ensino secundário, nem estão inscritos em ações de educação e formação – o percurso do país tem sido notável desde a adesão à União Europeia (UE). Ao longo da última década, o abandono escolar diminuiu significativamente e, no final 2022, apenas cerca de 6% dos jovens entre os 18 e os 24 tinham abandonado precocemente estudos. Com esta taxa de abandono, Portugal já se encontra a cumprir a meta europeia de 9%, entretanto definida para 2030. No entanto, no que respeita à frequência do Ensino Superior, apesar da sua importância, o fenómeno não se encontra devidamente monitorizado, sobretudo no que respeita ao estudo dos diversos motivos que levam um estudante a abandonar precocemente os estudos.

Por conseguinte, este fenómeno tem permanecido presente na agenda do movimento associativo estudantil. Durante o período da "Troika", precisamente pela gravidade da situação socioeconómica que assolou o país, a Assembleia da República aprovou a Resolução n.º 60/2013, a 28 de março de 2013, que determinava a realização de um relatório anual "profundo e rigoroso sobre o abandono no ensino superior". Porém, este diploma tem sido

sistematicamente incumprido pelos sucessivos governos, que não têm monitorizado o fenómeno nos termos determinados pela Assembleia da República.

Ainda que os últimos anos tenham sido marcados por uma trajetória positiva, na generalidade dos níveis de ensino e formação, os efeitos da pandemia e a nova crise económica e social agravada pelo conflito armado no leste europeu, justificam que as questões relacionadas com o acompanhamento e estudo do fenómeno voltem a ser colocadas entre as prioridades da agenda política para o setor do Ensino Superior.

O fenómeno do abandono escolar adquire ainda maior relevância quando colocado lado a lado com os dados mais recentes divulgados sobre o tempo necessário à conclusão de um curso de licenciatura. Segundo a OCDE, no relatório Education at a Glance de 2022, apenas 38% dos estudantes completa a licenciatura em três anos. É fundamental compreender quais são os obstáculos à obtenção de sucesso académico e, nesse âmbito, qual a sua influência nos números referentes ao abandono.

No que respeita aos números conhecidos, a última análise publicada pela DGEEC data de julho de 2023 e respeita ao ano letivo 2021/2022. Depois de um aumento de aproximadamente 2% no ano letivo 2020/2021, possivelmente explicado pelas diversas consequências da pandemia, o fenómeno terá diminuído. De acordo com a DGEEC, os CTeSP continuam a ser o tipo de formação que regista os valores mais elevados de abandono, com 1 em cada 4 estudantes a desistirem um ano após iniciarem a sua formação.

No 1.º ciclo do Ensino Superior a taxa de abandono encontra-se acima dos 10%. Os dados revelam que no final do ano letivo 2021/2022, o valor se encontrava fixado em 10,7%. No que respeita aos 2.º ciclos, 16% dos estudantes terão abandonado os estudos um ano após o início do curso. Porém, se centrada a atenção nos cursos de formação inicial – 1º ciclo – o indicador estatístico revela que os inscritos no Ensino Superior, no primeiro ano, pela primeira vez, continuam a apresentar uma taxa de abandono elevada. E, se observados os últimos 5 anos letivos, a tendência não tem sido de redução.

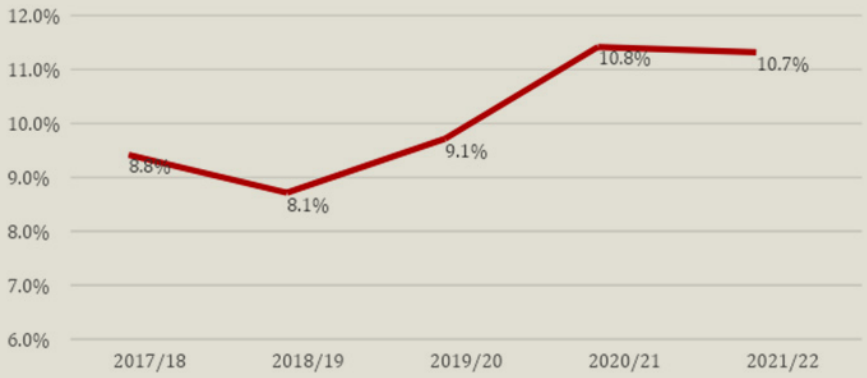


Figura 11
Situação dos estudantes inscritos no 1.º ano pela 1.ª vez, ao final de um ano no Ensino Superior entre os anos letivos 2017/2018 e 2021/2022. [Fonte: DGEEC, 2023]

Em 2020, no âmbito da preparação do Orçamento do Estado para 2021, o Governo avançou com um conjunto de propostas para a monitorização do abandono escolar. Todavia, até ao momento não são conhecidos os resultados dessas propostas, nem mesmo se foram efetivamente implementadas. E, desde 2022, o Orçamento do Estado não voltou a incorporar o mesmo conjunto de preocupações.

Ainda assim, é relevante revisitar o artigo 265.º da Lei que enquadrou o Orçamento do Estado para 2021, onde ficaram estabelecidos vários indicadores referentes à situação académica do estudante e ao acesso a mecanismos de ação social direta.

Com o objetivo de analisar o impacto da pandemia na sociedade, foi formada uma task force de ciências comportamentais, constituída por despacho ministerial, para formular medidas que permitissem atenuar os efeitos da COVID-19. No relatório apresentado por esta equipa de peritos, no que respeita ao setor do Ensino Superior, ficou registada uma elevada preocupação com o abandono escolar decorrente de apoio psicopedagógico insuficiente e de metodologias de ensino e avaliação inadequadas.

Dada a conjuntura vivida, a FAP considera urgente serem implementadas medidas que visem minimizar os impactos do abandono no sistema educativo. E, para tal, o papel dos agentes do Ensino Superior constitui um mecanismo fundamental, designadamente no quotidiano de frequência e de participação no sistema. Neste sentido, para além da regularidade na análise do fenómeno, sob critérios uniformes e comparáveis, importa que seja realizado um mapeamento adequado dos motivos, que se identifiquem e repliquem boas práticas no combate ao abandono e, também, implementem programas específicos que captem estudantes a reingressar.

8.1. Mapeamento dos motivos e boas práticas no combate ao abandono

Os motivos que estão na génese do abandono escolar podem ser bastante diversos e, nem sempre, relacionados com questões de ordem económica. O mapeamento é particularmente relevante para a definição de respostas adequadas a cada tipo de situação. Neste sentido, a FAP considera que existem, pelo menos, quatro conjuntos de motivos para o abandono escolar precoce do Ensino Superior.

Desde logo, as questões de ordem vocacional, porque a maioria dos candidatos ao ensino superior efetua a sua candidatura de acordo com aquela que considera ser a sua vocação profissional. Porém, face ao número de vagas, nem todos os candidatos são colocados nas suas primeiras opções de candidatura e, no que respeita à vocação, nem sempre a realidade da área profissional corresponde à ideia pré-concebida do estudante.

Outro motivo tem a ver com o insucesso escolar, já durante a frequência do Ensino Superior, que pode ter como motivo défices de formação de base, e/ou a dificuldade em gerir o tempo/carga horária, levando a que os conhecimentos não sejam devidamente apreendidos e, assim, resultando em aproveitamentos académicos deficitários.

A FAP entende que as expectativas profissionais e, neste âmbito, as perceções sobre salários inadequados para níveis de formação superior, dificuldades de empregabilidade, informações sobre a saturação do mercado de trabalho em algumas áreas profissionais, assim como a elevada taxa de desemprego jovem também poderão encontrar-se entre os motivos para a desistência da frequência do Ensino Superior, desvalorizando-o.

E, finalmente, as dificuldades económicas, que poderão ter a ver com critérios demasiado restritivos para a atribuição de bolsas de estudo, valores de bolsa insuficientes, a dificuldade em suportar despesas com alojamento, no caso dos estudantes deslocados (bolseiros e não bolseiros), poderá estar a colocar obstáculos acrescidos à frequência do ensino superior.

Se, por um lado, o Estado falha no seu papel, por outro, as IES também têm responsabilidade, por omissão, no combate ao abandono escolar. Neste sentido, a FAP considera que deveria existir um maior acompanhamento aos estudantes, logo desde o primeiro ano, através de uma atenta monitorização do seu percurso académico, por forma a que se detetem sinais preditivos de abandono escolar com base num conjunto de indicadores predefinidos.

Grande parte das políticas de prevenção do abandono escolar não apresentarão custos extraordinários associados e podem revelar-se extremamente eficazes na deteção precoce de situações de potencial abandono escolar. Entre elas, a identificação e contacto com os estudantes que no 1º semestre do primeiro ano não realizaram, por exemplo, pelo menos 50% dos ECTS a que se encontram inscritos ou a identificação dos estudantes com prestações de propina em atraso, após implementação de mecanismos de despiste de casos de mero esquecimento, representam indicadores que podem ser facilmente obtidos recorrendo às facilidades estatísticas potenciadas pela utilização sistemática de sistemas de informação nas instituições.

Para lá dos indicadores referidos, a identificação e contacto com os estudantes que faltam sucessivamente às horas de contacto obrigatórias ou aos momentos de avaliação; a criação de momentos de receção aos novos estudantes das instituições; o desenvolvimento de gabinetes de apoio ao estudante, de apoio psicológico ou de acompanhamento do processo formativo; a criação de serviços de tutoria entre pares com menção no suplemento ao diploma ou o apoio específico em unidades curriculares com maior taxa de insucesso representam algumas medidas que poderiam ser implementadas com o objetivo de promover o sucesso académico entre os estudantes e contribuir simultaneamente para a redução do abandono escolar.

Neste campo há já um conjunto de boas práticas que são levadas a cabo por algumas instituições, mas que deveriam ser replicadas por todas as restantes, inclusive através da definição e mecanismos com enquadramento legal, pois existem pormenores e medidas que, não tendo custos financeiros associados, poderiam ajudar em muito a combater preventivamente o fenómeno o do abandono escolar.

8.2. Relatório anual sobre o abandono escolar no ensino superior

A definição de uma estratégia de intervenção adequada, que permita estabelecer indicadores de monitorização harmonizados, para todo o universo de IES, depende da existência prévia de informação sobre o fenómeno em questão. Assim, para enfrentar o problema é também necessário ter dados concretos, atualizados regularmente, sobre o fenómeno. A este respeito, a FAP lamenta e expõe o incumprimento reiterado da resolução da Assembleia da República n.º 60/2013, aprovada em 28 de março de 2013, em que a Assembleia da República recomendava ao Governo que apresentasse, anualmente, "um relatório profundo e rigoroso sobre o abandono escolar no ensino superior."

O mesmo acontece com os indicadores de monitorização referidos na Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para 2021. Neste sentido, a FAP defende que seja dado cumprimento ao disposto na Resolução da Assembleia da República, com base nos indicadores definidos no Artigo 265.º da Lei do Orçamento do Estado: "a) O número de estudantes que congelem, suspendam ou anulem as suas matrículas e a identificação das respetivas causas; b) A sinalização de estudantes sem aproveitamento escolar por reprovação sucessiva ou por falta aos momentos de avaliação, no 1.º ano e nos anos subsequentes; c) O número de auxílios de emergência solicitados ou atribuídos; d) O número de candidaturas à ação social escolar reapreciadas em virtude da atualização dos rendimentos do agregado familiar; e) O número de candidaturas indeferidas e respetivos motivos; f) O número de complementos de alojamento atribuídos e a sua categorização em função do valor majorado."

O conjunto de informação supramencionado, segundo a Lei, deveria ser divulgado regularmente "O Governo, através do sítio da Internet da Direção-Geral do Ensino Superior (DGES), torna públicos estes elementos, com periodicidade regular e ao longo do ano letivo". Uma vez mais, apesar de enquadrado do ponto de vista legal, o fenómeno permanece por monitorizar de forma adequada e regular.

A definição de uma estratégia, com cobertura legal, é crucial para que cada IES proceda à monitorização do abandono escolar e, consequentemente, que a Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES), no

âmbito da avaliação de ciclos de estudos em funcionamento e/ou processos de avaliação institucional e certificação de sistemas internos de garantia da qualidade, possa verificar o cumprimento dos parâmetros legais.

8.3. Programas que promovam o reingresso no Ensino Superior

Na sequência do período de resgate financeiro a que o país foi sujeito, marcado por uma forte crise económica e social, o Governo decidiu intervir no sentido de fomentar o reingresso ao Ensino Superior de estudantes que tenham interrompido estudos. Nesse âmbito, foi introduzido o Programa Retomar, enquanto medida integrante do Plano Nacional de Implementação de "Uma Garantia Jovem".

Para o efeito, foi estabelecido um incentivo financeiro (1200€/ano) para apoiar os estudantes que retomassem estudos superiores a fim de terminar os ciclos de estudo iniciados ou realizar alguma formação de nível superior diferente; o combate ao abandono escolar e ainda a promoção da qualificação superior de jovens que não estejam a trabalhar nem a estudar, vulgarmente apelidados de "nem-nem" e cuja terminologia europeia apelida de NEET - Not in Education, Employment or Training.

A regulamentação do Programa Retomar foi amplamente trabalhada com diversos intervenientes entre os quais os representantes dos estudantes, facto que deve ser ressalvado. No entanto, este programa, pelas limitações impostas pelo seu financiamento através de fundos comunitários, sempre se focou a jusante do problema, atuando sobre o abandono escolar depois dele se ter efetivado, e demonstrando claras limitações no espectro de jovens a atingir (tinham de se encontrar desempregados, ter menos de 30 anos e não podiam ter concluído nenhuma formação superior).

Face às limitações existentes, ressalva-se a sua utilidade uma vez que atinge uma franja da população para a qual não existia nenhuma resposta governamental e principalmente pelo objetivo meritório do programa: recuperar estudantes que tinham abandonado o ensino superior sem concluir os seus ciclos de estudo. No entanto, este programa ficou bastante aquém das expectativas, tendo concorrido apenas 937 para cerca de 3000 bolsas disponíveis. No ano letivo 2014/2015 foram atribuídas apenas 191 bolsas, de 482 candidaturas e em 2015/2016, 244 bolsas, para um total de 455 candidatos.

Figura 12
Candidaturas submetidas ao Programa Retomar para os anos 2014 e 2015. [Fonte: DGES]

Conforme tem vindo a ser alertado por diversas instâncias, incluindo a OCDE aquando da apresentação do último relatório resultante de uma avaliação externa ao sistema de Ensino Superior nacional, em 2018, é necessária a introdução de mecanismos específicos que permitam combater o abandono escolar e, também, apoiar diferentes públicos no ingresso, ou regresso, ao Ensino Superior.

Atualmente, sem prejuízo de programas estabelecidos pelas próprias IES, ou de bolsas atribuídas por Câmaras Municipais e outras entidades, o Estado apenas disponibiliza bolsas de estudo e auxílios de emergência, através do sistema de ação social direta, e bolsas de mérito, pagas pela DGES mediante a observância de determinados critérios.

Apesar da trajetória de redução da propina, aplicável aos cursos de 1.º ciclo, a frequência do Ensino Superior continua a ser onerosa, mesmo para estudantes que já se encontrem a trabalhar. Acresce referir que no caso do 1.º ciclo de estudos, a necessidade de deslocações e o volume de trabalho associado representam uma dificuldade acrescida. E, no caso da formação ao longo da vida, as propinas cobradas a um estudante inscrito noutros níveis de formação, pós-licenciatura, regra geral, apresentam valores significativamente elevados.

Ainda que as mais recentes alterações introduzidas ao RABEEES prevejam uma discriminação positiva dos estudantes inscritos em 2.º ciclo, a bolsa de estudo de ação social não constituiu um apoio adequado a trabalhadores-estudantes, nem para estudantes que tenham deixado o sistema por se terem visto forçados a iniciar a sua vida profissional.

O relatório Education at a Glance publicado em 2022, pela OCDE, revela que o número de estudantes que frequenta o Ensino Superior em horário pós-laboral se situa em apenas 5%, quando a média entre os Estados membros da Organização se fixa em 22%. Captar estudantes entre a população ativa requer, por isso, mecanismos de apoio devidamente criados para esse efeito, correspondendo às necessidades específicas desse público.

Propostas

Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior

8.1. Mapeamento dos motivos e boas práticas no combate ao abandono

• Promover uma disponibilização de informação clara e objetiva sobre os objetivos, as saídas profissionais e as estatísticas de empregabilidade de cada ciclo de estudos, conforme estabelecido no Artigo 162.º do RJIES.

• Atribuir competências, por via legal, e dotação dos respetivos recursos financeiros, a cada IES para que seja possível acompanhar e estudar o fenómeno de modo que sejam obtidos números reais e desagregados por motivo que levou à situação de abandono.

• Estabelecer a obrigatoriedade legal de definição de uma estratégia de combate ao insucesso académico e abandono escolar em cada IES e a consequente verificação do seu desenvolvimento e cumprimento por parte da A3ES no âmbito da avaliação de ciclos de estudos em funcionamento e/ou processos de avaliação institucional e certificação de sistemas internos de garantia da qualidade.

• Identificar sistematicamente boas práticas implementadas em IES no combate ao abandono, por parte da DGES ou da A3ES, para disseminação na rede e estudo de um enquadramento legal adequado à monitorização regular do fenómeno no sistema.

• Desenvolver, nas IES, mecanismos internos de acompanhamento do estudante, nomeadamente através de gabinetes de apoio psicopedagógico, para o ajudar a encontrar soluções para redefinição do seu percurso académico, incluindo questões relacionadas com transferências ou mudanças de curso.

• Melhorar a divulgação relativamente às transferências e mudanças de curso e registo das vagas disponíveis para ambas as modalidades em plataforma centralizada, a disponibilizar pela DGES, para consulta pelos estudantes.

• Acompanhar regularmente o percurso académico do estudante de forma a identificar casos de pagamentos de propinas em atraso e de insucesso escolar em tempo útil, com recurso aos sistemas de informação das IES.

• Identificar, através de mecanismos de alerta, os estudantes que no 1º semestre do 1º ano não realizaram um mínimo de, por exemplo, 50% dos ECTS a que estão inscritos na respetiva instituição para contacto, por parte dos serviços ou de algum gabinete específico, para definição de uma estratégia de recuperação do aproveitamento escolar.

8.2. Relatório anual sobre o abandono escolar no ensino superior

• Cumprir com o disposto na Resolução da Assembleia da República n.º 60/2013, a propósito da apresentação anual de um relatório sobre o abandono no ensino superior.

• Utilizar os indicadores definidos no Artigo 265.º da Lei do Orçamento do Estado para 2021, para a monitorização do abandono no Ensino Superior, com vista à elaboração do relatório anual determinado pela Assembleia da República e à tomada de medidas que mitiguem o fenómeno.

8.3. Programas que promovam o reingresso no Ensino Superior

• Criar programas específicos de apoio para promover o reingresso de estudantes no Ensino Superior e para a captação de novos públicos, sobretudo entre a população que já se encontra em idade ativa, no mercado de trabalho, tendo em conta as especificidades decorrentes dessas condições.

09

SISTEMA DE AÇÃO SOCIAL

FAP FEDERAÇÃO ACADÉMICA DO PORTO
POR UMA PRIORIDADE NA EDUCAÇÃO

09.

SISTEMA DE AÇÃO SOCIAL

Na existência de um sistema de financiamento tripartido do Ensino Superior assente na dotação do Orçamento do Estado, nas receitas próprias captadas pelas instituições e ainda nas propinas pagas pelos estudantes, cabe ao Estado, para lá de financiar diretamente as IES da rede pública, garantir a existência de um sistema de ação social que auxilie os estudantes provenientes de contextos socioeconómicos mais vulneráveis, no acesso e frequência do Ensino Superior. A igualdade de oportunidades está, aliás, salvaguardada na CRP, que confere a todos os cidadãos o direito de ao «ensino com garantia do direito à igualdade de oportunidades de acesso e êxito escolar».

Complementarmente, a LBFES e o RJIES enquadram o sistema de ação social, no sentido de assegurar que «o Estado, na sua relação com os estudantes, compromete-se a garantir a existência de um sistema de ação social que permita o acesso ao ensino superior e a frequência das suas instituições a todos os estudantes», e que «na sua relação com os estudantes, o Estado assegura a existência de um sistema de ação social escolar que favoreça o acesso ao ensino superior e a prática de uma frequência bem-sucedida, com discriminação positiva dos estudantes economicamente carenciados com adequado aproveitamento escolar».

A ação social no ensino superior cumpre, assim, um importante e necessário papel de proporcionar aos estudantes melhores condições de estudo, mediante a concessão de apoios financeiros (ação social direta) e a prestação de serviços essenciais para a frequência de um ciclo de estudos (ação social indireta), sendo um aspeto central no apoio ao processo educativo e estímulo ao sucesso escolar de milhares de estudantes de ensino superior nas últimas décadas.

O número de beneficiários cresceu mais de 26 vezes desde o 25 de abril, tendo passado de 2973 beneficiários em 1974, para 77.778 no final do ano letivo 2022-2023, correspondendo a cerca de 17% do total de inscritos no Ensino Superior. Assim, e sobretudo na sequência da adesão de Portugal à União Europeia, o alargamento da base social de recrutamento para o Ensino Superior tem sido sucessivamente fortalecido, com recurso a apoios europeus. Como é evidente, ao longo das últimas três décadas, a ação social tem sido um pilar essencial para a mobilidade social, assegurando aos estudantes oriundos de contextos económicos mais desfavorecidos as condições mínimas para chegar com sucesso ao fim da sua formação.

No entanto, este fenómeno de massificação, traduzido num aumento significativo do número de estudantes a frequentarem o Ensino Superior, não tem sido proporcionalmente acompanhado por uma expansão adequada do alojamento para estudantes deslocados. E, mais recentemente, a política de redução e/ou congelamento do valor da propina máxima aplicada aos ciclos de estudo de formação inicial, e o fim dos mestrados integrados, vêm colocar novos desafios ao paradigma de ação social.

9.1. Organização dos Serviços de Ação Social

Nas IES públicas, os serviços de ação social, sendo organismos com autonomia financeira e de base institucional, asseguram as funções da ação social. A autonomia financeira destes serviços resulta da necessidade de separar as transferências do Orçamento de Estado para funcionamento das instituições e para pagamento de bolsas de estudo - necessidade resolvida pela criação do Fundo de Ação Social, que centralizou todo o pagamento de bolsas de estudo na Direção Geral do Ensino Superior (DGES). Também a base institucional dos serviços de ação social assumia especial relevância pela complexidade e morosidade dos processos de requerimento de bolsa de estudo, entretanto simplificado e efetuado através de uma plataforma única.

A realidade hoje existente permite uma reflexão sobre a organização destes serviços, abrindo espaço para se analisar a hipótese de estruturas de base regional que desenvolvam, em nome do Estado, a política de ação social (direta e indireta) no ensino superior, promovendo a equidade perante o sistema independentemente da instituição de ensino que o estudante frequenta.

A forma como o Plano Nacional para o Alojamento no Ensino Superior (PNAES) se encontra a ser implementada, consentindo a candidatura de outras entidades, para além das IES, para a construção ou requalificação de residências estudantis, fomenta a necessidade de serem encontradas novas lógicas de coordenação e articulação ao nível regional.

Neste sentido, a FAP considera que podem resultar ganhos de eficiência se aprofundada a coordenação de esforços entre as estruturas hoje existentes, por exemplo através da constituição de consórcios, ou por via de outros modelos de parceria, com o propósito de agrupar as necessidades de aquisição de bens e serviços pelas unidades de alimentação e alojamento, garantindo melhores condições de compra; permitir o acesso indiferenciado, e em condições equitativas, pelos estudantes das diferentes instituições aos serviços disponibilizados; melhorar os mecanismos de garantia de qualidade dos serviços de alimentação e alojamento; promover a mobilidade do pessoal para fazer face a necessidades transitórias nas diferentes instituições. Algumas destas medidas de coordenação têm sido aplicados de forma diversa, tendo-se até instituído, no passado, alguns protocolos entre os próprios serviços de ação social numa lógica de procurar estabelecer um vínculo mais forte à cooperação institucional até então existente, não revestindo por isso uma absoluta novidade.

A previsão conjunta das necessidades de contratação de bens e serviços (que viria a ser realizada por apenas uma entidade adjudicante) resultaria na melhoria das condições de aquisição. São igualmente notadas vantagens na possibilidade de acesso indiferenciado dos estudantes de ensino superior

aos serviços das diferentes instituições. Finalmente, a mobilidade do pessoal que possa suprir necessidades (mais ou menos transitórias) dos diferentes serviços é algo que permite alcançar os resultados desejados sem necessidade de novas contratações e recorrendo à capacidade instalada excedente que pontualmente exista.

Por isto, a FAP defende as mais-valias da cooperação de base regional ao nível da ação social, querendo participar no debate sobre a possibilidade da existência formal de uma estrutura com essa dimensão, uma vez que os mecanismos de cooperação voluntária podem originar reformas que sirvam os interesses gerais, mas prejudiquem, no imediato, o interesse de alguns serviços ou de alguma instituição em particular.

Para lá disto é também importante que os SAS assumam uma postura proativa na deteção de estudantes com comprovadas carências económicas e sérias medidas de combate a estas desigualdades, através de intervenção própria ou encaminhamento para serviços do Estado, nomeadamente no que diz respeito aos mecanismos de proteção social.

Neste entendimento de proatividade dos serviços, deve ser forte a aposta no desenvolvimento de novos conceitos institucionais de ligação aos estudantes e de resposta às suas necessidades. Nesta linha de pensamento encaixam medidas simples de resposta imediata nos serviços de alimentação tais como a possibilidade de todos os produtos serem vendidos individualmente, permitindo ao estudante a flexibilidade de adquirir, na cantina e nos demais espaços de alimentação, apenas o prato principal por um preço menor ou qualquer uma das componentes da refeição social individualizada.

A acrescer a isto, revela-se fundamental a criação de novos conceitos nas cantinas e espaços alimentares, tornando-os espaços mais atrativos, dinâmicos e multifacetados, e adaptando esses espaços a locais de estudo em tempos fora das horas das refeições.

9.2. Ação social direta

A ação social direta no ensino superior concretiza-se através da atribuição de apoios pecuniários aos estudantes que sejam considerados carenciados nos termos da regulamentação vigente, no caso concreto o Regulamento de Atribuição de Bolsas a Estudantes do Ensino Superior (RABEEES), anualmente atualizado por despacho ministerial. Apesar da análise dos processos ser da responsabilidade de cada um dos serviços de ação social, a candidatura a este apoio do Estado é submetida à DGES através de plataforma online única. Também neste processo, apesar do envolvimento dos SAS na análise processual, todos os pagamentos são centralizados e da responsabilidade da DGES, organismo na dependência direta do MCTES.

As verbas destinadas ao pagamento deste apoio encontram-se inscritas numa rubrica própria do Orçamento do Estado e têm vindo a beneficiar, ao longo dos últimos anos, de um importante contributo de fundos europeus estruturais de apoio. De facto, aproximadamente 67% do orçamento destinado à concessão de bolsas de estudo, tem como fonte de financiamento o Fundo Social Europeu. No entanto, a percentagem de dependência, relativamente a fundos comunitários, tem vindo a diminuir, compensada por um aumento da contribuição dos fundos nacionais. Ainda assim, até ao período de excecionalidade marcado pela pandemia, os valores inscritos no Orçamento do Estado para ação social direta entre 2011 e 2019 foram sendo sempre mais baixos do que a dotação de 2010, na ordem dos 160 milhões de euros. Em 2024, a dotação inscrita é a mais alta de sempre, com um total de 211 milhões de euros, sendo 70 milhões provenientes de fundos nacionais e 141 milhões transferidos pelo Fundo Social Europeu.

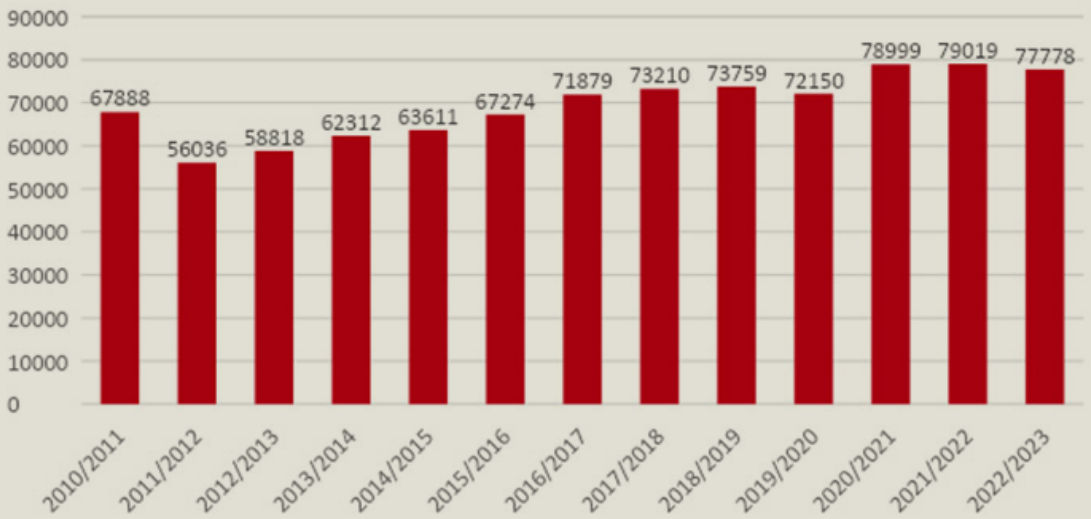
***Figuras 13**- Dotações iniciais para Ação Social Direta inscritas em Orçamento do Estado entre 2010 e 2024 em milhões de euros [Fonte: DGO].*

O RABEEES rege a atribuição de bolsas de estudo no ensino superior, o que constitui a principal modalidade em termos de mecanismos de apoio públicos aos estudantes economicamente desfavorecidos. A finalidade destas bolsas é, naturalmente, promover a igualdade de oportunidades dos estudantes no sistema, para que os beneficiários possam ingressar e frequentar uma formação superior. É, portanto, um mecanismo que serve, fundamentalmente, como uma ferramenta de justiça social. Através da concessão de apoios, a bolsa e diversos complementos, este regulamento pretende mitigar o ponto de partida económico-financeiro dos estudantes.

Em 2010, o quadro regulamentar aplicável às bolsas de estudo de ação social sofreu uma profunda revisão que, apesar de ter introduzido princípios que

há muito eram defendidos pelo movimento associativo estudantil, nomeadamente no que diz respeito à linearidade e contratualização, significou uma acentuada redução nos apoios atribuídos. Esta situação foi particularmente grave, pois a época em questão foi marcada por crescentes dificuldades económicas, que aumentaram à medida que a crise socioeconómica se agravou durante o período da "Troika".

Consequentemente, no espaço de um ano, entre os anos letivos 2010/11 e 2011/12, foram atribuídas menos 11.852 bolsas de estudo. É evidente, analisando essa evolução, que as alterações produziram efeitos mais nefastos do que benéficos, materializando-se numa redução do número de bolseiros bem como nos montantes executados no âmbito da ação social direta no ensino superior.



***Figuras 14**- Bolsas de Estudo atribuídas a estudantes do Ensino Superior entre os anos letivos 2010/11 e 2022/23. [Fonte: DGES, 2024]*

Devido a esta circunstância, pôde concluir-se que determinadas regras e normas inscritas no RABEEES são determinantes para a eficácia do sistema de ação social direta. A definição do limiar de elegibilidade, o valor da bolsa de referência, ou o tipo de rendimentos, líquidos ou ilíquidos considerados pela fórmula de cálculo, determinam ora o número de estudantes elegíveis, ora o valor de bolsa que estes poderão receber. Ao longo dos anos foram sendo feitas novas alterações, com ajustes ao regulamento que se encontra em vigor desde 2017, por via de despachos, ministeriais.

Em 2022 e, posteriormente, em 2023, foram introduzidas várias alterações significativas ao regulamento. Uma das principais mudanças teve a ver com uma discriminação positiva no cálculo da bolsa de estudo a atribuir aos estudantes de mestrado, dado que os valores suportados pela frequência do 2.º ciclo de estudos são cada vez mais elevados e tendo em consideração o fim dos mestrados integrados. Esta medida era defendida pela FAP e

entrou em vigor, pela primeira vez, no ano letivo 2022/2023. Com efeito, os estudantes elegíveis para a bolsa de estudo que se encontram inscritos em mestrado beneficiam agora de uma bolsa de referência com um valor igual a 11 vezes o IAS, acrescida do valor da propina efetivamente paga, até ao limite do valor do subsídio de propina atribuído pela FCT, para obtenção do grau de doutor, o que se traduz numa bolsa mensal que pode atingir, no máximo, 2.750,00 €.

Como forma de evitar que estudantes carenciados permaneçam sem apoio enquanto a sua candidatura se encontra em análise, também foi introduzida uma alteração bastante importante. Foi estabelecido um mecanismo de atribuição de "bolsa de estudos provisória", através de um sistema automático que tem em consideração o escalão de abono em que se encontra enquadrado o estudante candidato. Numa primeira fase foram abrangidos os estudantes beneficiários do primeiro escalão do abono, mas atualmente o sistema já procede à atribuição automática até ao 3.º escalão.

Assim, considerando os novos desafios com os quais se têm vindo a deparar os estudantes do Ensino Superior, a FAP tem continuado a apresentar um amplo conjunto de medidas que entende necessárias para a criação de um sistema de ação social melhor, com uma regulamentação mais justa na distribuição das verbas disponíveis e mais inclusiva no número de estudantes abrangidos.

O aumento do limiar de elegibilidade, no sentido de abranger um universo mais alargado de beneficiários, tem sido uma preocupação constante ao longo dos últimos anos. O congelamento e, posteriormente, a redução gradual do valor da propina máxima, que foi até ao presente ano letivo parte da fórmula de cálculo para aferir a elegibilidade dos candidatos à bolsa de estudo, levou a que o número de IAS que servem de referência para este cálculo tenham vindo a ser revistos desde o ano letivo 2017/2018. Porém, a alteração mais significativa ocorreu em julho do ano passado, aquando da publicação do despacho que alterou o regulamento em vigor para o ano letivo 2023/2024. Com efeito, o valor da propina foi suprimido da fórmula, tendo o número de IAS aumentado de 19 para 23. A este respeito, dado o peso cada vez menor da propina nas despesas com Ensino Superior, a FAP entende que se deve iniciar um debate sobre os mecanismos de apoio existentes e, no caso da ação social, um novo modelo de funcionamento.

No ano letivo 2023/2024, calculado o valor do IAS, o limiar de elegibilidade encontra-se fixado em 11.049,89€, mais 1.564,62€ do que no ano letivo anterior, o que permite abranger todos os beneficiários do 3.º escalão do abono de família. Em simultâneo, foi também introduzida uma alteração reivindicada pela FAP, relativamente a uma discriminação positiva na análise das candidaturas apresentadas pelo trabalhadores-estudantes, ou estudantes em situações equiparáveis. Assim, o limiar de elegibilidade, para aqueles que comprovem ter auferido rendimentos, regulares ou pontuais (por

exemplo obtidos durante os períodos de férias), passa a corresponder ao limiar geral, mas acrescido do valor correspondente a 2 salários mínimos nacionais.

As medidas introduzidas, em termos gerais, permitem que o valor das bolsas de estudo, das mínimas às máximas, seja aumentado. Porém, os aumentos devem-se à atualização do valor do IAS, que tem vindo a ser sucessivamente atualizado depois de um longo período em que se encontrou congelado. Estas atualizações, evidentemente, têm impacto no valor da bolsa de referência, que determina a bolsa anual atribuída ao estudante, ponderado o rendimento per capita do agregado familiar. Mas, o número de IAS considerado para o cálculo da bolsa de referência não é revisto há mais de uma década, permanecendo fixado em 11 IAS, aos quais se soma o valor da propina.

Ano letivo	IAS	Propina máxima	Bolsa de referência
2017/2018	421,32 €	1 063,47 €	5 697,99 €
2018/2019	428,90 €	1 063,47 €	5 781,37 €
2019/2020	435,76 €	871,52 €	5 664,88 €
2020/2021	438,81 €	697,00 €	5 523,91 €
2021/2022	438,81 €	697,00 €	5 523,91 €
2022/2023	443,20 €	697,00 €	5 572,20 €
2023/2024	480,23 €	697,00 €	5 979,53 €
2024/2025	509,26 €	697,00 €	6 298,86 €

Quadro 4 - *Evolução do valor do IAS e da propina máxima, e respetivo impacto no valor da bolsa de referência, desde que se encontra em vigor o atual RABEEES (2017 a 2024). [Fontes: Segurança Social, DGES, 2024.]*

No entender da FAP, um verdadeiro aumento das bolsas de estudo só será possível por via de uma revisão do número de IAS considerados no apuramento da bolsa de referência. Esta é uma medida importante, uma vez que, apesar da redução da propina, os custos de vida têm vindo a aumentar para a generalidade dos agregados familiares, assim como o valor dos quartos no mercado de arrendamento, sem que existam alternativas viáveis para os estudantes deslocados.

Para além desta questão, a FAP tem vindo a defender mudanças mais profundas, em termos metodológicos, designadamente no que respeita à contabilização dos rendimentos do agregado familiar, pois o cálculo da capitação do estudante é influenciado por critérios injustos, que contabilizam rendimentos dos quais o agregado não dispõe, negligenciando taxas de esforço.

Neste sentido, entendemos que devem ser deduzidas ao rendimento per capita apurado as despesas reais do agregado, com rendas ou prestações de crédito, desde que relacionadas com a habitação própria permanente, pois estes valores, cada vez mais significativos, resultam em taxas de

esforço distintas, entre agregados familiares que dispondo de rendimentos brutos semelhantes, não são tratados como diferentes pelo sistema de ação social. A este respeito importa referir que, atualmente, ao serem considerados os rendimentos declarados em sede de IRS, as rendas deduzidas são consideradas, mas as prestações de crédito habitação não, uma vez que apenas podem ser deduzidos os créditos contratados até 31 de dezembro de 2011.

No seguimento destas correções, é sabido que um dos principais critérios de indeferimento de bolsa de estudo se prende com a necessidade do estudante bolseiro garantir um mínimo de aproveitamento escolar no ano anterior àquele a que concorre a bolsa de estudo. Obviamente que é necessária a exigência de um mínimo de aproveitamento para garantia de bolsa de estudo. Todavia, reconhece a FAP o mérito da alteração ao RABEEES segundo a qual se modificou a condição de aproveitamento académico dos estudantes bolseiros, tendo sido eliminada a regra que conduzia a uma injustiça relativa para os estudantes inscritos em mais de 60 ECTS e que os obrigava a realizar 60% do total de ECTS aos quais se encontravam inscritos. Esta alteração acolheu assim uma proposta da FAP, que mereceu a concordância das restantes associações académicas e de estudantes.

Não obstante, a FAP entende que a solução mais adequada, no que respeita às exigências de aproveitamento, seria o consagrar de uma norma que consentisse um ano de carência em termos de aproveitamento escolar, possibilitando ao estudante continuar a receber a bolsa, mesmo quando num determinado ano letivo não cumpra a exigência de 60% de aproveitamento mínimo, desde que continue a reunir as condições para terminar o ciclo de estudos em n+1 ou n+2, conforme a duração do ciclo de estudos em que se encontre inscrito. É evidente que existem vários casos de inadaptação de estudantes na frequência do 1º ano do ensino superior, casos de problemas pessoais e familiares que afetam a estabilidade psicológica do estudante e que tantas vezes contribuem para a existência de um ano menos favorável no cumprimento das exigências do aproveitamento escolar. A estes estudantes deve ser dada uma oportunidade de recuperarem o atraso no seu percurso escolar, ainda que limitado pelas demais condições de elegibilidade para a bolsa de estudo.

Ainda no âmbito da ação social direta, uma vez que o sistema de ação social não considera as despesas com meios digitais e outros, que o estudante é forçado a suportar para assegurar uma frequência normal do ciclo de estudos em que se inscreve, consideramos essencial, quer a publicitação da generalidade dos materiais que os estudantes terão de adquirir durante a frequência do ciclo de estudos, para que possam ser estimados os custos associados, quer a existência de mecanismos que auxiliem os estudantes carenciados a comportar estas despesas.

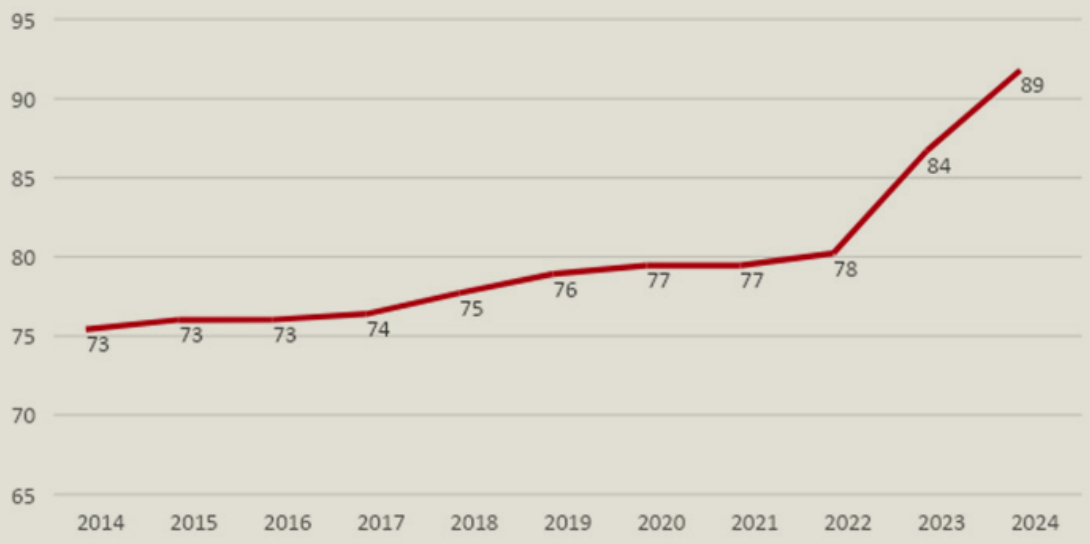
O curso de Arquitetura, no qual os estudantes têm de adquirir uma significativa quantidade de materiais para realizar os seus projetos, ou o curso de

Medicina Dentária, no qual é imprescindível a compra de um kit de instrumentos da especialidade, constituem dois bons exemplos desse tipo de situações.

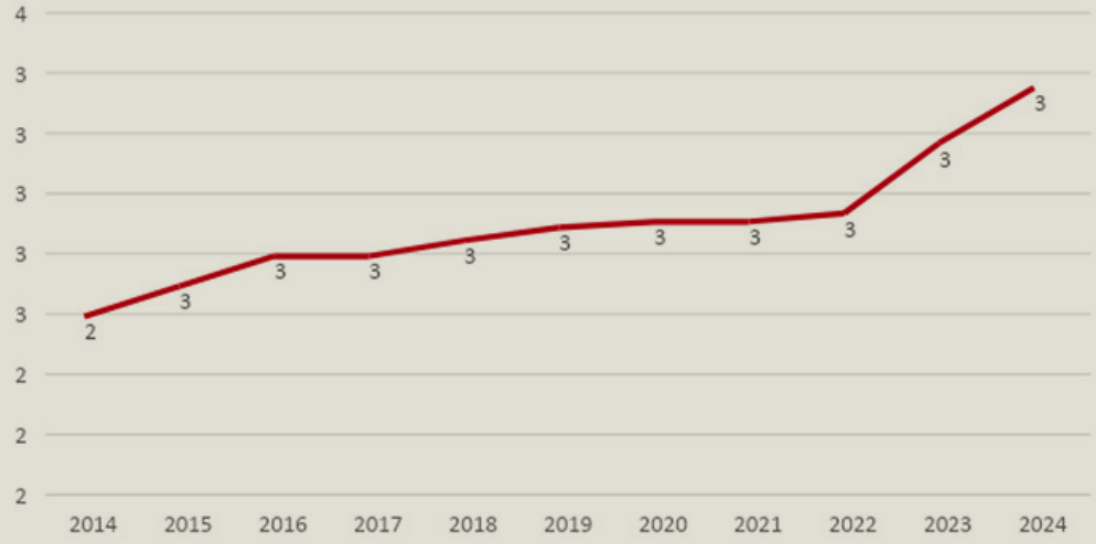
Para o efeito, a FAP entende que a hipótese mais adequada a implementar seria a criação de um complemento à bolsa, destinado à aquisição de equipamentos digitais e material escolar considerado essencial para a frequência do ciclo de estudos. Porém, a mitigação desta falha do sistema pode ocorreu de outras formas, designadamente através do estabelecimento de parcerias entre as IES e os espaços comerciais locais, onde os estudantes possam usufruir de descontos. Ou, por uma via mais direta, através da criação de espaços de venda de materiais, geridos pelos respetivos serviços de ação social e sem o propósito de gerar receita, onde os estudantes possam adquirir os produtos a um valor mais reduzido.

9.3 Ação social indireta

No que diz respeito à ação social indireta, esta compreende um conjunto alargado de serviços disponibilizados a todos os estudantes e colocados em funcionamento pelos serviços de ação social de cada uma das IES.
A FAP afirma a sua convicção de que o sistema de ação social deve ser a válvula de regulação que permite igualar oportunidades, independentemente das condições à partida dos estudantes. Neste sentido, devem as condições de acesso à ação social indireta, nomeadamente no que diz respeito a alimentação e alojamento, ser equitativas em todas as IES.
A legislação vigente estabelece que o «preço mínimo da refeição subsidiada no âmbito do sistema de ação social do ensino superior é fixado em 0,63% do IAS em vigor no início de cada ano letivo e automaticamente atualizado no dia 1 de outubro de cada ano civil e o valor base mensal a pagar pelos bolseiros nas residências, até ao limite de 17,5% do IAS".



***Quadro 15** - Preço mínimo do alojamento para estudante bolseiro entre os anos letivos 2014/15 e 2024/25, nos termos da legislação aplicável.*



***Quadro 5** - Preço mínimo do alojamento para estudante bolseiro entre os anos letivos 2014/15 e 2024/25, nos termos da legislação aplicável.*

No que diz respeito às regras de fixação do preço da refeição social, disponibilizada nos serviços de ação social, apenas se encontra estabelecido um preço máximo, o que reproduz desigualdades na fixação dos valores, entre as diversas instituições. A acrescer a isto, também no preço do alojamento, têm sido criadas pelas instituições taxas adicionais (taxa de limpeza, taxa de utilização de Internet, taxa de lavandaria, etc.), associadas a serviços indispensáveis ou de caráter obrigatório que aumentam o preço a ser pago pelo estudante para valores acima do legalmente estabelecido.

Neste sentido, defendemos que a Lei 71/2017, de 16 de agosto, deve ser revista, para clarificar que aos valores fixados não pode ser acrescentada qualquer taxa devida obrigatoriamente pelo estudante, sem prejuízo da existência de taxas afetas a outros serviços complementares prestados, desde que tais serviços sejam voluntariamente solicitados por cada estudante e não digam respeito a serviços inerentes ao alojamento.

Em termos de revisão do enquadramento legal aplicável aos serviços de alojamento e de alimentação, a FAP também defende que deve ser estabelecido um modelo de financiamento público, com fórmulas de cálculo próprias, atualizadas anualmente, e tendo em consideração o número de estudantes alojados e o número de refeições sociais servidas. A regulação deverá ser operada através de legislação especial, a criar na sequência da revisão do RJIES, propondo-se que seja estabelecido, para esse propósito, um modelo de gestão semelhante ao seguido pela Segurança Social na relação com as Instituições Particulares de Solidariedade Social. E, para a comparticipação das refeições sociais, a regular no mesmo diploma legal, deve ser estabelecido em modelo semelhante ao acordado entre o Estado e os municípios, para as refeições escolares, no âmbito da descentralização de competências na área da educação.

A acrescer a isto, faz ainda sentido que dentro do financiamento de cada SAS sejam consideradas verbas para permitir o acesso facilitado dos estudantes a consultas gratuitas nos serviços, ou a preço reduzido, num conjunto das especialidades que englobe, a medicina geral e familiar, psiquiatria e psicologia, ginecologia e obstetrícia, medicina dentária, nutrição entre outras.

As circunstâncias atípicas vividas desde 2020, primeiro devido aos constrangimentos impostos pelas medidas de contenção da pandemia, e depois pelo aumento da inflação, os estudantes têm experienciado momentos de grande pressão e incerteza. Por este motivo, a FAP tem defendido que sejam reforçadas as verbas destinadas aos serviços de apoio psicológico disponibilizados pelos SAS, gabinetes, ou para os acordos convencionados pelas IES, de forma a ser aumentada a capacidade de resposta às solicitações.

Em outubro de 2023 foi lançado o Programa para a Promoção da Saúde Mental no Ensino Superior, que vai mobilizar 12 milhões de euros para o desenvolvimento de projetos e mecanismos de apoio psicológico nas instituições. A FAP considera que as Associações e Federações Académicas e de Estudantes poderiam ter visto ser-lhes atribuído um papel mais ativo na implementação do programa, mas acompanhará com expectativa a sua execução.

No que respeita ao recurso aos mecanismos de ação social, dada a escassez de meios, consideramos que em cenários de exceção, deveria ser possível a mobilização de "auxílios de emergência", através dos mecanismos de ação social direta, para acesso a apoio psicológico ou psiquiátrico por parte dos estudantes, desde que devidamente prescrito por médico que comprove essa necessidade.

Ainda no âmbito das competências dos SAS, deve existir uma estratégia de fomento da prática desportiva no ensino superior. Esta tem sido uma área de forte aposta das associações de estudantes do ensino superior. No entanto, quer pela disponibilidade orçamental dos SAS, quer pelo desenvolvimento dos Gabinetes Desportivos das IES, a componente desportiva é uma área fortemente acarinhada pelas próprias instituições. Neste aspeto, revela-se fundamental a aposta realizada no desporto, não apenas na prática desportiva de competição, mas sobretudo na prática desportiva informal, como fomento dos hábitos de vida saudável na população estudantil do ensino superior. Toda esta atividade deve ser coordenada com as associações de estudantes da própria instituição no sentido de existir, não só um alinhamento, como uma definição comum da estratégia a desenvolver na política desportiva institucional.

9.3.1 Plano Nacional para o Alojamento no Ensino Superior

Em 2018, foi apresentado o PNAES, como estando inserido numa "nova geração de políticas de habitação" e enquadrado numa ação "concertada entre as áreas governativas do Ensino Superior e da Habitação". Cerca de um ano depois, em fevereiro de 2019, foi enquadrado, do ponto de vista legal, pelo Decreto-lei 30/2019, assentando em três modalidades: a construção ou realização de obras de reabilitação ou de ampliação de residências já existentes, por parte das Instituições de Ensino Superior (IES); a reabilitação de imóveis, através de afetação ao Fundo Nacional de Reabilitação do Edificado; e o estabelecimento de protocolos entre entidades públicas ou privadas e as IES.

Inicialmente foi apresentado como tendo uma execução temporal para um período de 10 anos e previa, desde a fase inicial, que fossem integrados imóveis sem utilização, propriedade das IES e/ou de outras entidades, no parque residencial destinado a estudantes. Era pretendida uma duplicação do número de camas disponíveis, o que permitiria ter cerca de 30.000 camas em 2028 e, com base nos números estimados em 2018, cobrir com oferta pública mais de 25% dos estudantes deslocados no ensino superior público.

Porém, como é do conhecimento público, a execução do PNAES tem ficado aquém do esperado ao longo dos últimos anos e o prazo de execução estabelecido, entretanto foi antecipado para 2026, devido ao recurso a verbas do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), o que veio aumentar a pressão sobre o Governo e as entidades adjudicantes. Ainda assim, este facto permitiu ao PNAES ganhar um novo estímulo, pois a inscrição nos eixos de ação do PRR significa o acesso a uma verba de 375 milhões de euros, que de acordo com o plano de reformas deverá servir para aumentar a oferta de camas em 18.239 unidades. Não obstante, o aumento dos custos das matérias-primas, materiais e mão-de-obra no setor da construção e afins tem levantado várias dúvidas sobre a capacidade de execução sem um reforço de orçamento. E, ainda que o MCTES já tenha anunciado um reforço de cerca de 70 milhões, por via do Orçamento do Estado, e a reprogramação do PRR, em outubro de 2023, mais 190 milhões de euros, as dúvidas persistem.

Consequentemente, o atraso na execução do PNAES tem contribuído para um agravamento das condições de acolhimento dos estudantes colocados no Ensino Superior, bem como daqueles que já se encontravam a frequentar este nível de ensino. A retoma do setor do turismo no pós-pandemia resultou numa redução significativa do número de fogos habitacionais disponíveis no mercado de arrendamento a custos acessí-

veis. Aliás, esta situação é comprovada pela consulta dos relatórios mensais publicados pelo Observatório para o Alojamento Estudantil, na página institucional do PNAES, cujos dados se referem exclusivamente à oferta privada e respetivos custos. Em setembro de 2023, aquando do início do ano letivo, segundo dados desta entidade, existiam 3.054 quartos disponíveis no país, com um preço médio de 353€, valor 2,2% mais elevado, por comparação com setembro de 2022. Porém, em setembro de 2022, o aumento do preço médio de um quarto tinha aumentado 7,7% face a 2021.

Com o objetivo de contribuir para a equidade no acesso e frequência do Ensino Superior e de assegurar que Portugal consegue cumprir com os objetivos e metas definidos para 2030, quanto ao número de jovens que frequentem e concluam este nível de ensino, a FAP tem vindo a apresentar várias propostas para o delinear de uma intervenção excecional, durante o período de execução do PRR, pois a conjuntura exige ações imediatas. Entre as propostas encontram-se novas respostas para o alojamento estudantil, a revisão do conceito de "estudante deslocado", de forma a torná-lo mais abrangente e justo, a atribuição de apoios e complementos excecionais e a adoção de medidas fiscais que incentivem ao arrendamento a estudantes por parte dos proprietários. Recentemente, no âmbito do processo de consulta do programa "Mais Habitação", a FAP propôs, também, a criação de um Programa de Apoio ao Alojamento para estudantes deslocados, não bolseiros, inseridos em agregados familiares com rendimentos per capita até 28 IAS e taxas de esforço com habitação, superiores a 35%. O apoio proposto deverá subvencionar 50% do valor de renda, até ao limite do complemento de alojamento definido no Regulamento de Atribuição de Bolsas de Estudo.

Propostas

9.1 Organização dos Serviços de Ação Social

• Incentivar a cooperação de base regional, ao nível da ação social, designadamente através do estabelecimento de consórcios formais para a prestação de serviços de alimentação, alojamento, saúde e outros.

• Criar um enquadramento legal que obrigue os SAS a assumir uma postura proativa na deteção de estudantes com comprovadas carências económicas e sérias medidas de combate a estas desigualdades, através de intervenção própria ou encaminhamento para outros serviços do Estado.

9.2 Ação social direta

• Atualizar o valor da bolsa de referência, há vários anos fixado em 11 IAS, para pelo menos 12 IAS, de modo a apoiar com mais eficácia os estudantes que se encontram abrangidos pelo sistema de ação social.

• Estabelecer a dedução das despesas referentes ao arrendamento da habitação do agregado familiar ou inerentes ao pagamento do crédito da habitação permanente do agregado, uma vez que não consubstanciam rendimento disponível.

• Retirar da contabilização do rendimento, o imóvel destinado à habitação permanente do agregado familiar.

• Introduzir uma norma que enquadre um ano de carência em termos de aproveitamento escolar, possibilitando ao estudante continuar a receber a bolsa, mesmo quando num determinado ano letivo não cumpra a exigência de 60% de aproveitamento mínimo, desde que continue a reunir as condições para terminar o ciclo de estudos em n+1 ou n+2, conforme estabelecido na alínea f) do artigo. 5.º do RABEEES.

• Iniciar um debate sobre os mecanismos de apoio existentes e o modelo de ação social direta, uma vez que a estrutura de custos inerente à frequência do Ensino Superior tem vindo a tornar cada vez menos relevante a tradicional relação do sistema com o valor da propina.

9.3 Ação social indireta

• Aumentar a dotação orçamental destinada à ação social, permitindo que os Serviços de Ação Social (SAS) assegurem padrões de qualidade nos serviços prestados ao nível da alimentação, fruto dos constrangimentos provocados pelo aumento da taxa de inflação.

• Estabelecer uma norma jurídica que impeça a cobrança de outras taxas, devidas obrigatoriamente pelo estudante, aos valores a pagar pelo alojamento em residência. Esta circunstância apenas deve ser permitida no caso de outros serviços complementares prestados, desde que tais serviços sejam voluntariamente solicitados.

• Criar espaços de venda de materiais, geridos pelos respetivos SAS, em cada IES, onde os estudantes possam adquirir os produtos a um valor mais reduzido.

• Assegurar um acesso facilitado dos estudantes a consultas gratuitas nos serviços, ou a preço reduzido, num conjunto das especialidades que englobe a medicina geral e familiar e psicologia.

• Garantir a disponibilização das verbas necessárias ao reforço excecional dos serviços de apoio psicológico disponibilizados pelos próprios Serviços de Ação Social, gabinetes, ou acordos convencionados pelas IES, de forma a ser aumentada a capacidade de resposta a pedidos de apoio psicológico.

• Permitir a atribuição de "Auxílios de Emergência", a título excecional, para o acesso a apoio psicológico ou psiquiátrico aos estudantes, após parecer clínico de médico que comprove a necessidade.

• Criar condições conducentes ao reforço do papel dos SAS na aposta realizada no desporto, não apenas na prática desportiva de competição, mas sobretudo na prática desportiva informal, como fomento dos hábitos de vida saudável na população estudantil do ensino superior.

9.3.1 Plano Nacional para o Alojamento no Ensino Superior

• Revogar o critério que fixa o máximo de 25 anos de idade para que o estudante seja considerado deslocado em termos fiscais, e assim, possa beneficiar de uma majoração do limite global de deduções em IRS na categoria "Educação e Formação".

• Aumentar a dedução à coleta do IRS estabelecido para as despesas de educação, de 30% para 40%, com um limite de 1.300 € por agregado familiar. No caso dos estudantes deslocados, estender o limite a 1.500 €.

• Estabelecer um critério de definição homogéneo para qualificar um estudante como "deslocado", na análise de candidaturas à bolsa de estudo e em termos fiscais, considerando os períodos médios referentes às deslocações, em transportes públicos ou por via rodoviária, não portajada, em vez da distância percorrida em quilómetros.

• Rever a fiscalidade aplicada ao arrendamento a estudantes, criando incentivos adicionais aos proprietários que decidam colocar os seus imóveis neste

setor de arrendamento, de forma a tornar o mercado mais aliciante e competitivo e, assim, beneficiar os estudantes através do aumento da oferta disponível.

• Reduzir a tributação autónoma, aplicando-se uma taxa de 14% no caso de arrendamento a estudantes e implementando-se um sistema idêntico ao aplicado no arrendamento de longa duração. Neste sentido, por cada ano consecutivo de arrendamento a estudantes, o proprietário beneficiaria de uma redução de taxa adicional de 2%, até atingida uma tributação autónoma mínima de 10%.

• Promover e incentivar novos modelos de resposta, ou mesmo de gestão, envolvendo as autarquias, as associações e federações académicas e de estudantes, instituições de caráter social e operadores privados, designadamente através da reabilitação de edificado, que possa ser utilizado para alojamento de estudantes.

• Introduzir no Orçamento do Estado, em rúbrica à parte do orçamento geral para as IES e para ação social direta, uma verba excecional destinada à comparticipação de alojamento estudantil junto de operadores privados e de particulares que disponibilizem edificado para esse efeito, enquanto decorre a reabilitação e/ou construção de residências.

• Reforçar as verbas destinadas à execução do PNAES através dos orçamentos do Estado a aprovar durante o período de execução do programa, por forma a assegurar a capacidade financeira para o cumprimento dos objetivos estabelecidos.

• Estabelecer uma linha de financiamento para antecipação parcial de reembolsos a entidades promotoras que não disponham de capacidade orçamental para executar os investimentos aprovados.

• Implementar um Programa de Apoio ao Alojamento para estudantes deslocados, não bolseiros, inseridos em agregados familiares com rendimentos per capita até 28 IAS e taxas de esforço com habitação superiora a 35%, que apoie em 50% do valor de renda, até ao limite do complemento de alojamento definido no RABEEES.

10

RESPONSABILIDADE SOCIAL DAS IES

FAP FEDERAÇÃO ACADÉMICA DO PORTO
POR UMA PRIORIDADE NA EDUCAÇÃO

10.

RESPONSABILIDADE SOCIAL DAS IES

A dinâmica da responsabilidade social das organizações tem vindo a assumir cada vez mais importância no contexto institucional, independentemente do setor de atividade ou domínio de ação. Hoje, apresenta-se como um requisito obrigatório, em qualquer grande organização. Desta forma, cada organização, nas quais se incluem as IES, deve ser chamada a concretizar o seu compromisso com a comunidade que a constituiu e com o meio onde se insere.

O papel formativo das IES, na perspetiva da FAP, não se limita à componente académica, devendo abarcar as dimensões sociais e éticas dos indivíduos que fazem parte da comunidade académica – o que incluiu os estudantes, mas não se limita a estes. Neste sentido, é fundamental que estas instituições reconheçam e abordem questões sociais importantes, que vão desde a preocupação com a saúde mental, ao combate ao racismo e xenofobia, ou à denúncia e apoio, face a situações de assédio ou discriminação.

A formação para a cidadania deve, assim, ser uma preocupação transversal no funcionamento das IES. A par das qualificações superiores, um cidadão que frequentou o Ensino Superior deve ser um cidadão envolvido na sociedade, dotado de sentido de responsabilidade para com a comunidade.

Finalmente, as IES também devem desempenhar um papel relevante no combate às alterações climáticas, através da processarão das suas missões institucionais, mas também no âmbito da sua atividade operacional, constituindo bons exemplos em matéria de boas práticas.

10.1. Saúde mental

A saúde mental dos estudantes do Ensino Superior tem sido uma preocupação crescente, evidenciada por um aumento na gravidade e número de problemas de saúde mental documentados ao longo dos últimos anos.

No caso do Ensino Superior, a pressão para ingressar em cursos com médias elevadas e/ou nas melhores instituições, insegurança ou falta de preparação para as exigências académicas e uma crescente proteção por parte dos pais também desempenham um papel significativo no aumento do fenómeno.

A entrada no Ensino Superior é, habitualmente, marcada por mudanças que incluem novos relacionamentos e, em muitos casos, afastamentos aos círculos familiares e sociais, o que pode desencadear perturbações, com menor ou maior gravidade. São vários os autores que indicam que a prevalência e gravidade dos problemas de saúde mental são mais altas entre estudantes universitários, por comparação com jovens que já se encontram ativos no mercado de trabalho. Entre os diversos sintomas e perturbações encontrados entre os estudantes destacam-se, tipicamente, a ansiedade, depressão, dependência de substâncias e perturbações da personalidade.

O ingresso numa IES, na vida de um jovem, significa a transição para a vida adulta, envolvendo desafios académicos, mas também ao nível do desenvolvimento pessoal, requerendo maior capacidade de autonomia face ao núcleo familiar, enquanto são desenvolvidos, também, os primeiros relacionamentos íntimos significativos. Estas oportunidades, naturalmente positivas, podem desencadear ou agravar problemas de saúde mental pré-existentes.

A não deteção, intervenção e tratamento precoce de patologias mentais não diagnosticadas pode impactar negativamente o sucesso académico, os relacionamentos sociais e até mesmo o desenvolvimento económico do país, como tem vindo a ser defendido por vários especialistas da área da psicologia e da psiquiatria.

No entanto, apesar do conhecimento e preocupação crescente sobre a temática, apenas uma pequena percentagem dos jovens que poderiam beneficiar de acompanhamento procuram efetivamente ajuda. Esta circunstância deriva de vários obstáculos, como o acesso e custo do apoio psicológico ou psiquiátrico, a falta de tempo, a preocupação com a privacidade, estigmas, medo de discriminação e, até, o desconhecimento sobre os serviços de saúde mental disponíveis.

Por estes motivos, as IES têm um papel crucial no acompanhamento dos estudantes, uma vez que o sucesso académico está intrinsecamente ligado ao bem-estar físico, social e mental. E, neste sentido, em linha com o que tem vindo a acontecer em vários países europeus, sobretudo na sequência da pandemia, o Governo apresentou o Programa para a Promoção de Saúde Mental no Ensino Superior, em outubro de 2023, que tem como propósito financiar a implementação de projetos na área da saúde mental e bem-estar.

Um estudo, encomendado pelo Governo para fundamentar as medidas propostas nesse programa, veio destacar a heterogeneidade na oferta de serviços de saúde mental nas IES, apontando a insuficiência de recursos humanos e a falta de financiamento como os principais desafios. Das 95 instituições contactadas pelos especialistas em 2023, apenas 74% tinham em funcionamento serviços de saúde mental formalmente constituídos, enquanto 15% não disponibilizam qualquer tipo de resposta. Entre estas, a falta de condições financeiras é o principal motivo, totalizando 50% das respostas. O segundo motivo invocado é falta de espaço e outras condições de natureza logística (14%).

O estudo técnico que acompanha o documento destaca ainda que apenas 67% dos 505 profissionais nos serviços de saúde mental das IES têm formação em Psicologia, e que 6,2% possuem formação em Medicina, mas não na área da psiquiatria. Os restantes profissionais, cerca de um quarto, não têm formação adequada para prestar apoio na área da saúde mental. O progra-

ma revela que 92% dos utilizadores destes serviços são estudantes, especialmente do 1.º ciclo. Embora mais de metade do tempo dos profissionais de saúde nestes serviços seja dedicado a intervenções em perturbações mentais comuns, destaca-se que 41% é dedicado a psicoterapia/aconselhamento individual e 32% a atividades de prevenção de doença mental, promoção de saúde e bem-estar. O programa destaca, também, a necessidade de articulação com o Serviço Nacional de Saúde, onde os dados indicam que o apoio psicológico e psiquiátrico funciona aquém das expectativas e necessidades dos utentes.

Este programa, apresentado pelo Governo, prevê um investimento de 12 milhões de euros e visa, justamente, apoiar as IES na melhoria desses serviços e na concretização de projetos que contribuam para uma melhoria do bem-estar psicológico. A este respeito, a FAP lamenta que as Federações e Associações Académicas e de Estudantes não sejam beneficiários elegíveis, pois são um parceiro fundamental na relação com e entre os estudantes.

10.2. Discurso de ódio, discriminação e abuso de poder

Por natureza, as Instituições de Ensino Superior (IES) são espaços de liberdade, onde é promovido o conhecimento científico, mas também a cidadania, baseada no respeito pela dignidade humana. Não obstante, as dinâmicas de poder que caracterizam uma instituição assente em hierarquias, colocam diferentes membros da comunidade académica em posições de vulnerabilidade.

Os crescentes fluxos migratórios, acompanhados pela emergência de movimentos populistas e nacionalistas, também têm tornado mais frequentes os casos de discriminação, racismo e xenofobia. Neste sentido, é com bastante seriedade e consternação que a FAP encara as suspeitas e relatos que têm sido divulgados ao longo dos anos mais recentes, em diferentes academias do país. E, tal como já aconteceu em outros meios e áreas profissionais, o aparecimento de um conjunto limitado de casos mediatizados acaba por encorajar outras vítimas a denunciarem situações semelhantes.

Para que isso aconteça, o Estado e as IES devem assumir as suas responsabilidades na criação de um ambiente seguro, que permita às vítimas apresentarem as suas denúncias e serem apoiadas, sempre que o solicitarem. Mas, acima de tudo, situações discriminatórias, ou de abuso de poder, devem ser tão evitadas quanto possível.

O Discurso de Ódio, segundo o Conselho da Europa, engloba "todas as formas de expressão que propagam, incitam, promovem ou justificam o ódio racial, a xenofobia, a homofobia, o antissemitismo e outras formas de ódio baseadas na intolerância". Estas práticas e comportamentos constituem, aliás, uma violação aos Direitos Humanos, com consequências para a liberdade e dignidade das vítimas.

O Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior já recomendou às IES a facilitação de canais de apresentação de denúncias de casos de discriminação e de assédio, com mecanismos ágeis de avaliação imparcial que permitam tramitar adequadamente as situações em causa. Porém, nas IES em que foram criados mecanismos de denúncia, a presença de elementos internos às IES nestas comissões é percecionada como um constrangimento, ou mesmo um obstáculo, à apresentação de casos de assédio ou discriminação. A falta de confiança no sistema, a hierarquia que caracteriza o meio académico e o ethos universitário exigem o desenvolvimento de procedimentos que permitam, num contexto mais específico, dar resposta a um fenómeno que pode não ser resolvido no âmbito dos sistemas de reclamações existentes nas IES, nem mesmo pela meritória atuação de órgãos como o Provedor do Estudante.

A FAP considera que o momento que estamos a viver exige a tolerância zero perante situações de abuso e discriminação na globalidade do sistema de Ensino Superior e que novas ações sejam espoletadas de forma a assegurar que todos os membros da comunidade académica dispõem da possibilidade de recorrer, em condições de segurança e confidencialidade, a mecanismos de denúncia.

10.3. Combate às alterações climáticas

A transição climática, que é um dos eixos do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), mas que também se traduz em vários objetivos e metas estabelecidos no novo quadro comunitário, exige várias adaptações por parte das IES. Neste sentido, a FAP considera que cada instituição, à semelhança do que começa a acontecer no setor empresarial, deve desenvolver uma estratégia de sustentabilidade ambiental.

As IES devem, pois, liderar pelo exemplo, no alcançar da neutralidade carbónica, através de mudanças na forma como desenvolvem as suas operações diárias, e por via da consciencialização da comunidade académica para o impacto da mudança de comportamentos, no combate às alterações climáticas.
Assim, para além da mobilização de recursos para o apoio a projetos de investigação que permitam inovar na abordam às alterações climáticas, as IES devem desenvolver estratégias que permitam reduzir a sua pegada ambiental, designadamente no que respeita aos consumos de energia e de água. A instalação de painéis fotovoltaicos, bem como o aproveitamento de águas pluviais devem constituir intervenções apoiadas pelo Estado e contratualizadas com as IES, incentivando-se a que façam parte dos seus planos estratégicos.

Na ótica da FAP, as IES devem também ser incentivadas a implementar sistemas de gestão da qualidade ambiental, tendo como referência a norma ISO 14001. O exercício conducente à implementação permitirá envolver toda a comunidade e refletir sobre as práticas correntes, bem como alcançar o compromisso da comunidade nas soluções que se decidam implementar.

Dada a dimensão e, em alguns casos, fragmentação dos campus universitários, a mobilidade também deve ser uma preocupação presente nos planos estratégicos e de sustentabilidade das IES. Já existem vários exemplos de projetos de mobilidade ciclável em contexto académico, inclusive na Academia do Porto, com a disponibilização de bicicletas elétricas no âmbito do projeto U-Bike. No entanto, muitos dos projetos implementados consistem na disponibilização de bicicletas a estudantes, docentes e colaboradores das instituições, por períodos longos (3 a 12 meses). Seria importante que estes projetos pudessem ser amplificados, eventualmente em colaboração com os municípios, de forma a aumentar o número de veículos disponíveis, mas em sistema de partilha, para utilizações pontuais num determinado perímetro geográfico.

Para terminar, a dimensão das IES e a disponibilização de serviços, como alimentação ou alojamento, deve levar a que as instituições e os Serviços de Ação Social (SAS) adotem políticas de compra responsáveis. Apesar da pressão financeira em que se encontram habitualmente as instituições, bem como as normas que caracterizam a contratação pública, essencialmente baseada no melhor preço, as IES e os SAS devem procurar estabelecer cadernos de encargos mais restritivos, para assegurar os bens e equipamentos adquiridos são respeitadores do meio ambiente.

Propostas

Responsabilidade social no Ensino Superior

10.1. Saúde mental

1.Aumento do tempo disponível para atividades de desenvolvimento transversal, de caráter formal ou informal, a participação em atividades desportivas ou culturais na Academia ou na cidade, reforçando a proximidade da comunidade académica ao meio e, também, o envolvimento no associativismo estudantil, atividades de voluntariado e outras.

2. Reforço do financiamento destinado à contratação de pessoal, para contratação de psicólogos por parte das IES, aumentando o rácio de psicólogos por número de estudantes e criando uma resposta mais adequada ao crescente número de pedidos de apoio.

3. Incluir as Associações e Federações de Estudantes como entidades elegíveis no acesso a financiamento para o desenvolvimento de iniciativas e projetos na área da saúde mental.

4. Criação de observatórios de Comportamentos de Risco e Proteção da Saúde, com foco na vertente da Saúde Mental.

5. Preparação de um guia com procedimentos para o encaminhamento e referenciação de estudantes que necessitam de acompanhamento psicológico, para que os dirigentes associativos estudantes possam ter ferramentas para atuar em situações em que os estudantes os procuraram.

10.2. Discurso de ódio, discriminação e abuso de poder

• Criação de uma Comissão Nacional Independente para o Estudo de Assédio e Discriminação no Ensino Superior, com o objetivo de encorajar as vítimas a testemunharem, e para que se conheça a extensão do problema na Academia portuguesa, por forma a delinear um plano de intervenção adequado.

• Disponibilização de uma linha de apoio, por via telefónica e de um endereço web, com âmbito nacional, enquanto solução para dirimir os receios que muitas vezes se colocam ao relatar de casos de assédio ou de discriminação entre membros da mesma comunidade académica, e assegurando-se condições de imparcialidade, segurança e confidencialidade, quer ao denunciante, quer ao acusado.

10.3 Combate às alterações climáticas

• Implementação de estratégias que permitam reduzir a pegada ambiental nas IES, designadamente no que respeita aos consumos de energia e de

água, através da instalação de painéis fotovoltaicos e do aproveitamento de águas pluviais

- Desenvolvimento de sistemas de gestão da qualidade ambiental, a implementar nas IES, tendo como referência a norma ISO 14001.

- Alargamento ou criação de projetos que promovam a mobilidade suave no contexto dos campus universitários, através de sistemas de partilha entre a comunidade académica.

- Definição de orientação e critérios que assegurem políticas de compras responsáveis do ponto de vista ambiental, por parte das IES e dos SAS.

11

ASSOCIATIVISMO ESTUDANTIL

FAP FEDERAÇÃO ACADÉMICA DO PORTO
POR UMA PRIORIDADE NA EDUCAÇÃO

11.

ASSOCIATIVISMO ESTUDANTIL

O associativismo estudantil, em particular o associativismo estudantil do ensino superior, além do seu papel fundamental de representação estudantil, tem assumido um importante papel na dinamização social, cultural, desportiva, formativa e científica das comunidades onde se insere. Assente no reconhecimento do valor das atividades extracurriculares, as federações e associações académicas e de estudantes desenvolvem múltiplas atividades com relevante impacto.

A 20 de agosto de 1999 é publicada em Diário da República, a Lei n.º 124/99, que vem reforçar a garantia de jovens menores, ao livre exercício do direito de associação e simplificando o processo de constituição de associações juvenis. Mais tarde, é promulgada uma nova legislação, a Lei n.º23/2006 de 23 de junho, que estabelece a criação de um Regime Jurídico do Associativismo Jovem (RJAJ), crucial para fomentar a participação ativa dos jovens na sociedade, garantindo os seus direitos e deveres, proporcionando um enquadramento jurídico sólido para a criação e atuação de associações jovens.

Em 2019 a lei sofreu algumas alterações, tendo como principais objetivos o incremento da participação e liderança juvenil, destacando-se as propostas de estabelecer um limite de idade, de 30 anos, para o exercício da função de presidente da associação e também o aumento, de 75% para 80%, do número de sócios com idade inferior a 30 anos, para que uma associação seja reconhecida como jovem. O número mínimo para a constituição de grupos informais, para ações pontuais, ou para associações de jovens será diminuído e a constituição de novas associações irá beneficiar de isenção de custas. À semelhança do que já acontece com as instituições religiosas ou as IPSS, os contribuintes podem agora decidir consignar 0,5% do seu IRS a uma associação. As associações de jovens emigrados e/ou lusodescendentes deixaram de ser discriminadas e poderão aceder aos programas de apoio do IPDJ, mesmo realizando atividades fora do território nacional.

A FAP tem contribuído sempre que consultada para qualquer revisão do regime, defendendo que futuras revisões devem começar sempre pela separação de duas realidades absolutamente distintas: as associações de estudantes e as associações juvenis. Considerar o associativismo estudantil uma forma de associativismo jovem revela negligência do legislador sobre a base sociológica, funcionamento e finalidade das associações de estudantes. O papel de agente de construção do sistema de ensino superior, em representação de um corpo, contribuindo para a melhoria contínua do sistema não pode ser confundido com a intenção de promover e dinamizar atividades para jovens.

Outra distinção importante tem a ver com federações e associações. A FAP é contra o apoio ordinário ou de caráter anual a federações de associações de estudantes, por entender que a criação destas federações, pretendendo servir interesses comuns das associações federadas e tendo a obrigação de ser feita de uma forma responsável, deve ser algo assente num modelo de autossustentabilidade, ou num modelo em que os seus federados estão

disponíveis para suportar os seus custos, por nela reconhecerem interesse efetivo. Claro que a isto não obsta, bem pelo contrário, que os encargos das associações de estudantes com as suas federações possam ser alvo de apoio dos programas existentes para estas, sendo reconhecidas como despesas elegíveis de funcionamento. Simultaneamente, devem as federações continuar a poder beneficiar de apoios pontuais, afetos a atividades específicas, numa modalidade de apoio que deve ter alocadas verbas, independentemente da execução dos outros programas.

Sobre a atribuição de apoios há um problema crónico que urge ser resolvido: o frequente atraso no pagamento dos montantes atribuídos às associações. Apesar de legalmente fixados (e sucessivamente reajustados) os prazos de pagamento são consistentemente incumpridos, sem qualquer compensação para os beneficiários do apoio que dessa forma enfrentam maiores dificuldades na gestão do seu orçamento. Em síntese, as associações de estudantes são forçadas a cumprir o plano de atividades com que se candidataram (ou a devolver as verbas não executadas) sem lhes serem atempadamente atribuídos os meios que permitam executar tal plano. A FAP, atenta a esta realidade, defende que os prazos estabelecidos sejam efetivamente cumpridos e que seja dada uma devida compensação nas situações em que tal não aconteça.

No Artigo 14º "Isenções e Benefícios Fiscais" da Secção I do Capítulo IV do RJAJ não existe uma redação clara no que diz respeito às estruturas que são contempladas - juvenis ou de estudantes, além de que o enquadramento fiscal não acompanha as necessidades da atualidade, obrigando a que qualquer alteração tenha de ser feita no próprio Regime Jurídico. Dever-se-ia criar um Regime Fiscal próprio para o Associativismo Jovem e que permitisse alterar entre vários aspetos.

Nos Direitos das Associações de Estudantes", torna-se essencial uma reflexão transversal e que envolva as associações juvenis e estudantis, clarificando quais as matérias essenciais em que estas estruturas devem ser consultadas e em que termos. Este Regime Jurídico inclui ainda, a atribuição de um Estatuto de Dirigente Associativo, plasmado no Capítulo V. Reconhecendo a importância de valorizar esta regulamentação e a possibilidade de a mesma sofrer várias alterações ou ser incluída num Estatuto do Estudante do Ensino Superior, fará sentido que estas matérias estejam fora deste diploma.

Também a revisão dos Programas de Apoio ao Associativismo Jovem, inscritos no Capítulo VII deverá ser alvo de debate e discussão refletindo sobre a possibilidade de candidaturas a apoios-extra no âmbito de Projetos inseridos na Saúde Mental, do Desporto Universitário, Fundo Ambiental, entre outros e da revisão do financiamento às Federações e Associações Federadas.

A FAP reforça ainda que o associativismo estudantil não deve jamais ceder em qualquer aspeto no que se refere à autonomia de organização e representação; é exclusivamente aos estudantes e seus representantes que com-

pete definir as suas estruturas representativas, respeitando a matriz democrática do movimento: qualquer intromissão ou tentativa de manipulação, quer por parte da tutela, quer da parte das IES, são categoricamente rejeitadas pela FAP por serem manifestamente abusivas.

Propostas

• Qualquer revisão da Lei que regula o Associativismo Jovem deve começar pela diferenciação entre associativismo estudantil e associativismo juvenil, atendendo às significativas diferenças que caracterizam o funcionamento, bem como a finalidade, de ambas as expressões do movimento associativo.

• No que respeita ao financiamento ao associativismo, deve ser revertido o acesso de Federações a apoios ordinários ou de caráter anual, pois as associações nelas federadas já são, individualmente, beneficiárias dessas modalidades de apoio. No nosso entender, as Federações deverão apenas poder continuar a beneficiar de apoios pontuais e programas específicos, afetos a determinadas atividades.

• A transferência dos apoios financeiros contratualizados, ordinários ou extraordinários, deverá processar-se de forma transparente e no estrito cumprimento dos prazos previstos na Lei e/ou definidos em contratos-programa dela decorrentes.

• Estender a isenção de IVA para atividades específicas realizadas pelas associações de jovens, promovendo as suas iniciativas e projetos no âmbito da responsabilidade social e da sustentabilidade, promoção da cultura e da arte, da saúde mental entre outros

• Propor que a legislação nacional deve contemplar que as Associações Juvenis e Estudantis devem ser elegíveis para fundos europeus.

12

INOVAÇÃO E DESENVOLVIMENTO

FAP FEDERAÇÃO ACADÉMICA DO PORTO
POR UMA PRIORIDADE NA EDUCAÇÃO

12.

INOVAÇÃO E DESENVOLVIMENTO

A ciência e a inovação são fundamentais em qualquer estratégia de desenvolvimento. O crescimento económico, a prosperidade e a melhoria das condições de vida, encontram-se dependentes das políticas de desenvolvimento implementadas no país. Apostar no desenvolvimento de melhores produtos e serviços e formas mais eficientes de promover e cuidar da saúde e do ambiente são, hoje, percecionados como a chave para a criação de emprego e para a valorização salarial.

Ainda que esta visão sobre a inovação e desenvolvimento (I&D) não seja nova, a ciência tem vindo a ganhar ainda mais centralidade no pós-pandemia. A ciência, através da mobilização de várias áreas do conhecimento, permitiu que a maioria dos europeus tenham sido vacinados e mais bem protegidos ao longo da pandemia. Em simultâneo, a inovação nos métodos de produção e nos meios de distribuição é consensualmente encarada como fundamental, face ao objetivo de se alcançar a neutralidade carbónica até 2050. A transição digital e a resposta às alterações climáticas estão, portanto, dependentes do progresso científico e tecnológico.

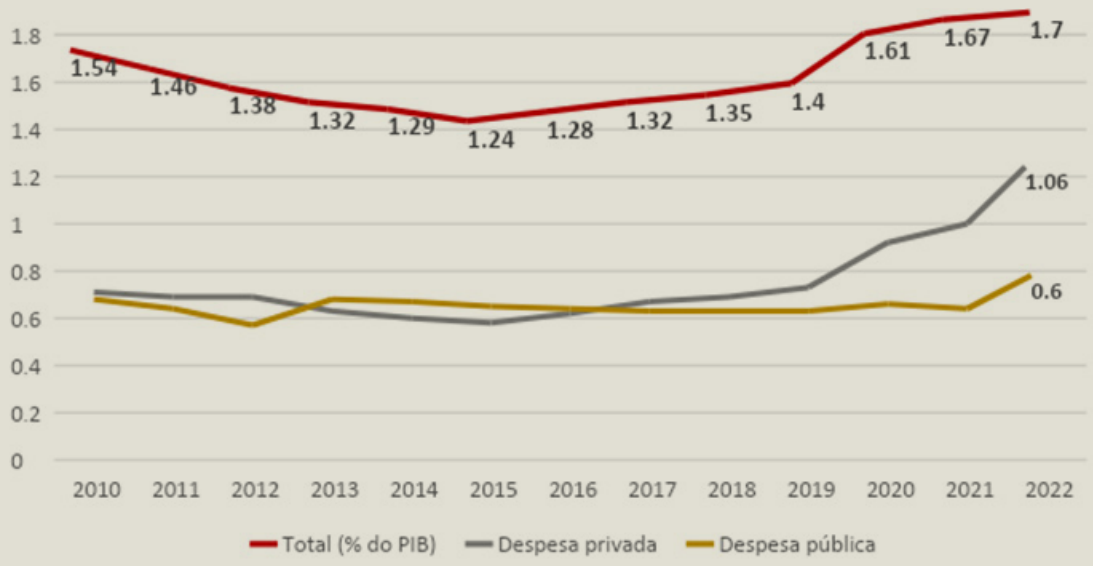
A nível europeu, são vários os programas e recursos financeiros dedicados à ciência e à inovação. Estes recursos têm desempenhado um papel determinante para o desenvolvimento dos sistemas científico e empresarial na Europa e, Portugal, não é exceção.

Os vários indicadores mostram que, ao longo dos últimos anos, Portugal tem vindo a convergir com os países mais avançados da Europa. Mas, também mostram que ainda há um longo caminho por percorrer. A participação de Portugal nos programas Horizonte 2020, ao qual se sucedeu o Horizonte Europa, atualmente em funcionamento, é bastante positiva. A capacidade de acesso a fundos europeus destinados a I&D tem vindo a aumentar. No período em que se encontrou em execução o programa Horizonte 2020, entre 2014 e 2020, Portugal angariou cerca de 1,1 mil milhões de euros, o que representa a quase duplicação dos fundos obtidos no programa-quadro anterior, entre 2007 e 2013.

Para os próximos anos, até ao final da década, Portugal assumiu a ambição de executar 2 mil milhões de euros, em apoios para I&D atribuídos pelo programa Horizonte Europa. Se somadas as várias verbas inscritas no Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) que deverão ser aplicadas em despesas de I&D, fica evidente que a União Europeia é, assim, um parceiro primordial no financiamento dos sistemas científico e empresarial e, portanto, na transformação da economia portuguesa.

Não obstante, Portugal ainda se encontra longe de cumprir com o objetivo europeu, de investimento de 3% do PIB, em despesas com I&D até 2030. É relevante destacar que este objetivo se encontra definido desde o ano 2000, tendo já sido renovado sucessivas vezes, para cada uma das décadas seguintes. Os números mais recentes, de 2022, revelam que Portugal terá

investido 1,7% do PIB em I&D. Ainda que este valor seja o mais elevado de sempre, uma análise dos dados demonstra que se encontra pouco acima dos valores encontrados ao longo dos anos que antecederam o resgate financeiro e o período de ajustamento a que o país se encontrou sujeito, entre 2011 e 2014.



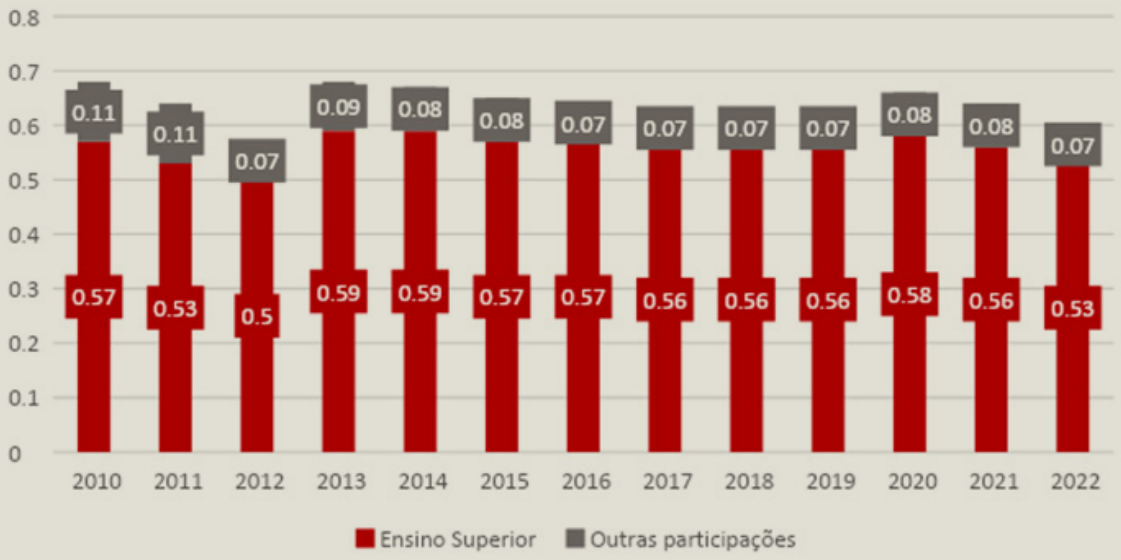
Figuras 16 *- Despesas com atividades de I&D em Portugal, entre 2010 e 2022, em percentagem do PIB. [Fonte: INE, 2024].*

Como será normal, o período de assistência financeira também levou a uma contração do investimento privado, sobretudo do setor empresarial, em atividades de I&D. Aliás, durante esse período, o investimento público superou o privado. Mas, mesmo assim, o sistema científico nacional, em muito dependente da Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT), também foi bastante penalizado. Neste sentido, em linha com o verificado no ensino superior, também a Ciência viu decrescer as dotações orçamentais transferidas do Orçamento do Estado. Em 2012, ano mais marcante do período de assistência financeira, o recuo no financiamento à ciência, se comparado com os números de 2010, foi de 113,6 milhões. E, em resultado de várias reestruturações no sistema científico nacional, através da reclassificação de entidades públicas e, em vários casos, da integração de entidades então independentes em IES, a FCT adquiriu ainda mais centralidade no sistema científico nacional – aspeto que, aliás, é apontado pela OCDE no relatório que resultou da mais recente avaliação externa realizada ao sistema de ensino superior e ciência português, em 2018.

A capacidade de acesso a fundos europeus destinados ao setor empresarial, o aumento do investimento privado em I&D e a emergência de outros atores, que contribuam para uma diluição da centralidade hoje detida pela FCT no financiamento público a atividades de I&D serão, assim, os maiores desafios que Portugal enfrenta no setor da ciência.

12.1. Sistema Científico Nacional

O sistema científico nacional, sobretudo no que respeita à participação pública, encontra-se umbilicalmente ligado ao sistema de Ensino Superior. Em números do PIB, a despesa pública com I&D encontra-se absolutamente concentrada no setor do Ensino Superior. Mas, sem prejuízo das variações do PIB ao longo dos últimos anos, a percentagem de recursos públicos investida não tem apresentado variações significativas. Portanto, dado o crescimento do peso dos salários e contribuições no PIB, e se considerada a inflação, as IES continuam a apresentar capacidades comedidas de investimento em atividades de I&D.



Figuras 17 *- Distribuição da despesa pública com atividades de I&D em Portugal, entre 2010 e 2022, em percentagem do PIB. [Fonte: INE, 2024].*

Se observado o contexto geral, é notório um papel cada vez menos central das IES na produção de I&D. Se em 2015, a percentagem de investimento do setor privado em I&D era semelhante à percentagem de recursos públicos alocados a atividades de I&D nas IES, a verdade é que essa realidade tem vindo a modificar-se. O investimento privado em I&D cresceu 83% desde 2015, enquanto, em sentido contrário, o investimento público alocado às IES decresceu 0,07%. Em 2022, cerca de 62% de toda a despesa nacional com atividades de I&D foi realizada por entidades privadas, predominantemente empresas. Esta realidade demonstra a importância crescente atribuída pelo setor privado à I&D e, por consequência, justifica a criação de condições mais favoráveis à colaboração entre estas e as IES. Promover a transferência de conhecimento, conceito cada vez mais em voga, é essencial para tornar efetivo e eficaz o contributo das IES para o desenvolvimento económico e social.

Ao longo das últimas quatro décadas, desde que foi fundada a FCT, a ciência tem aparecido na narrativa política como um desígnio nacional, determi-

nante em qualquer estratégia de desenvolvimento. Como já foi demonstrado, o investimento não tem evoluído de forma proporcional à importância que é atribuída à ciência no discurso político. Mas, ainda assim, a evolução do setor é positiva, apresentando uma trajetória de resultados consistentes – indicadores como o nº de investigadores, nº de novos doutores, e produção científica em geral são disso exemplo.

Neste âmbito, a ligação entre os dois sistemas, científico e de Ensino Superior, além de todos os projetos de investigação desenvolvidos nas IES, é ilustrada pela atribuição de bolsas individuais de doutoramento.

Com exceção de 2016, os dados demonstram que mais de 60% das bolsas atribuídas pela FCT são concedidas a estudantes na faixa etária abaixo dos 30 anos, e cerca de 40% destas na faixa entre os 25 e os 30, ou seja, estudantes que continuam o seu percurso académico posteriormente a completar o mestrado.

Porém, o valor das bolsas doutoramento, apesar das sucessivas atualizações, encontra-se abaixo do salário médio pago a um licenciado. Em 2022, segundo dados do INE, um licenciado ganhava, em média, 1359 euros. Nesse mesmo ano, a bolsa de doutoramento estava fixada em 1.144 euros. Em 2024, o valor da bolsa de doutoramento é 1.259 euros. Apesar do aumento do número de doutorandos e, consequentemente, de doutorados, a FAP considera que este valor não é suficientemente atrativo, sobretudo para profissionais que já se encontrem ativos no mercado de trabalho. Aliás, a idade dos bolseiros da FCT demonstra isso mesmo. Os bolseiros são obrigados a exercer a atividade de investigação em exclusividade e o pagamento de contribuições para a segurança social é facultativo, traduzindo-se numa redução do rendimento disponível para aqueles que preferirem ver o tempo dedicado ao doutoramento contar para a idade de reforma.

Sendo conhecidos os objetivos e as metas da Europa no que toca a montantes de investimento em I&D, a FAP defende a necessidade de rever a estratégia de financiamento público, através da melhoria de condições para a realização de atividades de investigação, do emprego científico, e do reforço do investimento em investigação colaborativa.

Mas, ainda no que respeita às bolsas de doutoramento, depois de vários anos de reivindicação sobre a implementação e cumprimento de um calendário para o processo de candidaturas ao Concurso de Atribuição Individual de Bolsas de Doutoramento, e da supressão dos atrasos na análise e divulgação de resultados, a FAP alerta para o número significativo de programas de doutoramentos que não são concluídos nos prazos contratualizados com a FCT.

Em Portugal, o prazo de conclusão de um doutoramento varia de 3 a 4 anos, consoante o curso em que o estudante se encontra inscrito. No entanto, há vários fatores que podem levar a extensões na duração, sobretudo durante o

período de investigação. Para além do objeto de estudo, cuja complexidade pode levar a que seja necessário mais tempo para recolha, produção e análise de dados, são várias as áreas do conhecimento onde o acesso a laboratórios, oficinas, ou a outros espaços ou materiais necessários à prossecução do projeto de investigação, também apresentam constrangimentos bastante diversos.

A FCT dispõe de enquadramento regulamentar para estas circunstâncias, sendo frequentes os pedidos de prorrogação de bolsa. No entanto, os procedimentos de análise e decisão não têm funcionado de forma adequada. Em 2024, uma vez mais, voltou a ser denunciado que várias dezenas de bolseiros de investigação ficaram privados de rendimento, uma vez que a FCT está atrasada na análise dos requerimentos de prorrogação. Esta situação é especialmente grave, pois os beneficiários de bolsa não podem auferir qualquer outro rendimento.

12.2. Emprego científico

O atual programa de emprego científico, enquadrado pela Lei 57/2017, apresenta um conjunto de medidas que há muito eram necessárias, mas também continua a ignorar aspetos reivindicados pelos diferentes atores e agentes do sistema científico nacional.

A FAP reconhece o empenho deste programa no que respeita a uma correspondência com as expectativas, mais do que legítimas, de milhares de bolseiros de investigação, sobretudo ao nível do pós-doutoramento. A previsibilidade, em termos de emprego, é um aspeto bastante importante para estes investigadores, altamente especializados.

Porém, seria importante que o programa de emprego científico se tornasse mais abrangente, também em resposta ao crescimento do investimento feito pelo setor privado em atividades de I&D.

O setor privado tem vindo a aumentar a sua capacidade científica e tecnológica, ainda que bastante dependente do acesso a incentivos públicos e a fundos europeus. A maioria dos doutorados, 3 em cada 4, segundo dados da DGEEC, estão empregados em IES. Seria importante, por isso, apoiar o setor privado na captação de recursos humanos altamente especializados, com cultura de investigação e inovação, e que possam contribuir para o desenvolvimento das empresas, enquanto contribuam, também, para uma aproximação entre empresas e Ensino Superior.

De acordo com o INE, de 2010 a 2022, o número de investigadores ou equivalente nas instituições e empresas com atividades de I&D aumentou 69% e a proporção da indústria transformadora, entre as empresas com atividades de I&D declaradas, já totaliza cerca de dois terços do total. No entanto, a crescente competitividade, ao nível europeu e internacional, exige medidas que

contribuam, efetivamente, para a retenção e atração de talento no país.

Se tida por referência a tabela remuneratória da função pública, um doutorado inicia a sua carreira a auferir 1.859,67€, o que corresponde a um rendimento líquido pouco acima dos 1.440€, já considerado o subsídio de alimentação. E, segundo dados do INE, o salário médio de um doutorado, em 2023, fixava-se em 2,495€. Por comparação, em Espanha, um doutorado ganha, em média, 3.500€ por mês. E, em França, a média salarial ascende a 3.750€ mensais entre os detentores deste grau académico.

Não obstante, a atratividade e a competitividade não dependem, exclusivamente, da política salarial praticada. Complementarmente, é necessário aprovar medidas de natureza fiscal que fomentem o desenvolvimento de atividades económicas com elevado valor acrescentado para o país.

Propostas

Ciência

12.1 Sistema Científico Nacional

• Promover um enquadramento fiscal que incentive o investimento na modernização do tecido produtivo, através do investimento privado em I&D, com o objetivo de reforçar a atratividade e competitividade de Portugal no contexto internacional.

• Estabelecer calendários de financiamento plurianual para projetos alocados a linhas de investigação estratégicas e assegurar o cumprimento dos prazos de avaliação e decisão, de modo a conferir maior estabilidade às instituições e aos investigadores.

• Reforçar o financiamento disponível para a atribuição de Bolsas de Doutoramento e Pós-Doutoramento e, sobretudo, as Bolsas de Doutoramento em Empresas, como forma de promover a integração de doutorados no mercado de trabalho e fomentar a participação das empresas no sistema científico e de inovação.

• Proceder ao aumento do valor da bolsa de doutoramento da FCT, que deve sofrer atualizações, pelo menos no valor da inflação acumulada ao longo dos últimos anos.

• Definir procedimentos de análise mais céleres para a análise de pedidos de prorrogação das bolsas de doutoramento, por parte da FCT, para se evitarem situações de carência económica devido à ausência de resposta.

• Articular a política de I&D com as políticas económicas e as políticas de emprego, assegurando uma maior capacidade de absorção da investigação básica em curso nas fases de aplicação e comercialização.

• Rever as estratégias nacionais para a I&D de forma a promover uma articulação com a estratégia europeia para a década e orientar os programas de apoio e linhas de financiamento destinados a I&D para um conjunto de grandes desafios, como o combate e adaptação às alterações climáticas, a eficiência energética, a transição digital, a inteligência artificial e a robótica, ou a saúde pública.

• Promover a diversidade e as especificidades de cada instituição integrante do sistema científico nacional, mas reforçar o apoio a projetos de investigação colaborativa que reduzam a duplicação e replicação de investimentos, contribuindo para a concentração de recursos e aumento da massa crítica nas mais diversas áreas.

• Garantir um equilíbrio entre o investimento em investigação básica e os apoios concedidos a investigação aplicada e a objetivos de ordem industrial, uma vez que a investigação básica poderá não produzir resultados a curto prazo, no horizonte temporal para os próximos 5 anos, mas a médio e longo prazo representará um importante polo de retenção e atração de capital humano e empresas, além de promover a expansão do conhecimento disponível.

12.2 Emprego científico

• Aumentar o investimento público no programa de estímulo ao Emprego Científico, por forma a criar mais oportunidades de contratação de investigadores doutorados, por parte de instituições públicas e privadas que desenvolvam atividades de I&D.

• Criar o regime de "contrato misto" para os investigadores contratados por Instituições de Ensino Superior, por forma a possibilitar a combinação de atividades de investigação com outras atividades profissionais, desde que precavida a ausência de conflito de interesses.

• Implementar medidas que permitam reduzir para um período máximo de 30 dias, a análise de pedidos de vistos para estudantes e investigadores, por parte da recém-criada Agência para a Integração, Migrações e Asilo, estendendo e fazendo cumprir o âmbito do programa StartUP Visa.

13

EMPREGABILIDADE

FAP FEDERAÇÃO ACADÉMICA DO PORTO
POR UMA PRIORIDADE NA EDUCAÇÃO

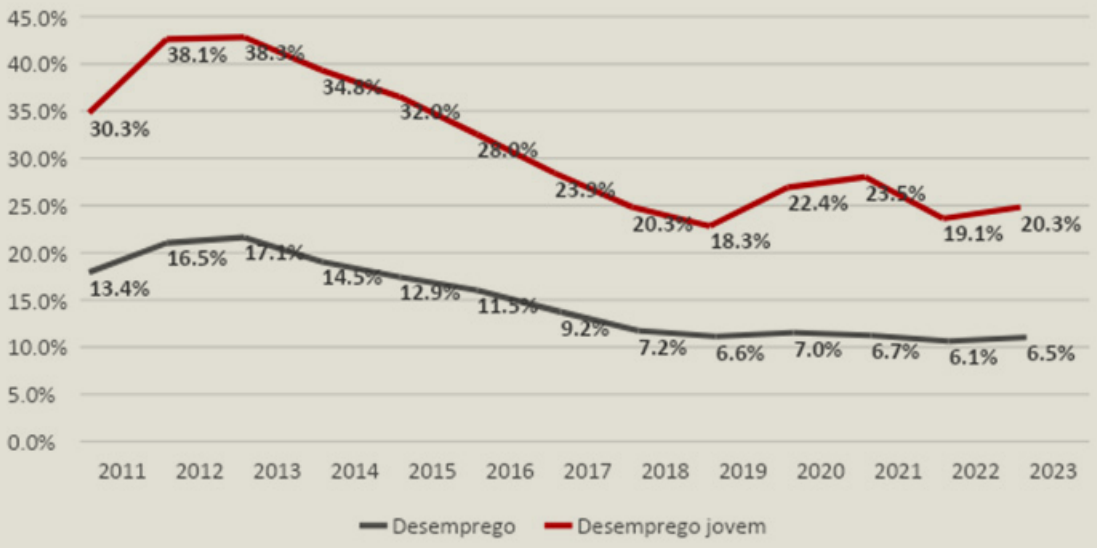
13.

EMPREGABILIDADE

A formação superior revela-se fundamental para o avanço do nosso País. O investimento em educação, nomeadamente ao nível do ensino superior, representa a possibilidade de dar passos concretos, sólidos e determinados no caminho traçado para um país mais forte, rumo às metas apontadas para 2030, que são alcançar uma taxa de emprego de 75% na população entre os 20 e os 64 anos, 800 mil formandos em competências digitais e um mínimo de 36 mil trabalhadores requalificados, também com competências digitais.

Ao longo dos últimos anos, o trabalho desenvolvido na área da educação e, especialmente do Ensino Superior, com um progressivo alargamento da base social de recrutamento, resultou numa melhoria significativa das qualificações, sendo frequente ouvir-se a expressão "geração mais qualificada de sempre". Esta circunstância, representa uma grande mais-valia, mas também um desafio social, na medida em que é necessário garantir emprego de qualidade para os novos diplomados.

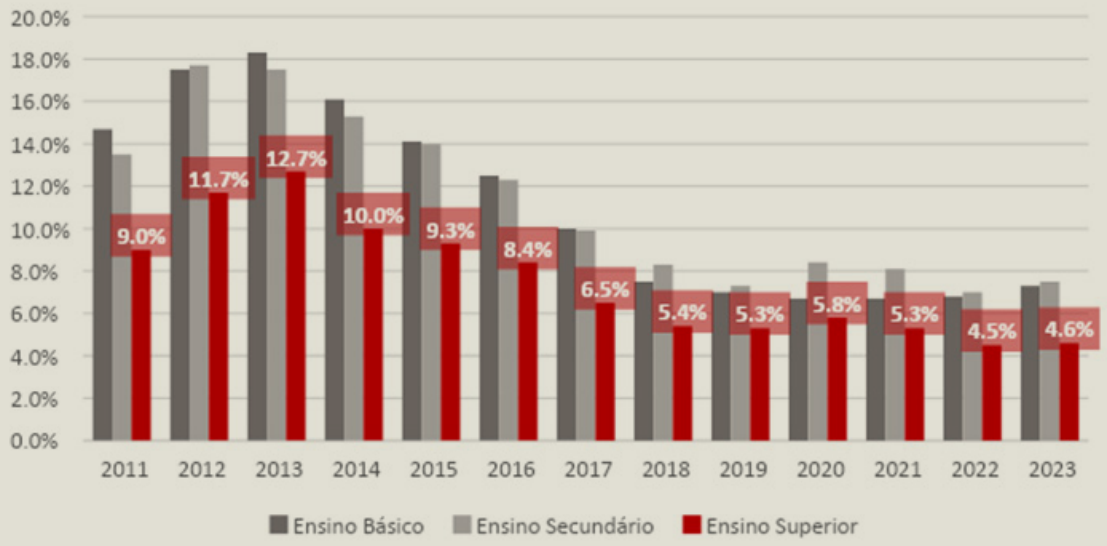
Ainda que as taxas de desemprego gerais, sem distinção de faixas etárias ou níveis de qualificação, mostrem que o país tem estado próximo de uma situação de pleno emprego, a realidade é que a taxa de desemprego jovem tem permanecido significativamente elevada. Os níveis verificados aquando da crise económico e financeira da década passada, sobretudo durante o tempo da Troika, contribuíram para uma nova vaga de emigração. E, ainda que esses níveis de desemprego jovem tenham baixado, a taxa ainda permanece suficientemente elevada, na ordem dos 20%. Esta circunstância, a par de níveis salariais baixos, e de custos crescentes no acesso a habitação, tem mantido os níveis de emigração elevados.



Figuras 18 *- Taxa de desemprego (total) e taxa de desemprego jovem entre 2011 e 2023. [Fonte: IEFP]*

A FAP defende que a formação de nível superior é central no modelo económico e social do país. Uma sociedade e uma economia centradas no conhecimento depende do progresso científico, tecnológico e, também, cultural. Por esta razão, a valorização do Ensino Superior também se mede pela empregabilidade e pelo nível salarial dos diplomados. E, a capacidade de atrair e reter jovens qualificados revela-se, portanto, um aspeto essencial na estratégia de desenvolvimento do país, assente na qualificação da economia.

No que respeita ao desemprego por níveis de formação, um diploma do Ensino Superior ainda compensa. Por comparação, a taxa de desemprego entre diplomados do Ensino Superior tem sido sempre mais baixa do que a verificada entre outros níveis de formação. Em 2023, a taxa de desemprego entre diplomados fixou-se em 4,6%, cerca de 3 pontos percentuais abaixo das taxas de desemprego verificadas entre candidatos que apenas concluíram os níveis básico ou secundário.



Figuras 19 *- Taxa de desemprego por nível de formação, entre 2011 e 2023. [Fonte: IEFP]*

A manutenção de taxas de desemprego baixas, entre diplomados, reflete a necessidade que o mercado de trabalho tem de profissionais cada vez mais qualificados. Por este motivo, o Estado tem investido em estratégias que permitam aumentar a base social de recrutamento para o Ensino Superior, quer por via do aumento de vagas e da criação de contingentes especiais, quer por via do alargamento dos apoios sociais. Mas, a absorção do crescente número de diplomados formados em Portugal requer, indiscutivelmente, políticas de valorização salarial.

Hoje, um jovem diplomado é confrontado com salários mais baixos do que há dez anos e, se considerada a inflação, o poder de compra caiu cerca de 30% ao longo deste período. Inverter esta tendência é, portanto, fundamental para travar a emigração qualificada, melhorando a capacidade do país na retenção desta população.

Outro aspeto importante, no que respeita ao acesso ao mercado de trabalho, tem a ver com a eliminação de obstáculos, especialmente em áreas profissionais objeto de regulação. Os últimos 15 anos foram marcados por um aumento do escrutínio da qualidade das formações superiores. A mobilidade académica, a comparabilidade dos graus e o reconhecimento mútuo dos diplomas no espaço europeu obrigou à implementação de um sistema de acreditação e avaliação que fomentasse a confiança entre instituições e entre Estados signatários da Declaração de Bolonha e membros do espaço europeu de Ensino Superior. Mas, ainda assim, verificam-se diferenças significativas no acesso ao mercado de trabalho entre os diferentes Estados.

A realização de exames à ordem, a fixação de outros critérios restritivos do acesso, ou a existência de taxas e emolumentos onerosos, devidos desde o momento da inscrição e independentemente da situação laboral, constituem vários exemplos de obstáculos com os quais um jovem diplomado pode ser confrontado, no acesso às designadas "profissões reguladas".

A Constituição da República Portuguesa, no seu artigo 58.º, a propósito dos direitos e deveres fundamentais, consagra o Direito ao trabalho, estabelecendo que "todos têm direito ao trabalho" e que cabe ao Estado promover "a execução de políticas de pleno emprego". Neste artigo encontra-se, ainda, definido que deve ser promovida "a igualdade de oportunidades na escolha da profissão ou género de trabalho e condições".

Neste sentido, por forma a cumprir com os preceitos constitucionais, é fundamental que Portugal empreenda políticas que democratizem o acesso ao mercado de trabalho e que promovam uma valorização salarial adequada ao nível de qualificações e que, no geral, permita assegurar condições de vida dignas.

13.1. Atração e Retenção talento

Segundo dados recentes, em Portugal, os jovens alcançam a sua independência financeira, em média, aos 30 anos. A saída da "casa dos pais" ocorre, assim, mais tarde do que a média registada na União Europeia, que se encontrava nos 26,4 anos, no final de 2022. Entre os 27 Estados-membros, apenas 7 registam idades médias de saída da casa dos pais mais elevadas do que a verificada em Portugal, o que pode ser explicado, nomeadamente, pelos baixos salários, e pelo agravamento dos preços da habitação.

A este indicador, em parte como consequência, surge um outro, relativo à emigração. De acordo com o Observatório da Emigração, cerca de 30% dos cidadãos portugueses com idades compreendidas entre os 15 e os 39 anos terão emigrado. Esta situação coloca Portugal entre os países com a taxa de emigração mais alta a nível mundial. Aliás, segundo o Observatório da Emigração, Portugal é, simultaneamente, o país com as taxas de emigração, e de emigração qualificada, mais altas da Europa.

Os fatores que determinam esta realidade são bastante diversos, assim como as consequências para o desenvolvimento do país. A montante, os baixos salários, a insegurança laboral, a incerteza quanto a perspetivas de progressão de carreira, a falta de oportunidades em determinadas áreas profissionais e, também, as crescentes dificuldades no acesso à habitação, sobre as quais é absolutamente necessário intervir. A jusante, o impacto na capacidade de inovação e desenvolvimento económico, os custos sociais e demográficos.

A dificuldade do país em reter e atrair talento é, assim, uma evidência que precisa ser intervencionada e invertida. Apesar da política de aumento do salário mínimo, que já cresceu 62% desde 2015, de 505€ até aos 820€, fixados para 2024, a trajetória de crescimento do salário médio não tem sido proporcional. Entre 2015 e 2023, o salário médio cresceu apenas 28%, de 1.179€ para 1.505€. Se considerados valores anuais, para efeitos de comparação a nível europeu, um trabalhador português receberá, em média, cerca de 21 mil euros por ano. São menos 10 mil euros do que um trabalhador espanhol, cerca de metade por comparação com um trabalhador francês, ou menos de um terço do rendimento médio anual de um trabalhador dinamarquês. De acordo com o Eurostat, o salário médio na União Europeia ultrapassa os 33 mil euros.

Mas, os dados referentes à remuneração dos profissionais com qualificações superiores revelam um cenário ainda mais adverso: o prémio salarial dos licenciados face a quem tem o ensino secundário reduziu de 50% para 27%. E, se comparado o valor médio pago mensalmente a um jovem licenciado em 2011, com o valor encontrado no final de 2022, verifica-se uma redução efetiva de 211€. Assim, um jovem diplomado é confrontado com salários mais baixos e, considerada a inflação, com um poder de compra cerca de 30% inferior ao verificado há dez anos.

Os vários inquéritos aplicados pela FAP ao longo dos últimos anos têm apresentado, de forma consistente, um retrato imutável quanto a este fenómeno. Cerca de metade dos jovens que se encontram a frequentar o Ensino Superior na Academia do Porto ponderam emigrar, sendoesta realidade, é mais frequente entre aqueles que apresentam expectativas salariais mais comedidas. A nível nacional, são vários os estudos de opinião que apontam no mesmo sentido. Em 2023, uma sondagem realizada a nível nacional alertou para esta realidade. De acordo com os dados recolhidos, 54% dos jovens admitiram emigrar para procurar trabalho fora do país, ainda que a maioria considere que seria bom viver em Portugal. Os números mostraram, também, que a tendência para emigrar é maior entre os jovens com menos de 25 anos, incluindo estudantes e recém-diplomados.

As questões laborais estão, portanto, na origem desta nova vaga de emigração. No entanto, a política de valorização salarial não se limita à subida do salário mínimo, nem é possível decretar a subida do salário médio, ou

quanto deve ganhar, em média, um diplomado do Ensino Superior. Outras dimensões, como a carga fiscal sobre o trabalho, podem constituir obstáculos ao crescimento real dos salários.

Ainda que as comparações, habitualmente entre rendimentos brutos, demonstrem que Portugal ainda tem um longo caminho por percorrer no contexto europeu, a realidade é que a carga fiscal e o peso das contribuições para a segurança social são mesmo um fator condicionante. Em Portugal, um trabalhador com um salário bruto correspondente ao valor do salário médio, vê serem descontados cerca de 350€, entre contribuições para a segurança social e IRS. Já em Espanha,um trabalhador com o mesmo salário veria serem descontados pouco mais de 90€. Em França, ainda que os encargos para a Segurança Social sejam elevados, em níveis semelhantes aos verificados em Portugal, a taxa de IRS aplicada a um salário semelhante seria de apenas 70€.

A fiscalidade tem sido um assunto presente na agenda política e mediática, normalmente a par de referências à importância de não se comprometer a redução da dívida pública. Como é evidente, uma dívida pública elevada é um fator de risco para qualquer país, constituindo um peso sobre os rendimentos dos contribuintes, e limitando as opções de política pública, com consequências no desenvolvimento económico e na qualidade de vida das gerações futuras. Mas, a redução da dívida deve ser acompanhada de políticas que fixem os mais jovens no país, assegurando que estes não venham a viver pior do que os seus pais ou avós. E, ao mesmo tempo, é necessário que se implementem políticas que atraiam talento, contribuindo para o regresso de população qualificada emigrante, e de cidadãos estrangeiros que possam impulsionar o desenvolvimento económico do país.

13.2. Acesso a profissões reguladas

De acordo com a documentação apresentada à Comissão Europeia, para efeitos de aprovação do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), o Governo comprometeu-se com uma redução das restrições ao exercício de profissões reguladas. Este compromisso resulta de uma exigência europeia, que surge na sequência de vários relatórios internacionais, publicados durante as últimas décadas por instituições europeias e pela OCDE, a propósito do exercício de profissões reguladas em Portugal.

O compromisso assumido pelo Governo deparou-se, como seria expectável, com a resistência de várias Ordens Profissionais. E, de forma paradoxal, algumas ordens, como foi o caso da Ordem dos Advogados, chegaram a anunciar a intenção de alterar o acesso à profissão, através da introdução de novas exigências, no sentido de aumentar os requisitos de qualificação dos candidatos que pretendem exercer advocacia.

Nesta situação, assim como em outras, verificadas em diferentes áreas profissionais, os novos requisitos, mais exigentes em matéria de qualificações, seriam aplicados apenas aos novos candidatos. Esta situação, na perspetiva da FAP, configura desde logo um caso de tratamento desigual entre diplomados, quando não existem dados que permitam comprovar que as formações superiores perderam qualidade. Aliás, as exigências de acreditação e avaliação a que são sujeitos os cursos superiores são hoje maiores do que antes da implementação do RJIES, ou da reorganização dos ciclos de estudos motivada pelo processo de Bolonha.

A FAP compreende que a especificidade do exercício de determinadas profissionais não permite estabelecer uma relação direita entre um curso superior e uma profissão, emprego ou carreira, mas não aceita que a formação superior seja menosprezada e colocada ao nível de uma qualquer formação profissional.

Com a criação do espaço europeu de Ensino Superior, a qualidade dos cursos superiores e os recursos e condições verificados nas IES, são sujeitos à avaliação de agências independentes, também elas sujeitas a processos de avaliação. Neste âmbito, aquando da criação ou alteração da oferta formativa, as Ordens Profissionais são auscultadas, justamente por causa das especificidades formativas requeridas para o exercício de determinadas profissões. Ademais, no caso português, cada Ordem Profissional tem o direito a indicar um representante legal para o Conselho Consultivo da Agência de Acreditação e Avaliação do Ensino Superior (A3ES), agência responsável pela avaliação dos cursos superiores no sistema português.

No entanto, através de diferentes expedientes, são vários os exemplos de Ordens Profissionais que continuam a condicionar o acesso e/ou o exercício de profissões reguladas, seja por via da aplicação de exames, da fixação de outros critérios restritivos do acesso, ou de taxas e emolumentos onerosos. Este comportamento, marcadamente corporativista, não se compagina com o papel que deveria ser desempenhado por estas organizações, no âmbito da autonomia que lhes é reconhecida pela Constituição da República Portuguesa.

A reforma promovida pelo Governo, para cumprir com as exigências europeias, acabou por levar a um conjunto de mudanças, incluindo no que respeita aos estatutos das Ordens Profissionais. O primeiro passo ocorreu no início de 2023, com a Lei n.º 12/2023, de 28 de março, que reviu a Lei-Quadro das Ordens Profissionais, sobre o regime jurídico de criação, organização e funcionamento das associações públicas profissionais. Também foi aprovado o regime jurídico da constituição e funcionamento das sociedades de profissionais que estejam sujeitas a associações públicas, através da Lei n.º 64/2023, de 20 novembro.

No final do ano de 2023, foram finalmente promovidas as alterações aos estatutos das Ordens Profissionais, matéria que gerou polémica. Em audiência pedida ao Presidente da República, o Conselho Nacional das Ordens Profissionais, suscitou um conjunto de preocupações que acabaram por resultar num veto à nova legislação. Porém, a Assembleia da República confirmou as alterações legais introduzidas aos estatutos das Ordens Profissionais, sem acautelar os vários pontos levantados pelo Presidente da República na justificação de motivos para o veto.

Um dos pontos que, de igual forma, foi introduzido nos estatutos das Ordens Profissionais que requerem a realização de estágio profissional obrigatório, prévio ao exercício de determinada profissão, tem a ver com a fixação de um salário mínimo para os candidatos, durante o período de estágio. O legislador decidiu estabelecer a exigência de remuneração, no mínimo, igual ao salário mínimo nacional acrescida de 25%, no caso das profissões reguladas.

Esta circunstância produz, por comparação, uma discriminação relativamente aos estágios profissionais realizados em outras áreas. A obrigatoriedade estará na origem para a diferenciação que foi introduzida. A FAP, considera que a realização de um estágio profissional, correspondendo a trabalho, deve resultar no pagamento de uma retribuição justa. No entanto, face à reação das diferentes Ordens Profissionais e perante o contexto económico, tem vindo a questionar se as alterações introduzidas à legislação e, especialmente, aos estatutos das Ordens Profissionais, foram precedidas de algum estudo quanto ao seu impacto no acesso ao mercado de trabalho.

No que respeita à política remuneratória definida, o próprio Presidente da República alerta para a inexistência de mecanismos de cofinanciamento público, o que, no limite, pode constituir uma barreira ao acesso à profissão. No mesmo sentido, a FAP tinha questionado se estaria prevista a implementação de alguma medida pública, a atribuir sob o formato de bolsa, subsídio ou complemento, para apoiar a realização de estágios profissionais conducentes ao exercício de atividades profissionais reguladas, e/ou algum tipo de isenção, em matéria contributiva, ou incentivo, em termos fiscais, para as entidades promotoras de estágios.

Os partidos políticos comprometeram-se a considerar os alertas lançados pelo Presidente da República numa próxima oportunidade de revisão do enquadramento legal, mas devido aos prazos para acesso e execução das verbas do PRR, optaram por aprovar as alterações que foram vetadas. Assim, dentro em breve, poderá verificar-se a supressão de vários obstáculos no acesso ao exercício de profissões reguladas, mas também se deverão verificar os primeiros efeitos da nova política remuneratória no número de oportunidades de estágio.

13.3. Estágios profissionais

Nos requisitos de acesso ao mercado de trabalho, os estágios adquirem um papel muito importante e crescentemente valorizado. A FAP é a favor da norma jurídica e da prática real de que os estágios profissionais, por serem trabalho, devem ser remunerados. Mais do que isso, a FAP defende que os direitos e deveres do estagiário, nomeadamente em termos de remuneração (incluindo a retribuição mínima mensal garantida), descanso, descontos contributivos e impostos, devem ser tratados de forma equiparada aos de qualquer outro trabalhador. Ainda assim, a FAP entende que devem existir apoios à contratação de estagiários, através da isenção da contribuição da entidade empregadora para a Segurança Social, no que respeita ao pagamento da Taxa Social Única.

Atualmente, a realização de estágios profissionais, de forma voluntária, é apoiada por programas geridos pelo IEFP e, nos termos da lei, estes estágios devem ser remunerados em, no mínimo, 80% do salário mínimo nacional. A mais recente medida – Estágios Ativar.pt – consiste no apoio à realização de estágios com a duração máxima de 9 meses, não prorrogáveis, tendo em vista promover a inserção de jovens no mercado de trabalho, ou a reconversão profissional de desempregados. Porém, desde que verificadas determinadas condições, relativas ao candidato, ou ao projeto de estágio, estes podem ter uma duração máxima de 12 meses.

A FAP considera o enquadramento criado para este programa adequado e um bom exemplo, pois para além da flexibilidade de adaptação à realidade do candidato e da área profissional, estabelece bolsas de estágio distintas em função do nível de qualificações do candidato. Um licenciado irá receber uma bolsa de estágio correspondente a 2 IAS, o que em 2024 corresponde a 1.018,52€. Este valor é significativamente superior ao pago a um estudante que apenas tenha concluído o ensino secundário (814,52€), mas não valoriza suficientemente os níveis de mestrado e doutoramento. Um doutorado que inicie o seu percurso profissional no setor privado, através desta medida, terá direito a uma remuneração mínima de 1.273,15€ - meio IAS a mais, por comparação com a norma aplicada aos licenciados. Ainda que se trate de um estágio, a FAP entende que os patamares remuneratórios definidos para os candidatos com formação superior devem ser revistos, desde o nível de licenciatura e refletindo com maior expressão os diferentes níveis de qualificação, nos termos do quadro nacional de qualificações.

A aposta em medidas de apoio à realização de estágios e a forma como estas são aplicadas é extremamente importante, pois os estágios são, cada vez mais, uma ferramenta indispensável para os jovens adquirirem experiência no início da sua vida profissional. São vários os estudos que demonstram que os estágios contribuem para facilitar a transição do ensino superior ou da formação profissional para o mercado de trabalho.

O relatório de avaliação do Portugal 2020, recentemente publicado, refere que os estágios profissionais e os apoios à contratação têm representado a principal via para a redução do número de jovens que não trabalho, não estudam, nem frequentam formação – os jovens NEET. Os números mostram que 90% dos jovens beneficiários de apoios à contratação e 77% dos jovens que realizaram programas de estágio profissional conseguiram garantir um contrato de trabalho nos seis meses seguintes.

No total, entre 2013 e 2023, foram mobilizados cerca de 490 milhões de euros para iniciativas que visam promover o emprego jovem. A FAP destaca que, segundo o relatório apresentado, os estágios "têm um efeito positivo maior para indivíduos com ensino superior", e que os beneficiários acabam por conseguir assegurar salários ligeiramente melhores, situação que "é mais visível três anos após a intervenção". O estudo mostra, ainda, que 59% dos jovens recebe propostas das entidades em que realizaram estágio, sendo que 40% recebeu essa oferta ainda no decurso do estágio. Neste sentido, a FAP considera fundamental que esta política se mantenha ao longo da execução do novo quadro comunitário, cuja aplicação durará até ao final de 2027.

13.4. Empreendedorismo e criação do próprio emprego

No que ao empreendedorismo e à criação do próprio emprego diz respeito, a FAP considera que devem existir medidas adequadas a promover e apoiar quem demonstre ter as condições e competências necessárias a colocar em prática projetos neste âmbito.

A FAP considera que o apoio ao empreendedorismo e à criação do próprio emprego deve assentar em três pilares: o desenvolvimento das competências transversais dentro dos planos dos cursos em que estudam, a promoção pelas IES de experiências empresariais e empreendedoras dentro do próprio perímetro institucional e o apoio do Estado a essas experiências, através de medidas promovidas a par dos apoios à contratação, ou à realização de estágios profissionais.

As IES têm desenvolvido a promoção e preparação para o empreendedorismo numa dupla perspetiva. Primeiro, através da sua relação com o tecido empresarial, o que inclui o estímulo e apoio à criação de negócios, designadamente nas incubadoras de empresas e incubadoras tecnológicas sob gestão das IES. Segundo, e mais recentemente, através da difusão de competências transversais, que devem ser integradas nos planos de estudos e em atividades e iniciativas extracurriculares.

Atualmente, a rede nacional de incubadoras de empresas, é maioritariamente composta por incubadoras de índole municipal, promovidas e apoiadas por autarquias. No entanto, o sucesso das incubadoras geridas ou integradas por IES destaca-se, quer pelos recursos mobilizados, quer pelo tipo de projetos desenvolvidos.

É relevante salientar que a conjuntura em que foram criadas muitas da incubadora de empresas se apresentava particularmente adversa, marcada pela crise económica e financeira iniciada em 2008. À época, para estimular a economia, e sob orientações europeias, os Estados-membros voltaram-se para o apoio à criação de incubadoras. E, a aposta deveria ser direcionada para projetos inovadores e/ou de base tecnológica. Mas, na maioria dos casos, os serviços oferecidos às empresas incubadas estavam focados, sobretudo, em meios logísticos e suporte administrativo. Assim, à exceção de algumas incubadoras, na sua maioria promovidas por IES, grande parte das incubadoras criadas acabaram por ser dirigidas para os setores mais tradicionais.

Face aos desafios colocados pela transição digital e pela resposta às alterações climáticas, será relevante desenvolver um contexto económico e fiscal que seja promotor de iniciativas empreendedoras, baseadas em soluções inovadoras e/ou com recurso a tecnologia.

De acordo com o relatório anual sobre empreendedorismo, publicado anualmente pela Startup Portugal, em 2023 estavam em atividade 4.073 startups que, em conjunto, geraram 2,3 mil milhões de euros em volume de negócios e 1,3 mil milhões de euros em exportações, representando aproximadamente 25 mil empregos.

Desde 2010, a criação de startups tem aumentado, ano após anos, apenas com exceção para o período de pandemia, especialmente no ano de 2020. Este crescimento tem-se intensificado e, 70% das mais de 4 mil startups em atividade foram criadas nos últimos 5 anos. A FAP destaca ainda que, o salário médio dos trabalhadores nestas novas empresas é, em média, 37% superior ao verificado nas restantes empresas portuguesas. Este aspeto é revelador da importância de uma aposta estruturada no empreendedorismo.

Finalmente, e com um grande contributo por parte das IES, destaca-se que, num universo em que 84% das startups são empresas de serviços intensivos em conhecimento de alta tecnologia, o investimento com I&D aumentou 19%, de 2022 para 2023.

No que respeita aos apoios atribuídos pelo IEFP, para a Criação do Próprio Emprego, estes são essencialmente dirigidos a beneficiários de prestações de desemprego, consistindo na atribuição de apoios a projetos de emprego promovidos por estes beneficiários, normalmente através da antecipação das prestações de desemprego, desde que os mesmos assegurem o emprego, a tempo inteiro, dos promotores subsidiados. A esta oportunidade, acresce a possibilidade de cumulação com a modalidade de crédito com garantia e bonificação da taxa de juro (linhas MICROINVEST E INVEST+). A FAP entende o racional desta medida, mas considera que o apoio técnico à criação e consolidação dos projetos, não se revela suficientemente eficaz, devendo ser complementado com outro tipo de intervenções e/ou envol-

vendo outro tipo de parceiros – o que aliás é recomendado no relatório de avaliação da aplicação do programa Portugal 2020.«

Propostas

Ciência

13.1. Atração e Retenção talento

• Aumentar para 3 anos o período de isenção total de IRS para jovens, abrangendo os rendimentos até ao limite do 4.º escalão, e a partir do primeiro ano de trabalho, seguido de um período de redução progressiva da isenção, com um limite de 25%, e até aos 30 anos.

• Apoiar a contratação de jovens até aos 30 anos, através da isenção da TSU durante 3 anos, para todas as empresas, na celebração do primeiro contrato, desde que com remuneração base superior a 1.250€, e sem prejuízo da contagem dos anos de trabalho para a idade de reforma.

• Aplicar uma redução à taxa de IRC, extensiva às empresas que já beneficiem da aplicação da taxa reduzida, para todas as empresas cujo número de trabalhadores jovens seja superior a 40% e que, cumulativamente, disponham de políticas de redução das disparidades salariais e valorização do salário médio.

• Prosseguir com a política de valorização salarial dos doutorados, colocando os detentores deste grau académico na primeira posição remuneratória acima dos 2 mil euros, no momento de ingresso na administração pública.

13.2. Acesso a profissões reguladas

• Assegurar, pela via legal, que os critérios e requisitos adotados pelas Ordens Profissionais para o acesso ao exercício de profissões reguladas, sobretudo a fixação de taxas, emolumentos e valores de quota, obedecem ao princípio da proporcionalidade, para que nenhum recém-formado fique impedido de iniciar a sua vida profissional devido a questões de índole económica.

• Garantir que as condições exigidas aos recém-licenciados no acesso à profissão não são desproporcionalmente diferentes das exigidas aos profissionais já admitidos pela respetiva Ordem e que as condições exigidas ao exercício de determinada profissão regulada, devem ser periodicamente cumpridas, numa lógica de atualização de conhecimentos, pelos profissionais que já se encontram a exercer essa profissão.

a.Reverter a uniformização que foi introduzida nos estatutos das Ordens Profissionais, por forma a permitir que os estágios profissionais exigidos para o acesso a determinadas profissões possam ter durabilidades proporcionais às competências que se considerem necessárias para o exercício da dada profissão.

b.Implementar medidas públicas, sob formato de bolsa, subvenção ou complemento, que permitam apoiar a realização de estágios profissionais conducentes ao exercício de atividades profissionais reguladas, para garantir que as exigências remuneratórias estabelecidas não se constituem num novo obstáculo no acesso ao mercado de trabalho.

13.3. Estágios profissionais

• Assegurar que todos os estágios são remunerados, de forma digna e contabilizados como parte da carreira contributiva, ainda que a entidade empregadora possa ser isenta do pagamento da Taxa Social Única, como forma de ser estimulada a sua participação no processo formativo do futuro profissional.

• Rever os patamares estabelecidos para as medidas de promoção de estágios através de programas geridos pelo IEFP, valorizando os diplomados pelo Ensino Superior e, entre estes, progressivamente aqueles que detém um nível de qualificação mais elevado.

13.4. Empreendedorismo e criação do próprio emprego

• Rever a Estratégia Nacional de Empreendedorismo, tendo como objetivo duplicar os principais indicadores de aferição de resultados: número de start-ups, emprego criado, investimento mobilizado e respetivo peso no PIB nacional.

• Estabelecer um quadro fiscal adequado para start-ups e empresas em expansão, em linha com os referenciais acordados a nível europeu, em 2021, no âmbito da assinatura do pacto EU Startup Nations Standard of Excellence, designadamente no que respeita a processos de constituição, capitalização, aquisição e fusão.

• Estender os incentivos fiscais previstos no programa KEEP – *Key Employee Engagement Program*, relativo à participação de empreendedores no capital de empresas de base tecnológica, a outros setores da atividade económica, desde que enquadrados nas estratégias de especialização inteligente aprovadas pela respetiva Comissão de Coordenação do Desenvolvimento Regional.

14

POLÍTICA DE JUVENTUDE

FAP FEDERAÇÃO ACADÉMICA DO PORTO
POR UMA PRIORIDADE NA EDUCAÇÃO

14.

POLÍTICA DE JUVENTUDE

Portugal encontra-se perante um desafio geracional sem precedentes. A geração mais qualificada de sempre é também aquela que enfrenta as maiores dificuldades na transição para a vida adulta, confrontando-se com baixos salários, situações de precariedade laboral, a escassez de habitação e o consequente atraso na capacidade de emancipação. O prolongamento da dependência familiar, o atraso na constituição de família, a quebra das taxas de natalidade e a saída de jovens qualificados para o estrangeiro configuram, hoje, um problema de sustentabilidade demográfica e social.

Entre 2011 e 2021, cerca de 200 mil jovens emigraram, o que representa uma perda estimada de 18 mil milhões de euros em investimento público na sua formação. De acordo com o Observatório da Emigração, um terço dos jovens nascidos em Portugal vive atualmente fora do país, tornando Portugal o país com a taxa de emigração jovem mais elevada da Europa.

As políticas de juventude, que deveriam responder de forma integrada a este fenómeno, têm-se mantido fragmentadas, intermitentes e dependentes de ciclos políticos. A ausência de continuidade e de monitorização eficaz tem impedido a consolidação de uma estratégia nacional coerente, capaz de gerar estabilidade, previsibilidade e confiança entre os jovens. Persistem dificuldades estruturais, desde a discrepância salarial face à média europeia (os jovens portugueses auferem, em média, menos 36% do que os seus pares europeus) à excessiva dependência financeira do agregado familiar. Atualmente, a idade média de saída da casa dos pais está estimada nos 29,7 anos, o que reflete uma falha sistémica de política pública.

Não obstante, ao longo das últimas décadas, Portugal alcançou progressos assinaláveis no domínio das qualificações. A taxa de analfabetismo desceu de 25,7% para 3,1%, e pelo menos 45% dos jovens entre os 25 e os 34 anos já têm hoje um diploma do Ensino Superior, o que aproxima o país da meta europeia de 50% em 2030. Mas, este avanço educativo não tem sido acompanhado por uma valorização correspondente no mercado de trabalho. Em 2024, dois terços dos jovens ganhavam cerca de mil euros mensais, e mais de metade dos contratos celebrados são a termo. O resultado é uma juventude qualificada, mas desvalorizada; integrada no sistema de ensino, mas excluída das oportunidades que deveriam decorrer da sua formação.

A este contexto acresce o crescente impacto da desinformação no quotidiano dos jovens. A rápida disseminação de conteúdos falsos ou manipulados através das plataformas digitais compromete a qualidade da informação disponível, influencia a participação cívica e democrática, afeta a confiança nas instituições e potencia fenómenos de polarização e radicalização. Num contexto em que os jovens obtêm uma parte significativa da sua informação através das redes sociais, torna-se essencial reforçar as competências de literacia mediática e digital, promovendo o pensamento crítico e a capacidade de identificar fontes credíveis, como condição indispensável para uma cidadania ativa, informada e responsável.

A Constituição da República Portuguesa, no artigo 70.º, determina que incumbe ao Estado assegurar aos jovens "proteção especial para efetivação dos seus direitos económicos, sociais e culturais" e criar "condições para a sua efetiva integração na vida ativa". No entanto, cumprir este mandato constitucional exige mais do que programas avulsos, requer uma política de juventude de regime, estável e avaliável, com mecanismos de governação integrados e com metas plurianuais definidas.

É sob este enquadramento que a FAP defende a celebração de um Pacto de Regime pela Juventude, que una Governo, partidos políticos com assento parlamentar e estruturas representativas da sociedade civil, em torno de objetivos comuns, até 2030. Este pacto deverá garantir continuidade às políticas públicas que incidam sobre as novas gerações, prevenindo ruturas com cada ciclo governativo e promovendo uma avaliação independente do seu impacto.

As metas para a década devem, por isso, ser claras e mensuráveis. A FAP defende que se deve reduzir em pelo menos 50% a emigração jovem qualificada até 2030; diminuir em três anos a idade média de saída de casa; assegurar convergência salarial progressiva com a média europeia; e garantir igualdade de oportunidades no acesso à ensino superior, ao emprego e à habitação. Só uma política de juventude sólida e transversal poderá travar a tendência de afastamento entre gerações e devolver confiança a uma geração que recusa ser a primeira a viver pior do que a anterior.

lho, tem a ver com a eliminação de obstáculos, especialmente em áreas profissionais objeto de regulação. Os últimos 15 anos foram marcados por um aumento do escrutínio da qualidade das formações superiores. A mobilidade académica, a comparabilidade dos graus e o reconhecimento mútuo dos diplomas no espaço europeu obrigou à implementação de um sistema de acreditação e avaliação que fomentasse a confiança entre instituições e entre Estados signatários da Declaração de Bolonha e membros do espaço europeu de Ensino Superior. Mas, ainda assim, verificam-se diferenças significativas no acesso ao mercado de trabalho entre os diferentes Estados.

A realização de exames à ordem, a fixação de outros critérios restritivos do acesso, ou a existência de taxas e emolumentos onerosos, devidos desde o momento da inscrição e independentemente da situação laboral, constituem vários exemplos de obstáculos com os quais um jovem diplomado pode ser confrontado, no acesso às designadas "profissões reguladas".

A Constituição da República Portuguesa, no seu artigo 58.º, a propósito dos direitos e deveres fundamentais, consagra o Direito ao trabalho, estabelecendo que "todos têm direito ao trabalho" e que cabe ao Estado promover "a execução de políticas de pleno emprego". Neste artigo encontra-se, ainda, definido que deve ser promovida "a igualdade de oportunidades na escolha da profissão ou género de trabalho e condições".

Neste sentido, por forma a cumprir com os preceitos constitucionais, é fundamental que Portugal empreenda políticas que democratizem o acesso ao mercado de trabalho e que promovam uma valorização salarial adequada ao nível de qualificações e que, no geral, permita assegurar condições de vida dignas.

14.1. Empregabilidade, atração e retenção de talento

A formação superior revela-se fundamental para o avanço do nosso País. O investimento em educação, nomeadamente ao nível do ensino superior, representa a possibilidade de dar passos concretos, sólidos e determinados no caminho traçado para um país mais forte, rumo às metas apontadas para 2030, que são alcançar uma taxa de emprego de 75% na população entre os 20 e os 64 anos, 800 mil formandos em competências digitais e um mínimo de 36 mil trabalhadores requalificados, também com competências digitais.

Ao longo dos últimos anos, o trabalho desenvolvido na área da educação e, especialmente do Ensino Superior, com um progressivo alargamento da base social de recrutamento, resultou numa melhoria significativa das qualificações, sendo frequente ouvir-se a expressão "geração mais qualificada de sempre". Esta circunstância, representa uma grande mais-valia, mas também um desafio social, na medida em que é necessário garantir emprego de qualidade para os novos diplomados.

Ainda que as taxas de desemprego gerais, sem distinção de faixas etárias ou níveis de qualificação, mostrem que o país tem estado próximo de uma situação de pleno emprego, a realidade é que a taxa de desemprego jovem tem permanecido significativamente elevada. Os níveis verificados aquando da crise económico e financeira da década passada, sobretudo durante o tempo da Troika, contribuíram para uma nova vaga de emigração. E, ainda que esses níveis de desemprego jovem tenham baixado, a taxa ainda permanece significativamente acima do indicador geral para o desemprego. Esta circunstância, a par de níveis salariais baixos, e de custos crescentes no acesso a habitação, tem mantido os níveis de emigração elevados.

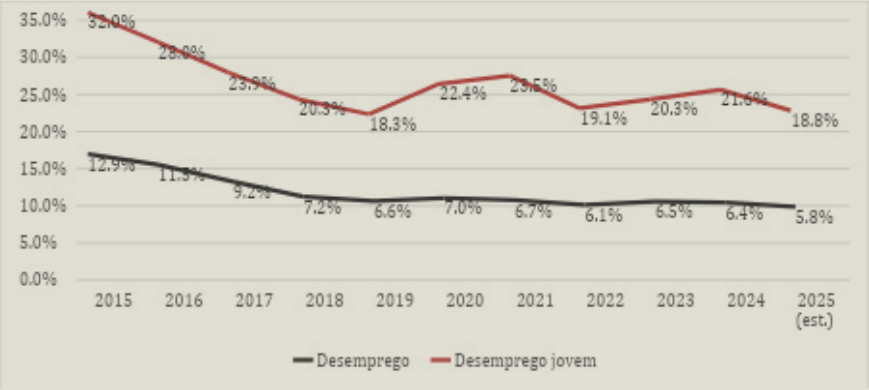
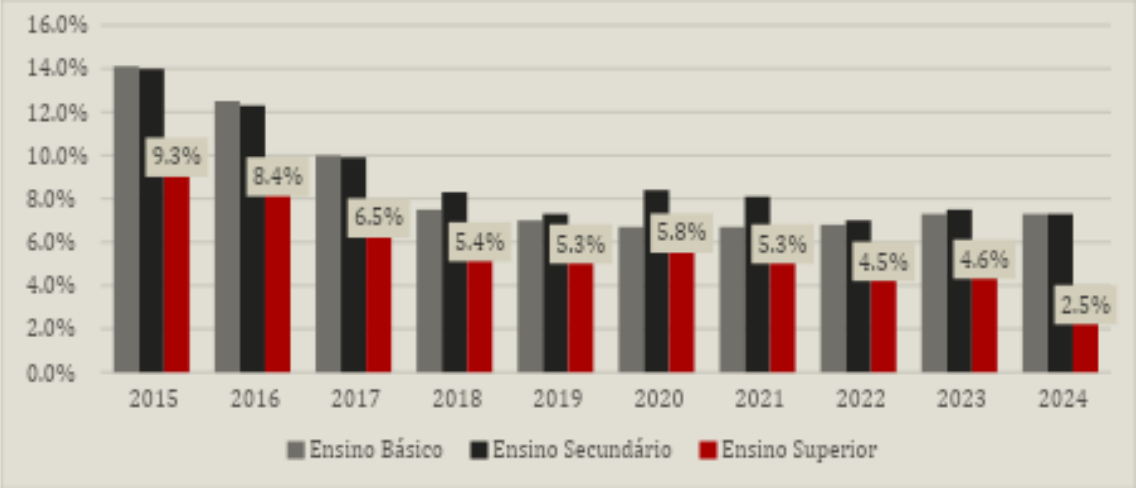


Figura 21
Taxa de desemprego (total) e taxa de desemprego jovem entre 2015 e 2025. [Fonte: IEFP]

14.1.1. Atração e Retenção talento

A FAP defende que a formação de nível superior é central no modelo económico e social do país. Uma sociedade e uma economia centradas no conhecimento depende do progresso científico, tecnológico e, também, cultural. Por esta razão, a valorização do Ensino Superior também se mede pela empregabilidade e pelo nível salarial dos diplomados. E, a capacidade de atrair e reter jovens qualificados revela-se, portanto, um aspeto essencial na estratégia de desenvolvimento do país, assente na qualificação da economia.

No que respeita ao desemprego por níveis de formação, um diploma do Ensino Superior ainda compensa. Por comparação, a taxa de desemprego entre diplomados do Ensino Superior tem sido sempre mais baixa do que a verificada entre outros níveis de formação. Em 2024, a taxa de desemprego entre diplomados fixou-se em 2,5%, cerca de 3,5 pontos percentuais abaixo da taxa de desemprego geral e aproximadamente 4% abaixo das taxas verificadas entre candidatos que apenas concluíram os níveis básico ou secundário.



Quadro 22- *Taxa de desemprego por nível de formação, entre 2015 e 2024. [Fonte: IEFP]*

Ao longo da última década, o Estado tem procurado ampliar a base social de recrutamento para o Ensino Superior, criando contingentes especiais, aumentando vagas e alargando a ação social. Contudo, a capacidade do país para absorver este crescente número de diplomados depende, inevitavelmente, da existência de políticas públicas que promovam a valorização salarial e reduzam a precariedade estrutural que afeta os mais jovens.

O problema é que estas políticas não têm acompanhado o ritmo da qualificação. Hoje, um jovem diplomado é confrontado com salários reais inferiores aos de há dez anos e, considerando a inflação acumulada, o seu poder de compra caiu cerca de 30% ao longo deste período. Inverter esta tendência é fundamental para travar a emigração e reforçar a capacidade do país para reter jovens altamente qualificados.

A este respeito, a política de IRS Jovem, revista em 2024, representa um avanço relevante ao permitir uma redução significativa da carga fiscal nos primeiros anos de vida profissional, contribuindo para aumentar o rendimento líquido dos jovens trabalhadores. No entanto, apesar do seu caráter positivo, esta medida permanece limitada no seu alcance e pode beneficiar de ajustamentos que a tornem mais justa, simples e eficaz, garantindo que o apoio fiscal seja proporcional ao esforço formativo, acompanhe diferentes trajetórias profissionais e não penalize trabalhadores-estudantes ou jovens com percursos académicos mais longos.

As fragilidades salariais têm consequências diretas na independência financeira. Em Portugal, os jovens só conseguem alcançar autonomia económica, em média, aos 29,7 anos, um dos valores mais elevados da União Europeia. Este atraso está estreitamente relacionado com a dificuldade em aceder à habitação, cujo custo aumentou de forma explosiva na última década. Segundo dados do INE, as rendas cresceram mais de 40% desde 2015, e nas áreas metropolitanas já absorvem mais de metade do rendimento líquido médio de um jovem trabalhador.

A conjugação destes fatores: baixos salários, precariedade, carga fiscal elevada, dificuldades no acesso à habitação e fracas perspetivas de progressão, está na origem da nova vaga de emigração qualificada. De acordo com o Observatório da Emigração, entre 30 mil e 40 mil portugueses têm emigrado anualmente de forma permanente desde 2015. Nos dois últimos anos, a tendência de descida observada no pós-pandemia inverteu-se, fixando-se em torno dos 35 mil emigrantes permanentes por ano. Mais preocupante ainda é a mudança no perfil: se em 2015 cerca de 30% dos emigrantes tinham formação superior, hoje esse valor aproxima-se dos 50%, o que significa que o país está a perder sobretudo jovens altamente qualificados.

Os dados recolhidos pela FAP reforçam esta tendência. Um inquérito recente demonstra que 25% dos estudantes da Academia do Porto têm a decisão de emigrar tomada, e 73% admitem uma elevada probabilidade de o fazer depois de concluir o curso. Entre estes, cerca de um terço planeia permanecer no estrangeiro por mais de cinco anos, revelando tratar-se de um fenómeno estrutural e não conjuntural.

O impacto económico desta fuga de talento é expressivo. O estudo da FAP sobre emigração jovem conclui que, se 100 mil jovens qualificados (aproximadamente 25% dos inquiridos) emigrassem, o custo orçamental líquido acumulado ascenderia a 44 mil milhões de euros ao longo de 45 anos, cerca de 1.000 milhões por ano, devido à perda de receitas fiscais, contributivas e de impostos indiretos. Se considerados os 73% que ponderam emigrar, o impacto potencial pode ultrapassar os 100 mil milhões de euros, afetando o financiamento da Segurança Social, a produtividade e a capacidade inovadora do país. Este fenómeno não representa apenas uma perda económica

e orçamental: a saída continuada de jovens qualificados acelera o envelhecimento populacional, reduz a base contributiva futura e compromete de forma estrutural a taxa de natalidade, agravando a inversão da pirâmide demográfica.

Portugal enfrenta, assim, uma situação crítica, pois forma cada vez mais jovens qualificados, mas não lhes oferece condições competitivas para permanecer. A precariedade laboral, a elevada carga fiscal sobre o trabalho, que reduz drasticamente os salários líquidos, e a fraca diversificação económica continuam a limitar a progressão profissional e a atratividade do tecido produtivo. Para ilustrar, um trabalhador com salário médio em Portugal perde cerca de 350€ por mês em IRS e contribuições sociais; em Espanha, com um salário equivalente, o desconto seria pouco superior a 90€. Esta diferença contribui para a menor competitividade salarial dos jovens portugueses.

A redução da dívida pública é importante para a estabilidade macroeconómica, mas não pode ser feita à custa de políticas que desvalorizem ou desincentivem o talento nacional. Fixar jovens qualificados, atrair emigrantes de regresso e captar talento estrangeiro são condições imprescindíveis para o crescimento económico, para a sustentabilidade demográfica e para a modernização do país. Sem estas políticas, Portugal arrisca-se a consolidar uma economia de baixos salários, baixa produtividade e elevada dependência de setores pouco intensivos em conhecimento.

14.1.2. Acesso a profissões reguladas

O acesso ao mercado de trabalho, sobretudo nas áreas objeto de regulação profissional, continua condicionado por obstáculos que afetam desproporcionalmente os jovens diplomados. Nos últimos quinze anos, a crescente mobilidade académica, a comparabilidade dos graus e o reconhecimento mútuo dos diplomas no espaço europeu exigiram a implementação de sistemas robustos de acreditação e avaliação, capazes de garantir confiança entre instituições e entre os Estados signatários da Declaração de Bolonha. Apesar disso, persistem diferenças significativas no acesso às profissões regulamentadas entre países europeus, e Portugal continua a apresentar barreiras excessivas.

Entre esses obstáculos incluem-se a realização de exames de acesso, a imposição de critérios restritivos não diretamente associados às competências adquiridas no ensino superior e o pagamento de taxas e emolumentos elevados, muitas vezes exigidos mesmo antes da obtenção de emprego. Estes mecanismos configuram limitações reais ao exercício de direitos constitucionalmente protegidos. O artigo 58.º da Constituição da República Portuguesa estabelece o direito ao trabalho e determina que o Estado deve promover a igualdade de oportunidades na escolha da profissão, bem

como políticas de pleno emprego. Democratizar o acesso às profissões reguladas é, portanto, uma exigência constitucional.

A nível europeu, Portugal assumiu um compromisso formal de redução das restrições ao exercício de profissões regulamentadas no âmbito do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), após sucessivos relatórios da Comissão Europeia e da OCDE alertarem para o excesso de barreiras corporativas existentes no país. A concretização desse compromisso confrontou-se com resistências significativas por parte de várias Ordens Profissionais. Em alguns casos, como o da Ordem dos Advogados, foram mesmo anunciadas intenções de agravar requisitos de acesso, introduzindo exigências adicionais para novos candidatos. A aplicação de requisitos mais pesados apenas aos diplomados mais recentes, sem evidência de degradação da qualidade das formações superiores, constitui, na perspetiva da FAP, um tratamento desigual e injustificado.

Hoje, os cursos superiores estão sujeitos a padrões de exigência substancialmente superiores aos verificados antes da implementação do RJIES e das reformas decorrentes do Processo de Bolonha. A avaliação é conduzida pela Agência de Acreditação e Avaliação do Ensino Superior (A3ES), cuja independência é reforçada pelo envolvimento obrigatório das Ordens Profissionais nos seus órgãos consultivos. As próprias Ordens são auscultadas sempre que é criada ou alterada oferta formativa relevante para o seu setor de atuação. A FAP reconhece que algumas profissões exigem competências altamente especializadas, mas rejeita qualquer tentativa de equiparar formação superior certificada e avaliada a mera formação profissional.

Ainda assim, por via de diferentes expedientes, várias Ordens continuam a condicionar o acesso e o exercício das respetivas profissões, recorrendo a exames adicionais, critérios de admissão restritivos ou taxas onerosas. Estas práticas corporativas não se coadunam com o papel de entidades públicas profissionais previsto na Constituição.

No âmbito das reformas exigidas pelo PRR, o Governo iniciou um conjunto de alterações legislativas. O primeiro passo foi a aprovação da Lei n.º 12/2023, de 28 de março, que reviu a Lei-Quadro das Ordens Profissionais, clarificando o regime jurídico de criação, organização e funcionamento destas associações públicas. Seguiu-se a Lei n.º 64/2023, de 20 de novembro, que estabeleceu o regime jurídico das sociedades profissionais. No final de 2023, foram aprovadas alterações aos estatutos das várias Ordens Profissionais, processo que suscitou forte controvérsia e levou o Presidente da República a vetar a legislação, invocando preocupações que a Assembleia da República optou por não incorporar na reapreciação subsequente.

Entre as mudanças introduzidas destaca-se a obrigatoriedade de remuneração mínima para estágios profissionais exigidos por algumas Ordens: o legislador determinou que esses estágios devem ser remunerados, pelo

menos, pelo valor do salário mínimo nacional acrescido de 25%. Este princípio reforça a ideia de que o estágio corresponde a trabalho e deve ser justamente remunerado. No entanto, a ausência de mecanismos de cofinanciamento público suscita dúvidas quanto à sua exequibilidade e pode gerar um efeito contrário ao pretendido: a redução do número de oportunidades de estágio em determinadas áreas. Esta preocupação foi, aliás, salientada tanto pelo Presidente da República como pela própria FAP.

A FAP questionou, desde o início, se a revisão dos estatutos das Ordens Profissionais foi acompanhada de estudos de impacto que avaliassem as suas consequências no acesso ao mercado de trabalho, bem como se estariam previstas medidas públicas sob a forma de bolsas, subsídios, regimes contributivos diferenciados ou incentivos fiscais para entidades promotoras que garantissem que a remuneração obrigatória não se transformaria numa barreira acrescida.

Os partidos com representação parlamentar manifestaram disponibilidade para incorporar as preocupações expressas pelo Presidente da República numa futura revisão do enquadramento legal. No entanto, devido aos calendários associados às metas e verbas do PRR, optaram por confirmar a legislação vetada. Assim, é previsível que, nos próximos anos, se verifiquem simultaneamente efeitos positivos — como a eliminação de certos obstáculos corporativos — e potenciais efeitos adversos, nomeadamente no número de oportunidades de estágio e no acesso efetivo aos setores profissionais regulados.

14.1.3. Estágios profissionais

Nos requisitos de acesso ao mercado de trabalho, os estágios adquirem um papel muito importante e crescentemente valorizado. A FAP é a favor da norma jurídica e da prática real de que os estágios profissionais, por serem trabalho, devem ser remunerados. Mais do que isso, a FAP defende que os direitos e deveres do estagiário, nomeadamente em termos de remuneração (incluindo a retribuição mínima mensal garantida), descanso, descontos contributivos e impostos, devem ser tratados de forma equiparada aos de qualquer outro trabalhador. Ainda assim, a FAP entende que devem existir apoios à contratação de estagiários, através da isenção da contribuição da entidade empregadora para a Segurança Social, no que respeita ao pagamento da Taxa Social Única.

Atualmente, a realização de estágios profissionais, de forma voluntária, é apoiada por programas geridos pelo IEFP e, nos termos da lei, estes estágios devem ser remunerados em, no mínimo, 80% do salário mínimo nacional. A FAP considera o enquadramento criado para estes programas adequados, pois para além da flexibilidade de adaptação à realidade do candidato e da área profissional, estabelece bolsas de estágio distintas em função do nível

de qualificações do candidato. Um licenciado irá receber uma bolsa de estágio correspondente a 2 IAS, o que em 2024 corresponde a 1.045€. Este valor é significativamente superior ao pago a um estudante que apenas tenha concluído o ensino secundário (836 €), mas não valoriza suficientemente os níveis de mestrado e doutoramento. Um doutorado que inicie o seu percurso profissional no setor privado, através desta medida, terá direito a uma remuneração mínima de 1.306,25€ - meio IAS a mais, por comparação com a norma aplicada aos licenciados. Ainda que se trate de um estágio, a FAP entende que os patamares remuneratórios definidos para os candidatos com formação superior devem ser revistos, desde o nível de licenciatura e refletindo com maior expressão os diferentes níveis de qualificação, nos termos do quadro nacional de qualificações.

A aposta em medidas de apoio à realização de estágios e a forma como estas são aplicadas é extremamente importante, pois os estágios são, cada vez mais, uma ferramenta indispensável para os jovens adquirirem experiência no início da sua vida profissional. São vários os estudos que demonstram que os estágios contribuem para facilitar a transição do ensino superior ou da formação profissional para o mercado de trabalho.

O relatório de avaliação do Portugal 2020, recentemente publicado, refere que os estágios profissionais e os apoios à contratação têm representado a principal via para a redução do número de jovens que não trabalho, não estudam, nem frequentam formação – os jovens NEET. Os números mostram que 90% dos jovens beneficiários de apoios à contratação e 77% dos jovens que realizaram programas de estágio profissional conseguiram garantir um contrato de trabalho nos seis meses seguintes.

No total, entre 2013 e 2024, foram mobilizados mais de 500 milhões de euros para iniciativas que visam promover o emprego jovem. A FAP destaca que, segundo o relatório apresentado, os estágios "têm um efeito positivo maior para indivíduos com ensino superior", e que os beneficiários acabam por conseguir assegurar salários ligeiramente melhores, situação que "é mais visível três anos após a intervenção". O estudo mostra, ainda, que 59% dos jovens recebe propostas das entidades em que realizaram estágio, sendo que 40% recebeu essa oferta ainda no decurso do estágio. Neste sentido, a FAP considera fundamental que esta política se mantenha ao longo da execução do novo quadro comunitário, cuja aplicação durará até ao final de 2027.

Contudo, a FAP alerta que o sucesso destas medidas depende imperativamente de uma avaliação contínua e de uma monitorização rigorosa no terreno. É crucial assegurar que os estágios profissionais cumprem o seu propósito formativo e de inserção, não se convertendo num mecanismo de precarização jovem ou numa via abusiva para a substituição de trabalhadores plenos por mão de obra significativamente mais barata. Neste sentido, a FAP recomenda o reforço dos mecanismos de fiscalização e o cruzamento de dados entre o IEFP e a Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT),

garantindo que as entidades que recorrem recorrentemente a estagiários para colmatar necessidades estruturais de pessoal sejam penalizadas e impedidas de aceder a estes apoios públicos.

14.1.4 Empreendedorismo e criação do próprio emprego

No domínio do empreendedorismo e da criação do próprio emprego, a FAP considera essencial que o país disponha de políticas públicas eficazes que apoiem os jovens com competências, motivação e capacidade para transformar ideias em projetos economicamente viáveis. Este apoio deve assentar, simultaneamente, no desenvolvimento de competências transversais integradas nos currículos, na promoção de experiências empreendedoras por parte das Instituições de Ensino Superior (IES) e no envolvimento do Estado através de medidas articuladas com os apoios à contratação, à inovação e aos estágios profissionais.

As IES têm vindo a assumir um papel central neste ecossistema, aprofundando a ligação ao tecido empresarial e reforçando a preparação dos estudantes para contextos de inovação. Esta atuação concretiza-se tanto através de incubadoras tecnológicas e académicas, de laboratórios de inovação e de programas de aceleração, como pela integração de competências transversais, designadamente criatividade, resolução de problemas, gestão de projetos, literacia digital, nos planos de estudos e nas iniciativas extracurriculares. A proximidade ao conhecimento científico e técnico tem permitido que muitas destas estruturas lideradas por instituições académicas se destaquem pela qualidade dos projetos que incubam e pelo impacto que geram.

A rede nacional de incubadoras é, atualmente, constituída maioritariamente por estruturas de natureza municipal, promovidas e financiadas por autarquias. No entanto, as incubadoras integradas ou geridas por IES têm revelado um desempenho claramente superior, quer pela especialização dos serviços, quer pela capacidade de atrair projetos inovadores de base tecnológica. Esta diferença encontra explicação quando grande parte das incubadoras municipais foi criada, em plena crise económica e financeira de 2008, num contexto em que, sob orientação europeia, os Estados-Membros canalizaram fundos para a criação de espaços de incubação como forma de estímulo económico. Muitas dessas incubadoras centraram-se sobretudo em apoio logístico e administrativo, sem capacidade para acompanhar iniciativas de natureza tecnológica. As incubadoras académicas constituíram a exceção, funcionando como polos de conhecimento e inovação num contexto económico particularmente adverso.

Atualmente, perante os desafios colocados pela transição digital, pela dupla transição climática e pela crescente competição internacional, é imperativo criar um enquadramento económico e fiscal que valorize projetos empreendedores assentes em tecnologia, inovação e conhecimento científico. Só assim será possível garantir que Portugal desenvolve um tecido econó-

mico diversificado, competitivo e capaz de gerar valor acrescentado.

Os dados mais recentes confirmam a relevância deste setor. De acordo com o "State of the Nation 2024", relatório anual publicado pela Startup Portugal (julho de 2024), encontravam-se ativas em 2023 4.073 startups, responsáveis por um volume de negócios de 2,3 mil milhões de euros, exportações superiores a 1,3 mil milhões de euros e cerca de 25 mil postos de trabalho diretos. O crescimento do ecossistema tem sido consistente desde 2010, com exceção do ano de 2020, e cerca de 70% das startups em atividade foram criadas nos últimos cinco anos, refletindo a vitalidade e capacidade de renovação do setor. Outro aspeto particularmente relevante é que o salário médio praticado nas startups é, segundo a Startup Portugal e a OCDE, 37% superior ao observado no restante tecido empresarial, demonstrando que estas empresas desempenham um papel essencial na valorização salarial dos jovens mais qualificados.

O contributo das IES é igualmente visível na natureza das empresas criadas. Segundo o mesmo relatório, 84% das startups portuguesas atuam em setores intensivos em tecnologia ou conhecimento, e o investimento em Investigação e Desenvolvimento (I&D) cresceu 19% entre 2022 e 2023, reforçando a tendência de integração entre investigação académica, inovação empresarial e criação de valor económico. Os dados evidenciam, assim, que o investimento em empreendedorismo qualificado não só contribui para o crescimento económico, como constitui uma das vias mais eficazes para proporcionar rendimentos mais elevados, oportunidades de carreira mais diversificadas e inserção profissional de maior qualidade para os jovens.

14.2. Acesso à Habitação

As dificuldades de acesso a uma habitação condigna e a preços comportáveis constituem, hoje, o principal obstáculo à autonomia dos jovens face ao agregado familiar de origem. No caso dos estudantes, esta realidade assume contornos ainda mais expressivos. Em 2024, o preço médio de um quarto para arrendamento ultrapassava os 400 euros mensais no Porto e situava-se frequentemente entre 600 e 700 euros em Lisboa, valores que superam a propina anual de um curso de formação inicial e excedem largamente a prestação mensal paga à Instituição de Ensino Superior. No mercado geral de arrendamento, os preços médios chegam a atingir cerca de 16,2 €/m² no Porto e 20,9 €/m² em Lisboa, encontrando-se os valores medianos em 12,58€/m² e 15,83 m², respetivamente. Com efeito, é hoje difícil encontrar um T1 por menos de 800 euros no Porto, enquanto em Lisboa um T1 varia geralmente entre 800 e 1.400 euros e um T2 entre 1.200 e 1.800 euros.

Quadro 23 *- Rendas medianas em 2024, de acordo com os novos contratos de arrendamento registados. [Fonte: INE]*

O acesso à habitação é uma condição básica para a emancipação jovem, para a igualdade de oportunidades no ensino superior e para a coesão territorial. A Constituição da República Portuguesa consagra no artigo 65.º o direito de todos a uma habitação adequada, incumbindo ao Estado a promoção de políticas públicas coerentes de ordenamento, urbanismo e provisão habitacional. Contudo, este direito permanece profundamente fragilizado. Portugal enfrenta a mais grave crise habitacional desde o 25 de Abril, marcada por preços incomportáveis, insuficiência estrutural de oferta, degradação de parte significativa do parque edificado e um mercado de arrendamento desajustado face à capacidade financeira dos jovens. O Eurostat identifica Portugal como o 5.º país da União Europeia com maior esforço financeiro das famílias no arrendamento e como o 2.º onde o peso da renda sobre o rendimento disponível mais cresceu na última década.

A dificuldade em iniciar projetos de vida tornou-se, portanto, estrutural. Em 2024, 56,4% dos jovens entre os 25 e os 34 anos continuavam a viver na casa dos pais, uma das taxas mais elevadas da União Europeia (Eurostat, 2024). A idade média de saída de casa, situada nos 29,7 anos, coloca Portugal entre os países onde a emancipação é mais tardia. As consequências são profundas: adiamento da constituição de família, quebra da natalidade, perda de autonomia económica e emocional e a perceção crescente de que o país não oferece condições para uma trajetória de vida estável.

Esta crise está intimamente ligada ao aumento da emigração jovem qualificada. Segundo o Observatório da Emigração e um estudo realizado pela FAP sobre emigração jovem, cerca de 30% dos jovens portugueses nascidos depois de 1990 residem hoje no estrangeiro. Entre 2019 e 2023, o país perdeu mais de 83 mil jovens entre os 15 e os 39 anos, e o custo económico associado à saída de talento altamente qualificado ultrapassou 18 mil milhões de euros na última década. Entre os fatores mais frequentemente identificados estão os salários baixos, a precariedade laboral, o aumento dos custos de vida e a impossibilidade de encontrar habitação digna e acessível.

Os programas eleitorais mais recentes e as estratégias nacionais e europeias convergem numa conclusão inequívoca: a habitação jovem é um elemento determinante da competitividade do país, da justiça social e da sustentabilidade demográfica. A Agenda Europeia para a Juventude inclui metas explícitas relativas a habitação acessível, estabilidade laboral e bem-estar. O Pacto pela Juventude sublinha a necessidade de políticas estruturais de longo prazo, não dependentes de ciclos governativos. E apesar do financiamento previsto no Portugal 2030 e no PRR, a escala do problema exige reformas profundas e uma visão integrada de habitação pública, arrendamento acessível e mobilização do parque devoluto.

Ao mesmo tempo, algumas medidas de política pública recentes, como o reforço das garantias públicas para compra de primeira habitação até aos 35 anos, a expansão de investimento público em construção e reabilitação e a intenção de reforçar a capacidade de resposta do IHRU, são positivas, mas insuficientes face à dimensão do problema. O programa Porta 65 Jovem permanece marcado por atrasos significativos na análise de candidaturas e no pagamento dos apoios, agravados pelo aumento do número de pedidos, realidade que compromete a confiança dos beneficiários e exige reforço urgente de recursos humanos e orçamentais no IHRU.

Paralelamente, a diversificação de soluções habitacionais deve incluir mecanismos de incentivo à construção modular, mais rápida, mais sustentável e de menor custo, especialmente úteis em períodos de picos de procura, como o início do ano letivo, ou em situações de emergência habitacional. No plano fiscal, a manutenção e expansão das isenções de IMT para jovens compradores da primeira casa, bem como a redução da carga fiscal para contratos de arrendamento a preços moderados, devem consolidar-se como instrumentos permanentes de promoção da acessibilidade habitacional.

Mais do que medidas avulsas, a FAP considera fundamental garantir previsibilidade, celeridade e estabilidade nos programas de apoio à habitação. A política habitacional não pode funcionar por ciclos de oportunidade: exige coordenação estruturada entre Governo, autarquias, instituições de ensino superior e setor social. A construção pública, o arrendamento acessível, a reabilitação urbana, a mobilização de edifícios devolutos e o reforço do alojamento estudantil devem integrar uma estratégia única e coerente.

A FAP reafirma que a habitação é, hoje, a maior barreira à emancipação dos jovens e à fixação de talento em Portugal. Sem uma política habitacional ambiciosa, estável e orientada para resultados mensuráveis, mais habitação pública, mais arrendamento acessível, mais residências estudantis, maior regulação e maior capacidade de planeamento, não será possível travar a emigração, aumentar a natalidade, reduzir desigualdades ou garantir um futuro sustentável para o país. A habitação é, hoje, a política pública mais determinante para o futuro da juventude portuguesa.

14.3. Saúde e Bem-Estar

O desenvolvimento pleno das gerações mais jovens depende de muito mais do que rendimento e qualificações formais. Depende, de forma decisiva, da existência de condições estruturais que garantam saúde física e mental, acesso à cultura e oportunidades de prática desportiva regular. A saúde pública, a cultura e o desporto são, por isso, pilares inseparáveis de uma política de juventude que queira, verdadeiramente, promover bem-estar, autonomia, participação cívica e coesão social.

A pressão crescente sobre o Serviço Nacional de Saúde (SNS), o agravamento dos problemas de saúde mental, a persistência de desigualdades no acesso a bens culturais e a elevada taxa de sedentarismo entre os jovens revelam um padrão comum: a ausência de uma abordagem integrada que reconheça estes domínios como componentes centrais da qualidade de vida. As instituições de ensino superior, as autarquias e o Estado têm aqui uma responsabilidade partilhada.

A FAP reafirma, assim, que investir em saúde, incluindo na saúde mental, mas também em cultura e em desporto é uma condição fundamental para garantir aos jovens melhores resultados académicas e percursos de vida mais equilibrados, participados e sustentáveis. É neste enquadramento que se inscrevem os objetivos e propostas que se desenvolvem nas secções seguintes.

14.3.1. Saúde Pública

A saúde é um direito fundamental consagrado na Constituição e constitui um dos pilares essenciais do bem-estar da população, da coesão social e da sustentabilidade do país. No entanto, os jovens enfrentam hoje desafios específicos que exigem respostas articuladas, estruturais e fundamentadas na evidência científica. As transformações sociais, económicas e culturais da última década alteraram profundamente os padrões de saúde e colocaram maior pressão sobre o SNS, bem como sobre os mecanismos de prevenção, promoção e educação para a saúde dirigidos às novas gerações.

A década iniciada em 2020 tem sido marcada por fenómenos que se reforçam mutuamente: aumento das necessidades de cuidados, transição demográfica acelerada e capacidade de resposta insuficiente do sistema. Em paralelo, emergem outros desafios que agravam este quadro. A prevalência de excesso de peso e obesidade entre crianças e adolescentes atinge níveis preocupantes e as projeções apontam para um crescimento significativo na população adulta nas próximas décadas. A diminuição dos níveis de atividade física, o aumento do sedentarismo, padrões alimentares desequilibrados, o uso problemático de ecrãs e a deterioração dos contextos socioemocionais contribuem para este cenário.

A par destes fatores, verificam-se padrões de risco associados ao consumo de álcool, tabaco e novas substâncias psicoativas, com tendência crescente para episódios de binge drinking entre jovens adultos e para a experimentação de canábis e substâncias sintéticas. Problemas contemporâneos, como dependência digital, jogo online e insuficiente acompanhamento da saúde sexual e reprodutiva, acrescentam camadas de complexidade às políticas públicas de saúde juvenil.

As desigualdades socioeconómicas agravam ainda mais a situação, pois jovens com menores rendimentos têm menos acesso a consultas, a exames complementares, a acompanhamento psicológico e a cuidados preventivos essenciais. Simultaneamente, o aumento do custo de vida, em particular no alojamento e no transporte, reduz a disponibilidade financeira para cuidados básicos de saúde, alimentação adequada e bem-estar.

Neste contexto, as instituições de ensino superior assumem um papel decisivo. Apesar de acolherem mais de 400 mil estudantes, a maioria das universidades e politécnicos continua a dispor de serviços de saúde subdimensionados, com equipas técnicas habitualmente insuficientes e ausência de mecanismos eficazes de triagem, acompanhamento e referenciação articulados com o SNS, deixando milhares de estudantes sem resposta adequada às suas necessidades de saúde física e mental.

Face a este diagnóstico, a FAP defende uma mudança de paradigma inadiável: olhar para a saúde como um todo indissociável, assente na premissa de que a prioridade não deve ser tratar a doença, mas sim preveni-la. Para tal, é urgente que a Direção-Geral do Ensino Superior (DGES) assuma uma responsabilidade central na articulação de políticas transversais de bem-estar, em estreita ligação com o Ministério da Saúde. Esta estratégia preventiva deve passar, obrigatoriamente, por uma regulação estrita do espaço público e digital, limitando e penalizando os anúncios publicitários que promovam maus hábitos alimentares, como produtos hipercalóricos ou com excesso de açúcar direcionados ao público jovem, ao mesmo tempo que se financiam e incentivam campanhas de marketing social que estimulem bons hábitos de nutrição e estilos de vida ativos. Capacitar a DGES

para liderar esta transição no ecossistema académico é o primeiro passo para garantir que a prevenção se sobrepõe à remediação, protegendo o futuro das novas gerações.

14.3.2. Saúde Mental

A precariedade material e emocional que marca a experiência desta geração tem vindo a traduzir-se em novas formas de vulnerabilidade, particularmente visíveis no domínio da saúde mental. A FAP tem alertado, desde o período da pandemia, para a centralidade desta problemática, que se tornou um dos maiores desafios enfrentados pelos estudantes do ensino superior. Estudos recentes indicam que cerca de 45% dos estudantes apresentam sintomatologia depressiva ou ansiosa, resultados que coincidem com os inquéritos realizados pela FAP na Academia do Porto.

Os fatores que alimentam este quadro são múltiplos e cumulativos: precariedade laboral, instabilidade económica, pressão académica intensa, custo de vida elevado e crescente dificuldade em planear percursos de autonomia pessoal e familiar. Estes elementos reforçam-se mutuamente, gerando ansiedade, diminuindo a motivação e afetando o sentimento de pertença à comunidade académica.

Entre os mais jovens, o diagnóstico é ainda mais preocupante. Segundo a OCDE e a Organização Mundial da Saúde, Portugal apresenta uma das taxas de prevalência de ansiedade e depressão mais elevadas da Europa, verificando-se que 45% dos adolescentes já manifestam sintomas depressivos ou ansiosos e que cerca de metade dos estudantes do ensino superior revela níveis significativos de stress psicológico. A saúde mental transformou-se, assim, numa verdadeira emergência de saúde pública.

Apesar das iniciativas recentes, como o Programa para a Promoção da Saúde Mental no Ensino Superior, os recursos disponíveis continuam muito abaixo das necessidades identificadas. O modelo vigente permanece insuficiente para assegurar prevenção eficaz, triagem atempada e respostas adequadas em situações de crise, deixando grande parte dos estudantes sem acesso a acompanhamento psicológico regular ou integrado no SNS.

14.3.3. Cultura

A cultura é um pilar estruturante do desenvolvimento humano e da participação cívica. Mais do que um setor, constitui uma condição de cidadania plena, transversal à educação, ao bem-estar, à criatividade, à economia e à preservação da identidade coletiva. As sociedades mais resilientes são aquelas que reconhecem o valor da criação artística, da memória histórica, da diversidade cultural e do acesso universal ao conhecimento.

Apesar desta importância, Portugal continua a enfrentar fragilidades profundas no domínio cultural. Entre 2016 e 2024, o investimento público em cultura oscilou entre 0,2% e 0,3% do Orçamento do Estado, muito abaixo da média de países como Alemanha, França ou Países Baixos, que dedicam valores entre 1% e 2%. Em 2024, apenas cerca de 18% dos municípios atingiram a meta simbólica de investir 1% dos seus orçamentos em cultura. Esta insuficiência tem impacto direto na vitalidade artística, na proteção do património, no acesso dos jovens a bens culturais e na capacidade do país de fixar talento criativo.

Ao mesmo tempo, a precariedade laboral continua a marcar de forma persistente a vida dos profissionais da cultura. Mais de 70% dos trabalhadores das artes performativas têm vínculos intermitentes, enfrentando períodos de ausência total de rendimento, segundo dados do Ministério da Cultura e da GEP/MTSSS. Embora o Estatuto dos Profissionais da Cultura constitua um avanço, a sua implementação permanece limitada por obstáculos burocráticos, operacionais e financeiros, deixando muitos criadores, técnicos, mediadores e produtores em condições económicas inferiores às da generalidade dos trabalhadores.

A transformação dos modos de criação e fruição cultural acentuou estas desigualdades. A digitalização alterou profundamente a forma como se consome música, cinema, literatura, artes visuais ou conteúdos multimédia, abrindo novas possibilidades criativas, mas também reforçando assimetrias entre regiões, instituições e públicos. As plataformas digitais concentram poder económico e de distribuição, tornando ainda mais urgente a regulação dos mercados culturais digitais e a proteção dos direitos dos criadores, em alinhamento com as diretivas europeias para o mercado único digital.

No plano territorial, a política cultural em Portugal é marcada por uma forte centralização em Lisboa e no Porto, onde se concentram equipamentos, financiamento, programação regular e oportunidades profissionais, enquanto extensas áreas do interior e das regiões autónomas enfrentam carências persistentes de oferta cultural. Esta assimetria compromete a democratização do acesso à cultura e contribui para a exclusão territorial e para a migração de jovens para o litoral, pelo que a política cultural deve ser assumida como um instrumento de coesão territorial, garantindo uma oferta cultural regular, acessível e descentralizada em todo o país.

Portanto, se considerarmos que as universidades, politécnicos, escolas artísticas, academias, bibliotecas e museus universitários funcionam como centros de criação, experimentação e difusão cultural, as IES podem assumir um papel relevante. No entanto, estes espaços enfrentam restrições financeiras e dificuldades de articulação com os ecossistemas culturais locais, verificando-se ainda um subaproveitamento da participação estudantil. Paralelamente, as associações académicas e estruturas estudantis também

constituem alguns dos mais relevantes impulsionadores de criação e programação cultural jovem, através de festivais, residências artísticas, exposições e projetos de intervenção comunitária.

Os dados do Eurobarómetro da Cultura são claros: 74% dos jovens europeus consideram a cultura essencial para compreender o mundo contemporâneo, e 67% associam a participação cultural ao bem-estar psicológico. Estes indicadores reforçam a urgência de políticas públicas que reconheçam a cultura como elemento central da transição geracional, da saúde mental, da qualidade democrática e da construção de comunidades mais coesas e participativas.

14.3.4. Desporto

O desporto é um instrumento essencial de promoção da saúde, inclusão social, cidadania ativa e desenvolvimento humano integral. A prática regular de atividade física contribui para a prevenção da doença, reforça a saúde mental, favorece estilos de vida saudáveis e desenvolve competências como a disciplina, o trabalho em equipa e a resiliência. Entre os mais jovens, desempenha ainda um papel estruturante no bem-estar físico, emocional e social.

Apesar desta relevância, Portugal enfrenta desafios profundos no domínio do desporto e da atividade física. Segundo o Eurobarómetro do Desporto, 53% dos portugueses nunca praticam atividade física, e apenas 9% cumprem as recomendações da Organização Mundial da Saúde. Entre adolescentes e jovens adultos, o cenário é igualmente preocupante: cerca de um terço apresenta excesso de peso, e os níveis elevados de sedentarismo estão associados a maior risco de ansiedade, stress académico e problemas de saúde mental.

As desigualdades socioeconómicas e territoriais agravam este quadro. As regiões com menor densidade populacional dispõem de menos oferta desportiva estruturada, enfrentam escassez de infraestruturas adequadas e dependem de equipamentos escolares ou municipais frequentemente insuficientes. Em simultâneo, os custos associados à prática desportiva (mensalidades, equipamentos, deslocações) limitam o acesso de milhares de jovens a clubes, modalidades e competições.

No ensino superior, o desporto universitário assume um papel determinante na promoção da saúde, na integração académica e no desenvolvimento de competências informais. A FAP, através dos Campeonatos Académicos do Porto (CAP) e do apoio aos Campeonatos Nacionais Universitários, tem garantido, há décadas, oportunidades de prática regular para milhares de estudantes. De acordo com o Eurobarómetro do Desporto (2018 e 2022), a faixa etária dos 15 aos 24 anos é, em média, a mais fisicamente ativa na União Europeia; contudo, em Portugal, a transição para o ensino superior coincide

frequentemente com o abandono da prática desportiva regular, associada ao desaparecimento da Educação Física curricular e ao aumento do sedentarismo académico. Todavia, persistem constrangimentos relevantes: falta de instalações desportivas, horários inadequados, dificuldades de financiamento, fraco reconhecimento institucional do desporto universitário e ausência de políticas nacionais que articulem educação, juventude e saúde pública.

A dimensão comunitária do desporto deve igualmente ser valorizada. As atividades escolares, universitárias e locais desempenham um papel insubstituível na integração dos estudantes deslocados, na criação de laços sociais e na promoção de estilos de vida ativos. Uma política desportiva moderna deve reconhecer esta transversalidade, incorporando o desporto como instrumento de saúde pública, inclusão social e desenvolvimento territorial.

A generalidade das forças políticas representadas na Assembleia da República reconhece esta urgência, convergindo na necessidade de modernizar infraestruturas, reforçar o desporto escolar, valorizar o desporto universitário e criar programas de combate ao sedentarismo. A Estratégia Europeia para a Atividade Física 2030 estabelece metas ambiciosas que Portugal deve acompanhar, integrando o desporto na agenda educativa, digital, climática e de saúde.

A FAP reafirma, por isso, que promover o desporto entre jovens é promover cidadania, saúde e igualdade de oportunidades. É investir num país mais ativo, mais saudável e mais coeso. Para tal, é indispensável uma política integrada, sustentada por financiamento adequado, visão estratégica e cooperação entre Estado, autarquias, instituições de ensino superior e movimento associativo.

Propostas

14. Celebração de um Pacto de Regime pela Juventude

• Definir metas mensuráveis até 2030 (por exemplo, redução da emigração jovem, convergência salarial e diminuição da idade média de emancipação) e estabelecer uma Comissão de Acompanhamento composta por representantes do Governo, do Parlamento, das federações académicas, associações juvenis, autarquias e entidades independentes, assegurando transparência e avaliação pública anual dos resultados.

• Estabelecer um Pacto de Regime pela Juventude, subscrito por todas as forças políticas com assento parlamentar e acompanhado por uma comissão plural de avaliação, garantindo estabilidade e continuidade nas políticas públicas dirigidas às novas gerações.

• Criar uma Agenda Nacional para a Juventude, com metas a 5, 10 e 20 anos, resultado de um pacto interpartidário, envolvendo juventude, setor empresarial e decisores políticos, que garanta continuidade e estabilidade nas políticas públicas de emprego, formação e fixação de talento, prevendo mecanismos de monitorização contínua e reavaliação periódica das medidas.

14.1. Empregabilidade, atração e retenção de talento

14.1.1. Atração e Retenção talento

• Aumentar para 3 anos o período de isenção total no âmbito do IRS Jovem até aos 35 anos, abrangendo os rendimentos até ao limite do 4.º escalão, e a partir do primeiro ano de trabalho, seguido de um período de redução progressiva da isenção, com um limite de 25%.

• Corrigir a desigualdade existente no regime do IRS Jovem, assegurando que o benefício fiscal é aplicado de forma imediata e uniforme a todos os jovens, quer exerçam atividade por conta de outrem ou como trabalhadores independentes. Para tal, deve ser revista a regulamentação aplicável à retenção na fonte, garantindo que o benefício previsto na lei se traduz num aumento real do rendimento mensal e não apenas num reembolso diferido em sede de IRS.

• A introdução de uma alteração ao regime de isenção estabelecido no IRS Jovem até aos 35 anos, por forma a não prejudicar jovens que tenham sido trabalhadores-estudantes durante o seu processo formativo. Para o efeito, a contagem do período de isenção deve iniciar-se, ou a partir do primeiro ano em que foi entregue a primeira declaração de IRS sozinho, sem ser dependente numa declaração terceira; ou a partir do primeiro ano em que entre-

gue a primeira declaração de IRS sozinho da sua carreira declarativa, após ter concluído um curso de licenciatura ou mestrado.

• Apoiar a contratação de jovens até aos 30 anos, através da isenção da TSU durante 3 anos, para todas as empresas, na celebração do primeiro contrato sem termo, desde que com remuneração base superior a 1.250€, e sem prejuízo da contagem dos anos de trabalho para a idade de reforma.

• Aplicar uma redução da taxa de IRC, extensiva às empresas que já beneficiem da taxa reduzida, quando pelo menos 40% dos seus trabalhadores tenham menos de 35 anos e existam políticas ativas de valorização salarial e retenção de talento, nomeadamente através do aumento do salário médio dos jovens qualificados, da concessão de apoios à habitação, de planos de poupança reforma e de programas de formação contínua.

• Prosseguir com a política de valorização salarial dos doutorados, colocando os detentores deste grau académico na primeira posição remuneratória acima dos 2 mil euros, no momento de ingresso na administração pública e considerando o doutoramento como fator de majoração na progressão da carreira e avaliação (SIADAP) ao longo da vida profissional.

14.1.2. Acesso a profissões reguladas

• Assegurar, pela via legal, que os critérios e requisitos adotados pelas Ordens Profissionais para o acesso ao exercício de profissões reguladas, sobretudo a fixação de taxas, emolumentos e valores de quota, obedecem ao princípio da proporcionalidade, para que nenhum recém-formado fique impedido de iniciar a sua vida profissional devido a questões de índole económica. Contemplar, nestes casos, mecanismos de flexibilização temporal, permitindo o diferimento de encargos no início do percurso profissional ou até à estabilização da atividade, bem como garantir a publicação anual dos critérios de acesso e dos respetivos encargos, reforçando a transparência e a previsibilidade para os candidatos.

• Garantir que as condições exigidas aos recém-licenciados no acesso à profissão não são desproporcionalmente diferentes das exigidas aos profissionais já admitidos pela respetiva Ordem e que as condições exigidas ao exercício de determinada profissão regulada, devem ser periodicamente cumpridas, através da Formação Profissional Contínua, numa lógica de atualização de conhecimentos, pelos profissionais que já se encontram a exercer essa profissão.

• Reverter a uniformização que foi introduzida nos estatutos das Ordens Profissionais, por forma a permitir que os estágios profissionais exigidos para o acesso a determinadas profissões possam ter durabilidades proporcionais às competências que se considerem necessárias para o exercício da dada profissão.

• Implementar medidas públicas, sob formato de bolsa, subvenção ou complemento, que permitam apoiar a realização de estágios profissionais conducentes ao exercício de atividades profissionais reguladas, para garantir que as exigências remuneratórias estabelecidas não se constituem num novo obstáculo no acesso ao mercado de trabalho.

• Garantir a publicação anual dos critérios, vagas e condições de acesso às profissões reguladas por parte das respetivas ordens profissionais;

• Criar mecanismos de monitorização pública do impacto das reformas legislativas no acesso dos jovens ao exercício profissional.

14.1.3. Estágios profissionais

• Assegurar que todos os estágios são remunerados, de forma digna e contabilizados como parte da carreira contributiva, ainda que a entidade empregadora possa ser isenta do pagamento da Taxa Social Única, como forma de ser estimulada a sua participação no processo formativo do futuro profissional.

• Rever os patamares estabelecidos para as medidas de promoção de estágios através de programas geridos pelo IEFP, valorizando os diplomados pelo Ensino Superior e, entre estes, progressivamente aqueles que detém um nível de qualificação mais elevado.

• Criar um mecanismo nacional de monitorização e fiscalização da qualidade dos estágios profissionais, em articulação com o IEFP e as instituições de ensino superior, definindo critérios mínimos de qualidade e acompanhamento formativo, disponibilizando um canal de denúncia para situações de abuso ou irregularidades e reforçando a prevenção da utilização de estágios para suprir necessidades permanentes de trabalho.

14.1.4. Empreendedorismo e criação do próprio emprego

• Rever a Estratégia Nacional de Empreendedorismo, tendo como objetivo duplicar os principais indicadores de aferição de resultados: número de start-ups, emprego criado, investimento mobilizado e respetivo peso no PIB nacional.

• Estabelecer consórcios regionais de incubação, nos quais incubadoras académicas apoiam start-ups em incubadoras municipais, valorizando a infraestrutura existente e alinhando a rede às estratégias RIS3 regionais.

• Estabelecer um quadro fiscal adequado para start-ups e empresas em expansão, em linha com os referenciais acordados a nível europeu, em 2021, no âmbito da assinatura do pacto EU Startup Nations Standard of Excellence, designadamente no que respeita a processos de constituição, capitalização, aquisição e fusão.

• Estender os incentivos fiscais previstos no programa KEEP – Key Employee Engagement Program, relativo à participação de empreendedores no capital de empresas de base tecnológica, a outros setores da atividade económica, desde que enquadrados nas estratégias de especialização inteligente aprovadas pela respetiva Comissão de Coordenação do Desenvolvimento Regional.

14.2. Acesso à Habitação

• Integração das políticas de habitação jovem num quadro único, articulando o Porta 65, o PNAES e outros programas existentes ou novos, sempre que dirigidos aos jovens, permitindo o desenvolvimento de uma política integrada que elimine sobreposições, otimize recursos e garanta um aumento efetivo da oferta habitacional a preços acessíveis, tanto para estudantes deslocados como para jovens trabalhadores.

• Melhorar a operacionalização do programa Porta 65 Jovem, através de um reforço significativo da dotação orçamental, da redução do tempo médio de resposta para 45 dias e da disponibilização de recursos humanos adicionais no IHRU para análise célere das candidaturas.

• Rever o modelo da Garantia Pública para compra de habitação, permitindo que seja cumulável com apoios municipais ou regionais, e alargando-a à aquisição de habitação cooperativa ou em regimes de arrendamento com opção de compra.

• Acelerar a implementação das Estratégias Locais de Habitação, estabelecendo metas anuais obrigatórias de construção e reabilitação de habitação pública em cada município, de forma a cumprir a meta nacional de aumentar a percentagem de parque público de cerca de 2% para 5% até 2030, incluindo a promoção de modelos de parceria público-privada que reforcem a capacidade de resposta das autarquias.

• Implementar quotas municipais de arrendamento acessível e incentivos fiscais à reabilitação de imóveis devolutos sempre que destinados a atrair e fixar jovens.

• Promover legislação específica que incentive a construção modular e industrializada, através da redução da taxa de IVA aplicável, isenção de IMT e IMI durante o período de instalação e licenciamento em regime de fast-track para projetos de caráter social, estudantil ou temporário.

• Desenvolver um programa nacional de habitação modular temporária, com infraestruturas de rápida instalação destinadas a responder a picos de procura habitacional (como o início do ano letivo ou deslocações laborais sazonais) e situações de emergência social, aproveitando terrenos públicos devolutos.

14.3. Saúde e Bem-Estar

14.3.1. Saúde pública

• Aumentar o investimento na prevenção e acompanhamento especializado, com o objetivo de reduzir o abandono escolar, melhorar o desempenho académico e contribuir para o bem-estar geral dos jovens.

• Implementar um Programa Nacional de Prevenção da Obesidade Juvenil, com metas anuais e articulação entre SNS, escolas, IES e e a DGS, nomeadamente através do Programa Nacional para a Promoção da Alimentação Saudável (PNPAS), reforçando nutricionistas e restringindo a publicidade e anúncios alimentares com conteúdos obesogênico dirigidos a estes públicos dentro e nas imediações dos estabelecimentos de ensino, de modo a promover ambientes alimentares saudáveis e reduzir o excesso de peso entre jovens.

• Reforçar políticas de prevenção para comportamentos de risco, através de programas integrados sobre álcool, tabaco, substâncias psicoativas, dependência digital e jogo online, com campanhas permanentes em IES e redes sociais, equipas móveis de prevenção em eventos académicos e culturais.

• Promover a literacia em saúde e o combate à desinformação, através de um programa nacional implementado em escolas, IES e plataformas digitais, com parcerias científicas, conteúdos digitais certificados para jovens e mecanismos de monitorização e resposta rápida, reforçando a prevenção, o uso adequado do SNS e a confiança em vacinação e cuidados de saúde.

14.3.2. Saúde mental

• Estabelecer um programa coordenado entre os ministérios com a tutela da Saúde e da Educação, com financiamento próprio para a contratação de psicólogos e psiquiatras que possam atender estudantes, em todas as IES, assegurando um rácio mínimo de 1 profissional de saúde mental por cada 1.000 estudantes. Como complemento a esta medida e para assegurar uma resposta mais imediata, propõe-se ainda:

• A criação de um plano de contingência imediato para estudantes em situação de maior vulnerabilidade, garantindo acesso rápido a acompanhamento psicológico;

• O estabelecimento de protocolos temporários entre as IES, o SNS, redes de psicólogos credenciados e a Ordem dos Psicólogos Portugueses, permitindo reforçar de forma célere a capacidade de resposta;

• A definição de metas progressivas de redução do rácio, tendo como referência o rácio defendido a nível europeu de 1 psicólogo por cada 500 estudantes, com mecanismos de avaliação e acompanhamento que permitam

monitorizar esta evolução;

• O reforço da divulgação das consultas de psicologia universitária e de campanhas de sensibilização para a saúde mental.

• Investir na divulgação junto de jovens e estudantes da Linha de Aconselhamento Psicológico do SNS24 e apoiar o desenvolvimento de campanhas de sensibilização sobre saúde mental e gestão do stress, envolvendo as Federações e Associações Académicas e de Estudantes.

14.3.3. Cultura

• Garantir o investimento mínimo de 1% do Orçamento do Estado para a Cultura até 2028, através de uma lei de programação cultural plurianual com avaliação anual pelo Parlamento, assegurando financiamento estável para património, artes e projetos de inclusão cultural, reforçando a autonomia das instituições culturais, a criação artística e a democratização do acesso.

• Criar um Programa Nacional de Cultura Jovem, com um plano integrado de incentivo à participação cultural para estudantes do ensino superior e jovens até aos 30 anos, incluindo a integração tecnológica dos benefícios num instrumento único, como o Cartão Jovem Europeu ou o Cartão de Estudante Internacional (ISIC), contemplando bolsas de criação artística, vouchers culturais e uma maior articulação entre IES, autarquias e equipamentos culturais, promovendo o acesso, a formação, a criação artística, a mobilidade cultural e a redução das desigualdades territoriais.

• Promover a descentralização cultural através da criação de redes regionais de cultura, com financiamento plurianual e articulação intermunicipal, envolvendo IES regionais, programas de residência artística e incentivos à mobilidade cultural, de modo que se reduzem assimetrias territoriais, se fortaleça a programação fora dos grandes centros urbanos e se fixem artistas e projetos no interior do país.

• Reforçar a regulação do mercado cultural digital e a proteção dos direitos dos criadores, adaptando o quadro legal português às diretivas europeias para o Mercado Único Digital, através da regulamentação das plataformas, da definição de quotas de produção nacional e de mecanismos de transparência e auditoria, garantindo justa remuneração, equilíbrio económico nas cadeias digitais e o fortalecimento das indústrias culturais.

14.3.4. Desporto

• Reforçar o desporto universitário como dimensão essencial da vida académica, através de investimento específico em modalidades e competições, valorização das estruturas desportivas das IES e apoio à participação estudantil.

- Criar um Plano Nacional de Infraestruturas Desportivas, com investimento plurianual para reabilitar, modernizar e construir equipamentos desportivos, priorizando regiões do interior, escolas e IES, através de um mapeamento nacional de necessidades infraestruturais e de linhas de financiamento específicas.

- Reforçar a proteção social dos trabalhadores do desporto, através da reforma do regime laboral aplicável a treinadores, árbitros, técnicos e profissionais de apoio, criando um regime contributivo ajustado à sazonalidade das modalidades e um fundo de apoio para períodos de interrupção, garantindo estabilidade de carreira, dignidade profissional e maior qualidade na formação desportiva.

- Promover o voluntariado desportivo e projetos comunitários, incentivando a participação juvenil no desporto como instrumento de cidadania e serviço à comunidade, com o voluntariado em IES registado no suplemento ao diploma, e com a atribuição de bolsas a jovens voluntários em clubes e associações, reforçando a integração social, o desenvolvimento de competências e o apoio aos clubes de pequena e média dimensão.

- No seguimento dos investimentos previstos no Plano Nacional de Infraestruturas Desportivas, criar um mecanismo de discriminação positiva no Orçamento do Estado para as IES que apresentem projetos consolidados de "Campus Saudável", incentivando a promoção de hábitos ativos, bem-estar estudantil e a criação de ambientes universitários mais saudáveis.

- Estabelecer um referencial nacional entre a Direção-Geral da Saúde e as IES para capacitar os serviços de apoio ao estudante a realizar a prescrição de exercício físico, promovendo a integração de programas de atividade física adaptada na vida académica, contribuindo para a saúde, prevenção de doenças e melhoria do bem-estar dos estudantes.

FEDERAÇÃO ACADÉMICA DO PORTO

POR UMA PRIORIDADE NA EDUCAÇÃO