

Autonomia e Governação no Ensino Superior Português

Sessão: Recomendações da OECD para Portugal

Cláudia S. Sarrico

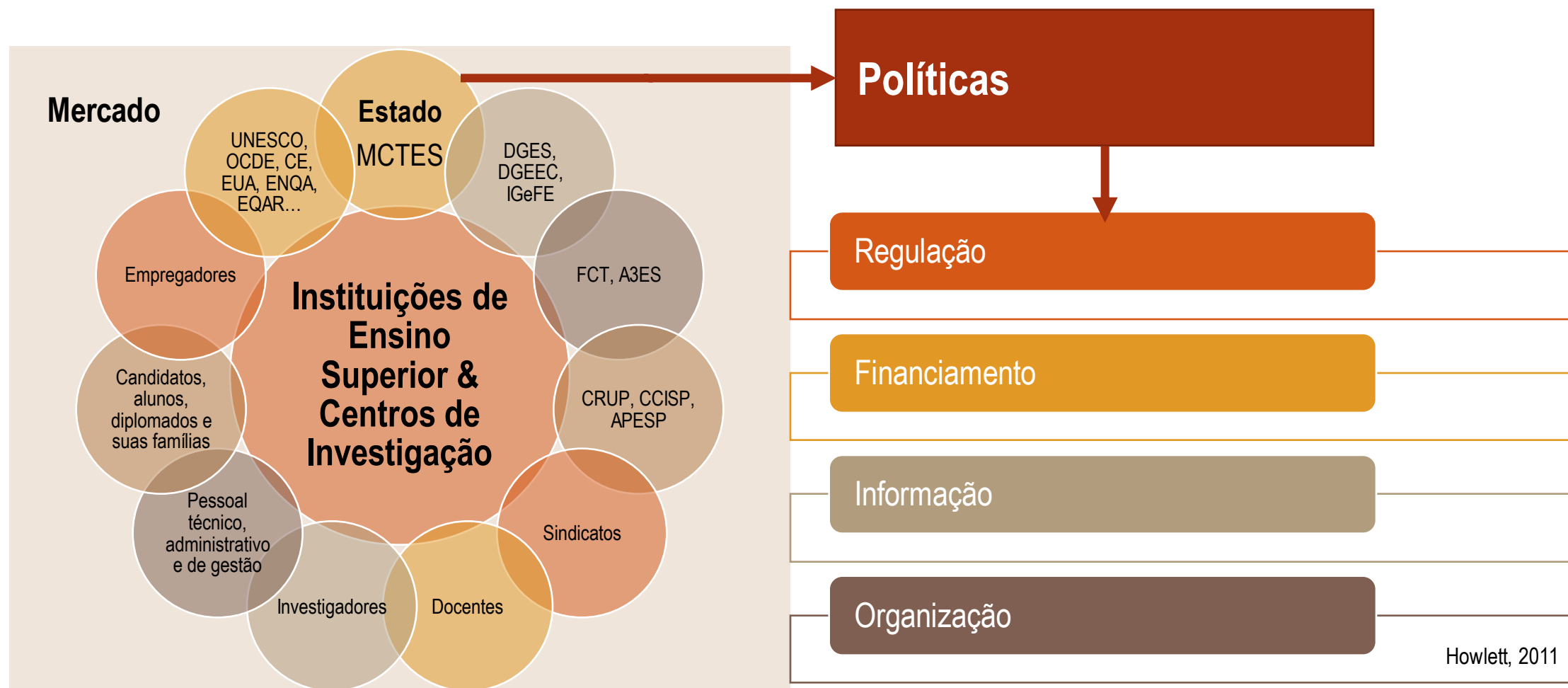
Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho



Universidade do Minho
Escola de Economia e Gestão

Centro de Investigação de Políticas do Ensino Superior

Complexidade da Governação do Ensino Superior



Relatórios da OCDE sobre o ensino superior em Portugal

OECD (2008), *Tertiary Education for the Knowledge Society: Volume 1 and Volume 2*, OECD Reviews of Tertiary Education, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264046535-en>.

- OECD (2007), *Reviews of National Policies for Education: Tertiary Education in Portugal 2007*, Reviews of National Policies for Education, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264009769-en>.
- OECD (2019), *OECD Review of Higher Education, Research and Innovation: Portugal*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264308138-en>.
- OECD (2022), *Resourcing Higher Education in Portugal*, Higher Education, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/a91a175e-en>.



OECD (2007), *Reviews of National Policies for Education: Tertiary Education in Portugal 2007*, OECD Publishing, Paris

- Estudo pedido por Mariano Gago em Junho de 2005.
- No âmbito da avaliação do sistema educativo.
- Recomendações relativas a cinco temas
 - *strategic steering of the tertiary education system;*
 - *governance and management of higher education institutions;*
 - *strategic management of research, R&D and innovation;*
 - *access and participation; and*
 - *investment in the tertiary sector.*

Síntese

- Inexistência de planeamento estratégico formal em vigor, seja a nível nacional, seja a nível institucional.
 - Propõe Conselho Coordenador do Ensino Superior, CCES.
 - CCES deve elaborar um objectivos com base na estrutura de planeamento, fornecendo uma base para a negociação de **acordos de desempenho** entre o ministério e as instituições.
 - Pretende-se um **espectro diversificado de instituições**, ao invés de uma média medíocre que as fórmulas de financiamento aplicadas nacionalmente tendem a promover e a recompensar.
- Reformulação completa das estruturas deliberativas das instituições.
 - Integração de **partes interessadas externas** na governação das instituições.
 - **Seleção**, em vez de eleição, dos reitores e presidentes.
 - **Redução do número e tamanho dos órgãos internos**, e criação de “conselhos académicos” como órgão definitivo de tomada de decisões académicas e de formulação de políticas da instituição.
 - “**Conselhos académicos**” devem ser complementados por um **conselho executivo** para ajudar o reitor a tomar decisões sobre recursos.
 - Os órgãos institucionais não devem ser replicados nas unidades orgânicas, mas há lugar para conselhos de académicos (*faculty board*) e comissões de ligação estudantil.

Síntese

- Redefinição da relação entre instituições e o governo, para livrá-las de uma gestão excessivamente detalhada.
 - Recomendações sobre o conteúdo da nova legislação sobre IES devem ser solicitadas a um painel de **especialistas internacionais**.
 - **Eliminação de regulamentos** que limitam a autonomia das instituições.
 - Os docentes e funcionários das instituições de ensino superior passariam a ser **funcionários da IES e deixariam de ser funcionários públicos**.
 - Os salários seriam da responsabilidade das IES.
 - Criação de postos de trabalho estaria sujeita a um processo interno envolvendo o acordo formal apenas do órgão de gestão da IES.
 - As **finanças das IES não seriam consideradas finanças do estado**.
 - A **autonomia das IES está dependente da obrigação de ter um orçamento equilibrado a cada ano**.
- A **divisão binária deve ser reforçada**.
 - Definições claras para as universidades e os politécnicos.
 - Aumentar a **ênfase dos politécnicos em programas de ciclo curto**.
 - Garantir que **as universidades não ofereçam programas que caibam no âmbito dos politécnicos**.
 - O papel do **politécnico** no espaço da investigação não se sobreponha ao papel da universidade, mas ser complementar a ela, concentrando-se mais na **transferência e desenvolvimento de tecnologia**.
 - Os politécnicos devem ter um respeito considerável por si próprios e pelo seu papel.

Síntese

- **Financiamento**

- Os apoios financeiros aos estudantes são insuficientes. Introdução de um sistema de **empréstimos estudantis contingentes aos rendimentos** futuros dos diplomados.
- **Eliminação das ineficiências institucionais** como um precursor para o aumento do financiamento do governo.
- As **propinas devem ser significativamente aumentadas**, de forma a contribuir para a disponibilização de recursos adicionais às instituições e a reconhecer as significativas vantagens financeiras positivas que uma qualificação do ensino superior confere aos diplomados ao longo da sua vida profissional.

- **A endogamia é um problema sério em Portugal**

- O sistema de nomeação de docentes deve ser mudado radicalmente.
- Os processos devem ser **competitivos e transparentes**, e a avaliação de mérito deve ser realizada por pares externos (de preferência apoiados por **especialistas internacionais**).

- **Qualidade**

- *(Não duplicação de avaliação do sistema pela ENQA).*
- Elevada **ineficiência formativa** no ensino secundário e em todas as instituições de ensino superior. Indiferença significativa a esses números entre a comunidade académica.
- Processo de Bolonha é oportunidade para reestruturar os cursos.



OECD Review of Higher Education, Research and Innovation: Portugal



OECD (2019), *OECD Review of Higher Education, Research and Innovation: Portugal*, OECD Publishing, Paris.

- Estudo conjunto EDU & STI, pedido por Manuel Heitor, levado a cabo em 2017.
- Mais abrangente, e à medida.
- Cobre ensino superior, investigação e inovação:
 - *Governance, strategy and funding in the HERI System*
 - *Missions, profiles and resource use in HEIs*
 - *Higher education provision, access and support mechanisms*
 - *Doctoral training*
 - *Academic careers*
 - *High-skilled employment, co-operation with HEIs and innovation in the business sector*

Síntese

- *Governance, strategy, and funding in the higher education, research, and innovation system*
 - Portugal needs a **comprehensive and coherent national strategy** to guide public higher education, research, and innovation in the mid- to long-term
 - Improved **co-ordination across government** is needed to support the development of a comprehensive policy strategy and priorities
 - The future of **State Laboratories** within Portugal's research system is **unclear**
 - The **resources** allocated to higher education, research and innovation are **not aligned** to an overall strategy, or to policy goals guiding the work of government
 - **Funding** allocation processes at agency level **limit** the implementation of national priorities
- *The missions, profiles and use of resources of higher education institutions*
 - The **profiles and missions of Portugal's public higher education institutions**, viewed as a system, are **not well aligned** to national and regional needs
 - Higher education institutional **autonomy** and responsibility have expanded, but remain **insufficient**
 - **Public spending** is provided in a way that **hampers** sound financial management by higher education institutions
 - **Funding and steering policies do not encourage institutional profiling** and division of labour

Síntese

- *Higher education provision, access and support mechanisms*
 - **Differentiation and flexibility** in modes of provision and pedagogical approaches remain **limited**, jeopardising Portugal's attainment goals
 - **Pathways from secondary** to higher education **limit** further widening and social diversification of higher education access
 - Financial and academic **support for students needs improvement** to achieve attainment goals
- *Doctoral training*
 - The funding and delivery of **doctoral training is not well configured** to prepare doctoral graduates for today's research roles
 - **More needs to be done to create quality employment** opportunities for doctoral graduates in Portugal

Síntese

- *Academic Careers*
 - Problems of **queuing** and **in-breeding** in academic careers are extensive
 - The structure of careers is marked by **weak differentiation** and **limited performance-based rewards**
 - **Low career mobility** and **late retirement** hinder innovation and diversity
- *High-skilled employment, co-operation with HEIs and innovation in the business sector*
 - There is a need to support low and mid-tech businesses to develop their internal innovation capacity
 - Mismatches between the supply and demand for qualified staff may be hampering innovation
 - Further support for intermediary organisations in low technology industry and service sectors is needed
 - The knowledge transfer infrastructure should be strengthened



Higher Education

Resourcing Higher Education in Portugal



OECD (2022), *Resourcing Higher Education in Portugal*, Higher Education, OECD Publishing, Paris.

- Estudo pedido por Manuel Heitor, e continuado por Elvira Fortunato e Pedro Teixeira.
- Parte de um programa co-financiado pela Comissão Europeia
- Âmbito mais restrito:
 - *In line with the terms of reference agreed in advance with Portugal's Minister for Science, Technology and Higher Education, the review has a **strong focus on core operating funding for public higher education institutions**, where there is a broad consensus that a more transparent and rational allocation model must be restored.*

Síntese

1. Core funding for higher education institutions

- Ensure **clarity** about the purpose of the core operating grant to public HEIs
- Develop a new model for allocating core public funding to HEIs, guided by the principles of **transparency, equity and efficiency**
- Recognise that implementation of a new funding allocation model will require a **transition period** and **additional resources**

2. Supporting the future development of the higher education system

- **Update the country's vision** for the higher education system, recognising more explicitly the need for **restructuring**
- Require HEIs to develop clear **profiles** and realistic development strategies in **institutional agreements**
- Allocate **strategic funding** to all public HEIs and provide **adjustment funds** to institutions with the greatest need to adapt
- Ensure other policy tools support **institutional profiling** and **system coherence**

3. Resourcing accessible higher education

- Maintain commitment to **territorial coverage** of higher education, with a strong focus on **quality** and **relevance** in regional locations
- Consider linking tuition fee levels to socio-economic criteria, while increasing **financial support to the students** most in need
- Explore methods to ensure more **equitable investment in student services** across the territory



ALGUMAS REFLEXÕES



Diversificação

O ensino superior em Portugal é um caso de sucesso, mas ainda há um défice de qualificação a este nível.

A proporção de adultos entre os 25-64 sem educação secundária, 48%, é mais do dobro da média da EU23 de 18%.



A população adulta tem um défice significativo de qualificação ao nível da licenciatura, mas curiosamente não ao nível de mestrado.

Entre 25-64 anos, só 7% possui licenciatura (comparado com 15% para a EU23), enquanto que 18% possui mestrado (comparado com 16% para a EU23).



O défice de qualificação superior atenua-se mas persiste mesmo nos adultos jovens.

Entre 25-34 anos, só 37% possui formação superior (comparado com 44% para a EU23).

No entanto, houve um crescimento significativo na década 2009-2019 (de 23% para 37%, com maior expressão entre as mulheres – 45% face aos homens 29%).

OECD (2020) Education at a Glance, Table A1.1, Table A1.2, <https://doi.org/10.1787/888934161786>, <https://doi.org/10.1787/888934161805>

Escassa Diversificação Etária

- Portugal tem menos alunos inscritos em instituições de ensino do que a EU23 à medida que a idade dos alunos aumenta

03/02/2023

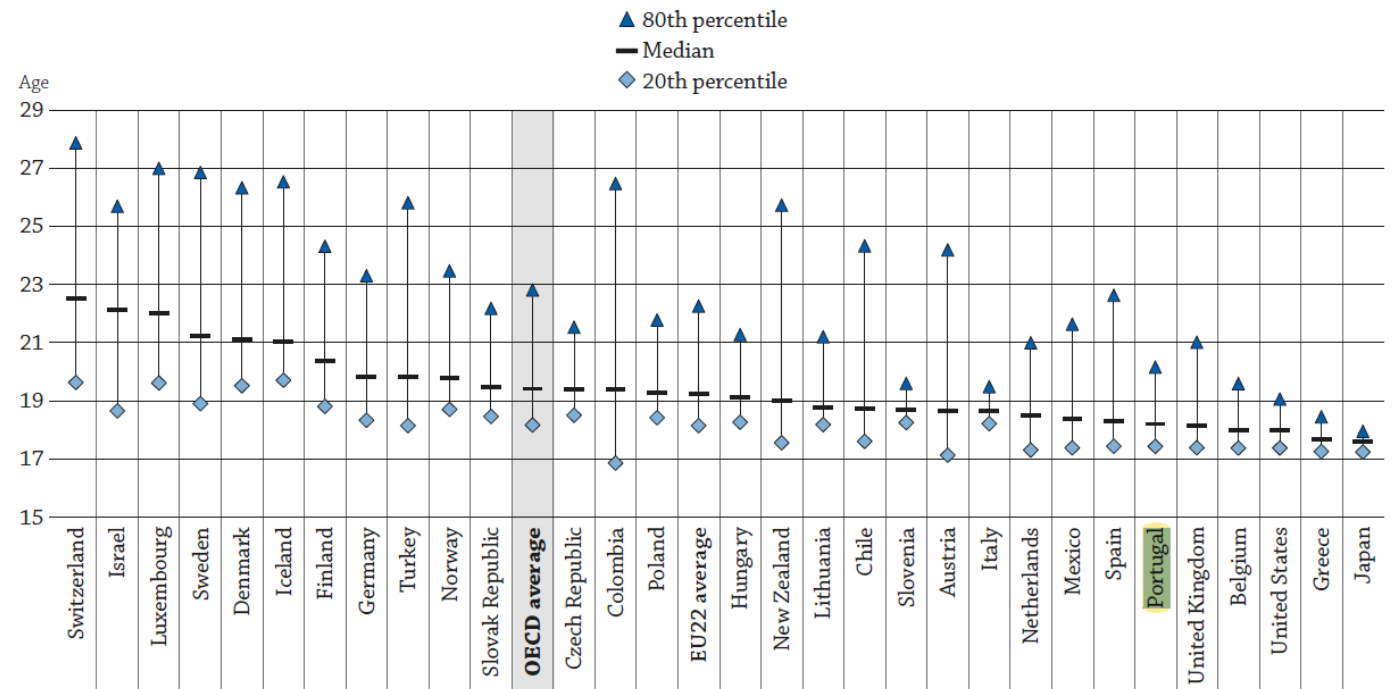
Taxas de matrícula por faixa etária (2018)
*Alunos em programas a tempo inteiro e parcial em
instituições públicas e privadas*

	6-14	15-19	20-24	25-29	30-39
Portugal	99	89	37	10	4
EU23 Média	98	88	43	15	6

OECD (2020) Education at a Glance, Table B1.1, <https://doi.org/10.1787/888934163135>

Os alunos que entram para o ensino superior em Portugal são dos mais jovens da OCDE

Figure B4.2. Age distribution of first-time entrants into tertiary education (2016)



Countries are ranked in descending order of the median entry age of first-time entrants into tertiary education.

Source: OECD/UIS/Eurostat (2018), Education at a Glance Database, <http://stats.oecd.org/>. See Source section at the end of this indicator for more information and Annex 3 for notes (<http://dx.doi.org/10.1787/eag-2018-36-en>).

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888933803577>

Poucos alunos a tempo parcial

- Portugal tem das taxas mais baixas de inscritos no ensino superior em regime de tempo parcial - a terceira mais baixa da EU23.

Inscritos a tempo parcial no ensino superior,
por faixa etária (2016)

Percentagem de alunos inscritos a tempo parcial

	Total	25+	30+
Portugal	5	11	12
EU23 Média	18	35	45

OECD (2018) Education at a Glance, Figure B1.3,
<https://doi.org/10.1787/eag-2018-graph77-en>

Uma política integrada para a educação dos maiores de 18 anos

- O ensino superior português não é particularmente selectivo e aceita muitos dos que se candidatam. Para trazer mais gente ao ensino superior é necessário aumentar o número de pessoas capacitadas e motivadas para o frequentar, sobretudo junto das **pessoas com mais de 20 anos**.
- Fomentar a participação de adultos no ensino secundário (ISCED3) e pós-secundário (ISCED4), com forte componente de aprendizagem em contexto laboral, em colaboração com o ensino superior, como **parte essencial da trajectória para o ensino superior**.
 - Em Portugal, a idade média dos alunos é similar nos cursos gerais e nos cursos vocacionais do ensino secundário. A idade média de graduação no ensino secundário vocacional em países como Austrália, Islândia, Noruega, Dinamarca, Reino Unido, Espanha e Finlândia é bastante mais elevada do que em Portugal.
- Incentivos e apoio à frequência do ensino superior por parte de adultos já na força de trabalho, a **tempo parcial**.

Abolir o *numerus clausus* na generalidade dos cursos

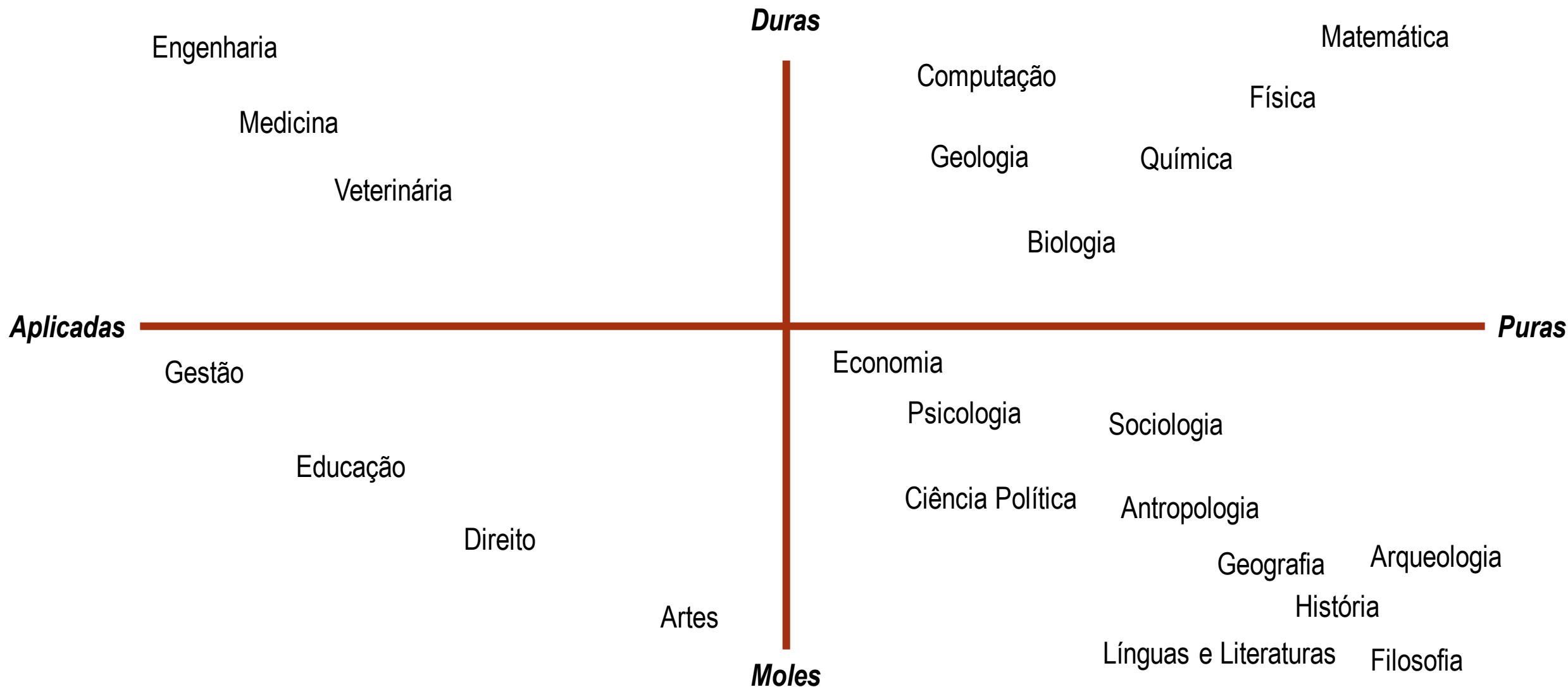
- O mecanismo de *numerus clausus* para todos os cursos como mecanismo de racionamento da oferta na generalidade dos cursos provavelmente já não se justifica e é uma singularidade no panorama europeu.
- Todos aqueles que demonstrem ter capacidade e motivação para beneficiar do ensino superior deverão poder aceder.
- E todas as instituições que demonstrem ter os meios materiais e humanos necessários a oferecer determinado ciclo de estudos a determinado número de alunos deverão poder fazê-lo. Os processos de avaliação externa da qualidade deverão garantir que assim é.
- Não havendo *numerus clausus* criam-se ainda incentivos para que as instituições respondam à procura efectiva de ensino superior, quer em quantidade, quer em natureza, diversificando em várias dimensões.



Falta de sustentação conceptual da linha binária

- A divisão entre ensino superior “**académico**” e “**profissional**” nas estatísticas de ensino superior nunca conseguiu ser implementada por falta de clareza conceptual.
- A associação do conceito de “profissional” a cursos mais curtos – ISCED 5 não é demonstrada empiricamente.
- A almejada diversificação tem mais sustentação na **concentração em diferentes níveis de ensino**: ISCED 5, ISCED 6, ISCED 7, ISCED 8, cuja definição em termos de competências e resultados de aprendizagem estão consensualizados no **manual ISCED** e no caso da Europa, nos **Descritores de Dublin**.
- O natureza “profissionalizante” tem mais a ver com a natureza aplicada da área de formação e educação do que com o nível de ensino.
 - Ex: ISCED 5: *Associate Degree in Philosophy, Berkely City College to transfer to a California State University as a philosophy major.*
 - Ex: ISCED 8: *Doctor of Business Administration, Warwick Business School.*

Natureza das áreas de formação e educação



Nem todos os “doutoramentos profissionais” são doutoramentos ISCED8!

- *This definition includes doctorates referred by different terms, such as PhD, DPhil, D.Lit, D.Sc and LL.D, with a **significant component of original research work**, but it excludes professional practice qualifications which include the word “doctor”, such a M.D. (medical doctor) and J.D. (juris doctor), which are graduate entry professional degrees with no substantive original research work. (UOE, 2015).*
- *The National Science Foundation (NSF) annual Survey of Earned Doctorates uses a stricter definition of “**research doctorate**” than does IPEDS. Following reviews in 2009–2011, the NSF concluded that few EdD and DBA programs met this definition (Zusman, 2017).*

Falta de sustentação conceptual para o conceito de CTEM

OECD/Eurostat/UNESCO Institute for Statistics (2015),
ISCED 2011 Operational Manual: Guidelines for
Classifying National Education Programmes and Related
Qualifications, OECD Publishing, Paris,
<https://doi.org/10.1787/9789264228368-en>.

OECD (2015), Frascati Manual 2015: Guidelines for
Collecting and Reporting Data on Research and
Experimental Development, The Measurement of
Scientific, Technological and Innovation Activities, OECD
Publishing, Paris,
<https://doi.org/10.1787/9789264239012-en>.

Broad fields of education in ISCED-F 2013:

- 00 – Generic programmes and qualifications
- 01 – Education
- 02 – Arts and humanities
- 03 – Social sciences, journalism and information
- 04 – Business, administration and law
- 05 – Natural sciences, mathematics and statistics
- 06 – Information and Communication Technologies
- 07 – Engineering, manufacturing and construction
- 08 – Agriculture, forestry, fisheries and veterinary
- 09 – Health and welfare
- 10 – Services

The main fields of R&D are:

- Natural sciences
- Engineering and technology
- Medical and health sciences
- Agricultural and veterinary sciences
- Social sciences
- Humanities and the arts.

Foco perverso e desnecessário nas ciências e tecnologia

- Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior -> Ministério do Ensino Superior, Investigação e Inovação
- Fundação para a Ciência e Tecnologia -> Fundação para a Investigação e Inovação
- Cursos de Especialização Tecnológica (CET) -> Diploma de Estudos Pós-Secundários (ISCED 4)
- Cursos Técnicos Superiores Profissionais (TeSP) -> Diploma de Estudos Superiores (ISCED 5)

Carnegie Classification

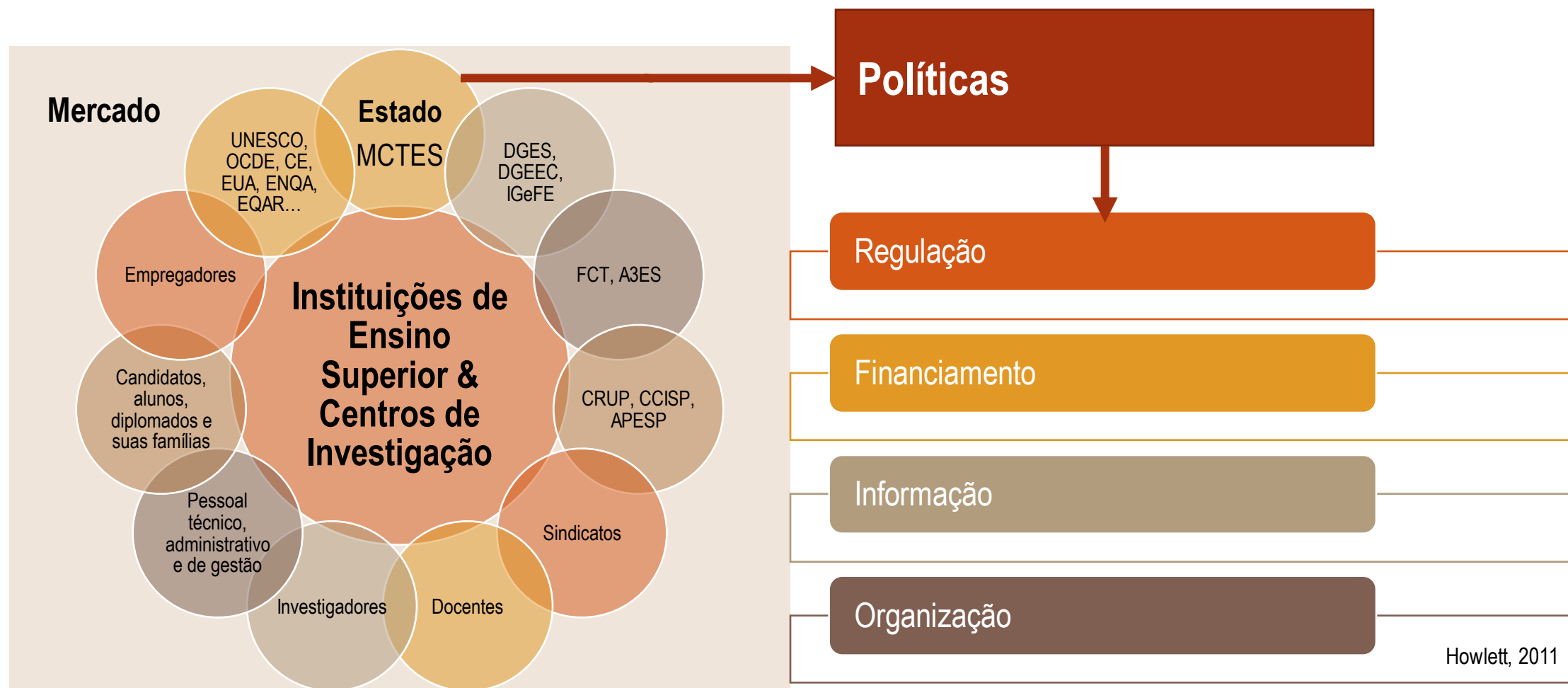
- **Doctoral universities (ISCED 8)**
 - Includes institutions that awarded at least 20 research/scholarship doctoral degrees during the update year and also institutions with below 20 research/scholarship doctoral degrees that awarded at least 30 professional practice doctoral degrees in at least 2 programs.
- **Master's Colleges and Universities (ISCED 7/6)**
 - Generally includes institutions that awarded at least 50 master's degrees and fewer than 20 doctoral degrees during the update year.
- **Baccalaureate Colleges (ISCED 6)**
 - Includes institutions where baccalaureate or higher degrees represent at least 50 percent of all degrees but where fewer than 50 master's degrees or 20 doctoral degrees were awarded during the update year.
- **Baccalaureate/Associate's Colleges (ISCED 6/5)**
 - Includes four-year colleges (by virtue of having at least one baccalaureate degree program) that conferred more than 50 percent of degrees at the associate's level.
- **Associate's Colleges (ISCED 5)**
 - Institutions at which the highest level degree awarded is an associate's degree.
- **Special Focus Institutions**
 - Institutions where a high concentration of degrees is in a single field or set of related fields.

Para além da linha binária, aumentar mais a diversificação

- Eixos de diversificação

1. **Níveis de ensino:** ciclo curto, licenciatura, mestrado, doutoramento,
2. Áreas de educação e formação e áreas de investigação e desenvolvimento,
3. Orientação mais académica, ou mais profissionalizante com componente de aprendizagem em contexto de trabalho,
4. Orientação mais para o mercado de trabalho da região, do país, ou internacional,
5. Mais centrado em áreas do conhecimento específicas ou mais de tradição de educação liberal das artes, humanidades e ciências,
6. Em regime de tempo integral ou parcial,
7. Para alunos jovens ou para alunos mais velhos e que trabalham,
8. Para alunos nacionais e internacionais.

Complexidade da Governação do Ensino Superior





Desafios do Ensino Superior

Sarrico CS (2022) Quality management, performance measurement and indicators in higher education institutions: between burden, inspiration and innovation, *Quality in Higher Education*, 28:1, 11-28, <https://doi.org/10.1080/13538322.2021.1951445>

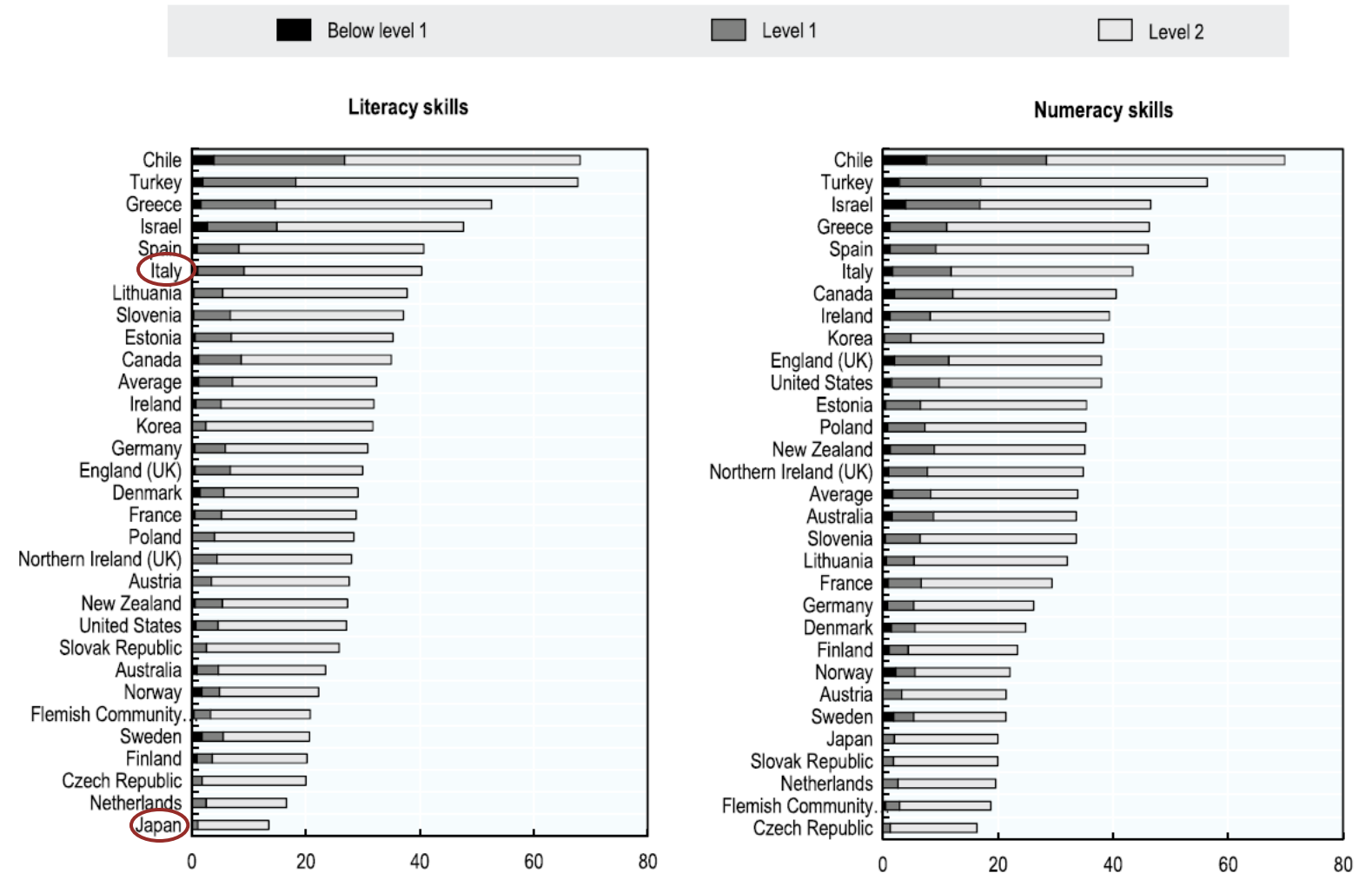
Desafios da expansão do ES

Qualidade dos resultados dos estudantes

Percentagem de diplomados do ensino superior com baixos níveis de literacia e numeracia (2012, 2015)

Source: OECD (2019), the data is from the OECD Survey of Adult Skills, for 25–65 year-olds, collected in 2012 or 2015, depending on the countries.

OECD (2019), *Benchmarking Higher Education System Performance*, Higher Education, OECD Publishing, Paris,
<https://doi.org/10.1787/be5514d7-en>.
Chapter 1 - Figure 1.16. Percentage of adults with higher education qualifications at low literacy and numeracy proficiency levels (2012 or 2015)

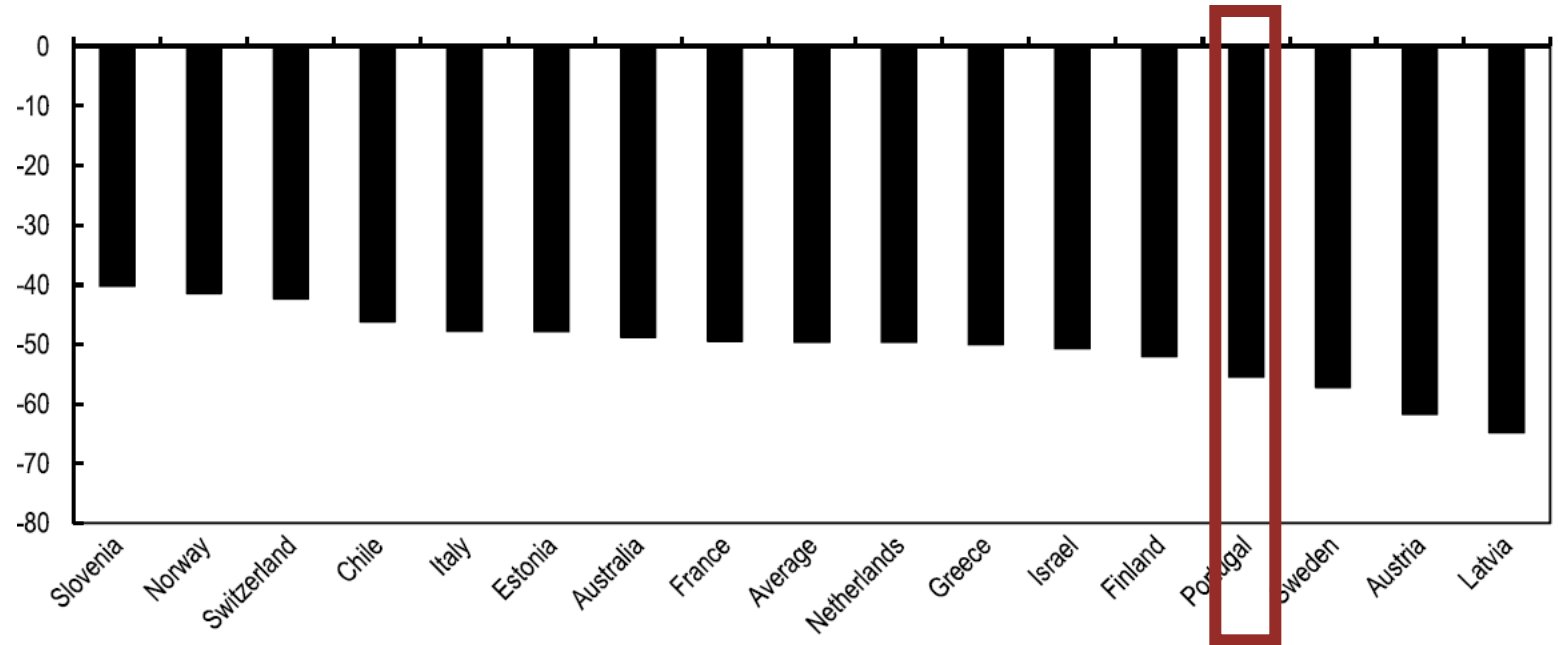


Desafios da expansão do ES

Equidade no acesso

Diferenças na taxa de acesso para jovens de 18 a 24 anos cujos pais não concluíram o ensino superior (2015)

Note: How to read this figure: in Portugal, 18–24 year-olds without parents with higher education are about 55.5% less likely to enter a bachelor's or long first-degree programme than other 18–24 year-olds.



OECD (2019), *Benchmarking Higher Education System Performance*, Higher Education, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/be5514d7-en>.

Chapter 5 - Figure 5.6. Access rate gaps for 18-24 year-olds in selected critical demographic groups, relative to other individuals

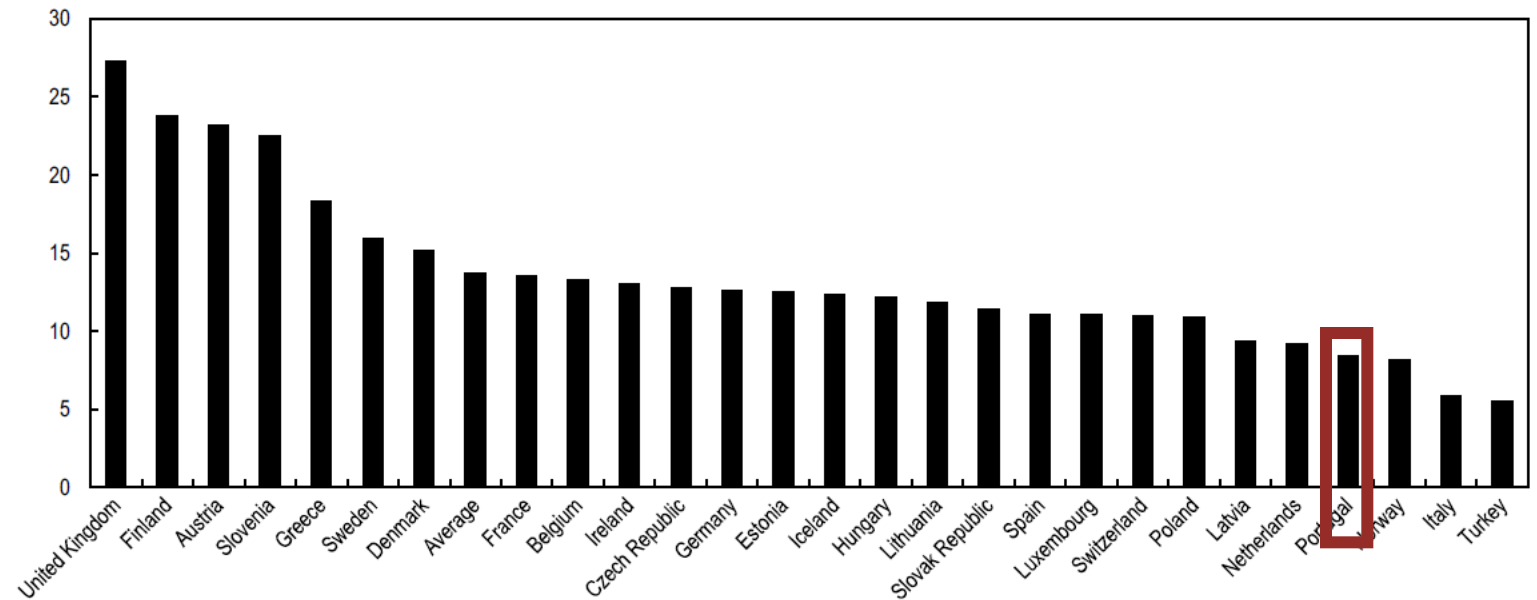
Desafios da expansão do ES

Relevância social

Percentagem de empresas que cooperam em inovação com instituições de ensino superior, em percentagem do total de empresas com 10 ou mais trabalhadores (2016)

Source: OECD (2019)

Note: Average value across 13 OECD countries with available data for all years (Chile, the Czech Republic, Finland, Israel, Italy, Mexico, the Netherlands, Norway, Portugal, the Slovak Republic, Spain, Sweden, and the United States). Index 100 for base year 1995.



OECD (2019), *Benchmarking Higher Education System Performance*, Higher Education, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/be5514d7-en>.

Chapter 7 - Figure 7.2. Businesses collaborating on innovation with higher education or research institutions (2016)

Desafios da expansão do ES

Sustentabilidade financeira

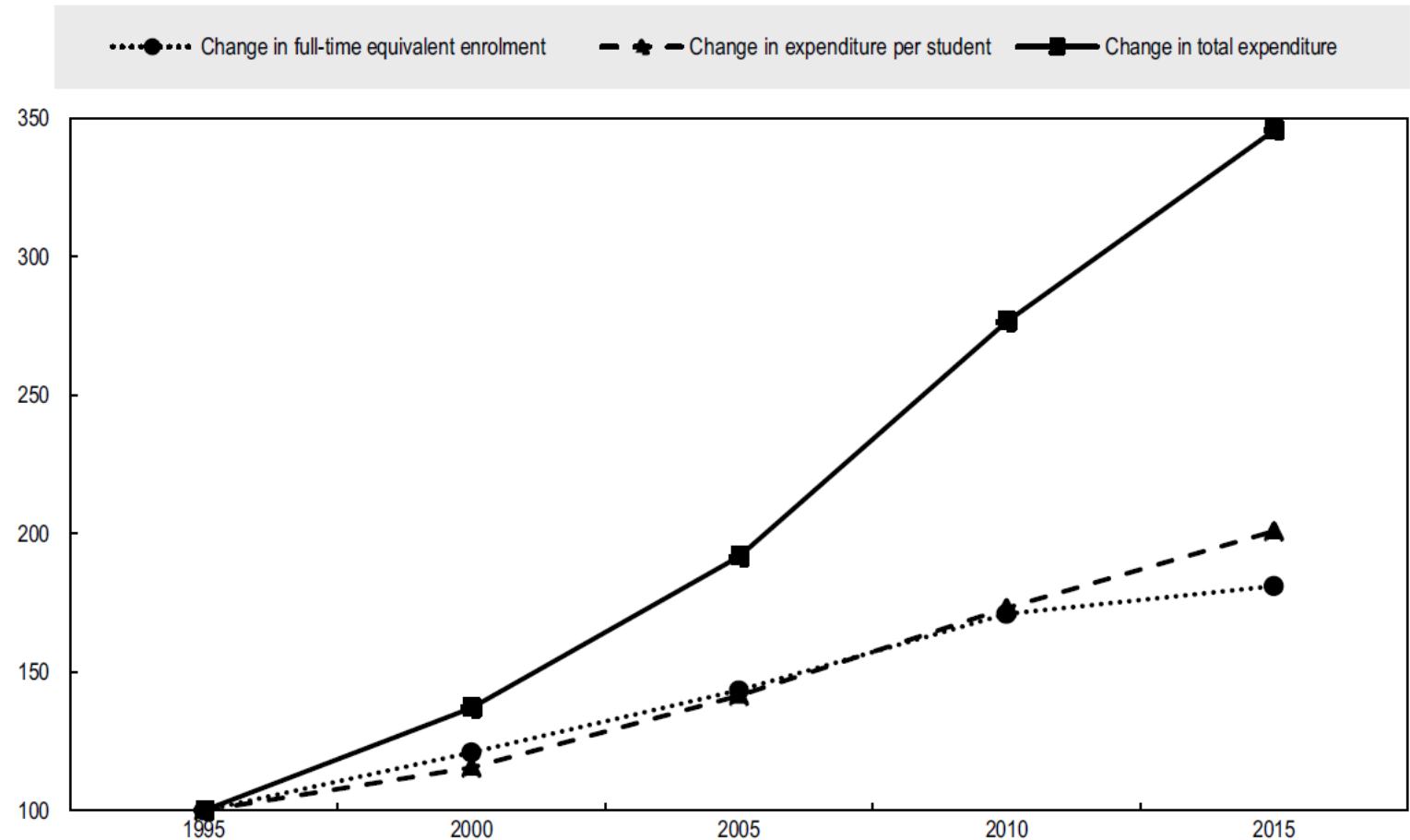
Aumento no número de alunos inscritos equivalentes a tempo integral e nas despesas reais nas instituições de ensino superior, 1995-2015

Source: OECD (2020)

Note: Average value across 13 OECD countries with available data for all years (Chile, the Czech Republic, Finland, Israel, Italy, Mexico, the Netherlands, Norway, Portugal, the Slovak Republic, Spain, Sweden, and the United States). Index 100 for base year 1995.

OECD (2020), *Resourcing Higher Education: Challenges, Choices and Consequences*, Higher Education, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/735e1f44-en>.

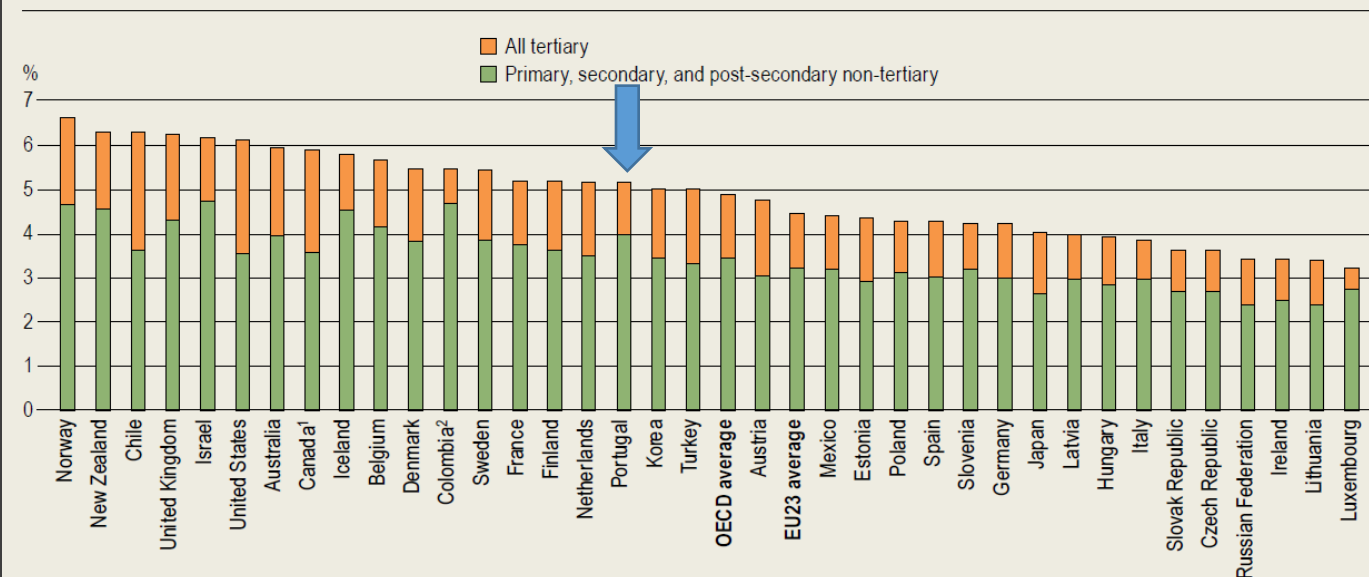
Figure 2.1. Changes in enrolment and expenditure in higher education, 1995 to 2015



Recursos & Autonomia

Figure C2.1. Total expenditure on educational institutions as a percentage of GDP (2017)

From public, private and international sources, by level of education



1. Primary, secondary and post-secondary non-tertiary education includes pre-primary programmes.

2. Year of reference 2018.

Countries are ranked in descending order of total expenditure on educational institutions as a percentage of GDP.

Source: OECD/UIS/Eurostat (2020), Table C2.1. See Source section for more information and Annex 3 for notes (<https://doi.org/10.1787/69096873-en>).

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934164522>

Despesa no ensino
em percentagem
do PIB

Portugal gasta uma percentagem do PIB na educação não superior mais elevada do que a média da EU23 (4.0% vs. 3.2%), mas valor idêntico para o ensino superior (total 1,2% e 0,9% excluindo I&D).

OECD (2020) Education at a Glance, <https://doi.org/10.1787/6b54a643-en>

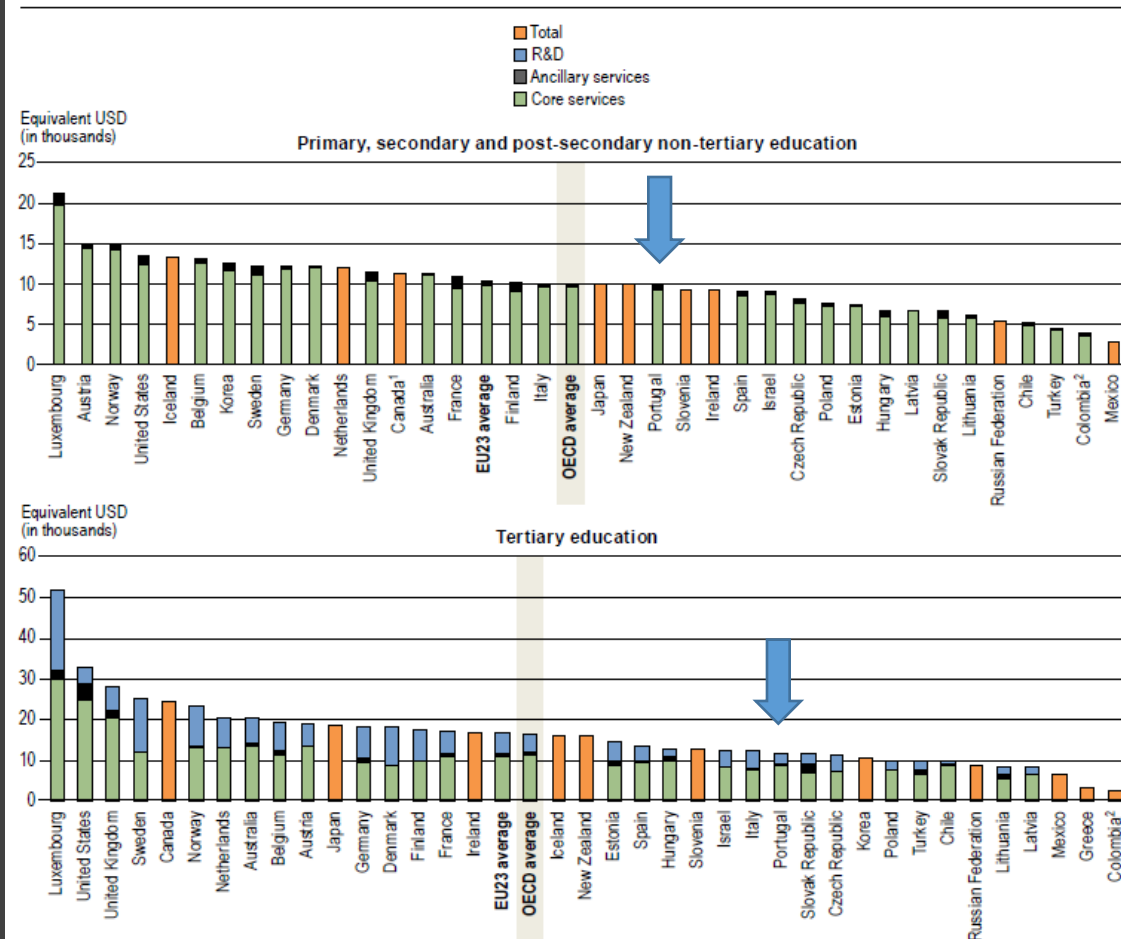
Portugal gasta pouco por aluno no ensino superior

- O ensino superior em Portugal apresenta uma despesa por aluno do ensino superior que se afasta mais da média EU23 do que nos outros níveis de ensino.

03/02/2023

Despesa total em instituições de ensino por estudante equivalente a tempo inteiro (2017)

Em USD convertido usando PPC para o PIB



OECD (2020) Education at a Glance, Figure C3.1, <https://doi.org/10.1787/888934164408>

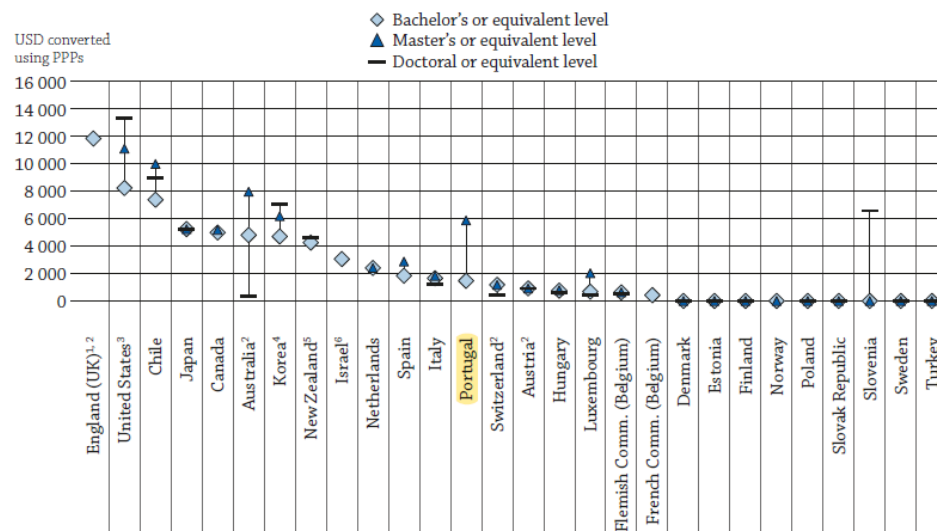
Propinas

- Portugal apresenta o maior diferencial de valor de propinas entre a licenciatura e o mestrado.
- As propinas de mestrado são relativamente elevadas face à generalidade dos países da OCDE.

Propinas cobradas pelas instituições de ensino superior públicas aos estudantes nacionais, por nível de ensino (2015/16)
Propinas anuais médias cobrados aos estudantes nacionais a tempo inteiro, em USD convertido usando PPC para o PIB

Figure C5.1. Tuition fees charged by public tertiary educational institutions to national students, by level of education (2015/16)

Average annual tuition fees charged to full-time national students, in equivalent USD converted using PPPs for GDP



Note: This figure does not take into account grants, subsidies or loans that partially or fully offset the student's tuition fees. Tuition fees should be interpreted with caution as they do not cover all educational institutions, but they can be considered as good proxies and show the difference among countries in tuition fees charged at different educational levels for the majority of students.

1. Government-dependent institutions. Figures are based on ISCED 5 and 6 programmes combined.

2. Year of reference 2014/15.

3. Year of reference 2011/12.

4. Year of reference 2016.

5. Estimates include universities only and are based on ISCED 5 and 6 programmes combined (excluding second programmes at ISCED 6).

6. Year of reference 2013/14.

Countries and economies are ranked in descending order of their tuition fees charged at bachelor's or equivalent level.

Source: OECD (2018), Table C5.1. See Source section for more information and Annex 3 for notes (<http://dx.doi.org/10.1787/eag-2018-36-en>).

StatLink <https://doi.org/10.1787/888933804717>

OECD (2018) Education at a Glance, Figure C5.1,
<https://doi.org/10.1787/888933804717>

As famílias são uma fonte importante de financiamento

- As fontes privadas representam 1/3 do financiamento do ensino superior em Portugal, o valor mais elevado da UE23 (conjuntamente com a Itália).

Distribuição da despesa pública e privada em instituições de ensino superior (2017)

Fonte final de financiamento

	Despesa Pública	Famílias	Outras fontes privadas	Todas as fontes privadas
EU23 Média	78	16	7	22
Portugal	67	29	4	33

OECD (2020), "Distribution of public and private expenditure on educational institutions (2017): Final source of funds", in Financial resources invested in education, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/f456fd53-en>.

Tornar transparente o custo do ensino superior

A fórmula de financiamento aprovada em 2009 não é aplicada em Portugal. O financiamento da base histórica conduz a diferenças de financiamento injustificáveis, reduz o dinamismo e penaliza as instituições que crescem. É necessário mais transparência nos mecanismos de financiamento.

AGUIAR-CONRARIA, L., CERDEIRA, M. L., & SARRICO, C. S. (2022). Financiamento Público do Ensino Superior em Portugal. Braga: Escola de Economia e Gestão, Universidade do Minho. <https://hdl.handle.net/1822/81109>



É importante avaliar o custo efectivo de cada curso.



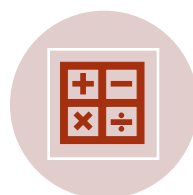
Não é provável que o diferencial actual entre as propinas de licenciatura e mestrado seja proporcional ao diferencial do custo dos cursos.



As propinas associadas a cada curso, independentemente de ser de licenciatura, mestrado e doutoramento, deverão ser proporcionais ao custo efectivo de cada curso.



As universidades deverão poder cobrar as propinas que correspondam ao custo efectivo do serviço educativo que prestam.



O cálculo deste custo deve ser transparente e verdadeiramente reflectir o serviço prestado (ver Delta Cost Project).



Quem deve pagar o custo e em que proporção é outra questão.

Aumentar o nível de recursos e a equidade no ensino superior

“If ... higher education institutions are also “free”, that only means in fact defraying the cost of education of the bourgeoisie from the general tax receipts.”

Karl Marx, Critique of the Gotha Program, 1875

- Portugal gasta relativamente pouco no ensino superior, e o nível de contribuição das famílias é já bastante elevado, o que levanta **problemas de equidade no acesso**, sobretudo ao nível do mestrado.
- Sugere-se discussão da introdução de **empréstimos reembolsáveis em função dos rendimentos futuros dos graduados**. Estes empréstimos deverão cobrir os custos directos com propinas e ainda custos de manutenção, e estar acessíveis a todos os que demonstrem estar aptos a aceder, independentemente da idade, instituição, curso, regime de frequência, como forma de garantir a equidade no acesso e nos resultados do ensino superior.
- Adicionalmente, dada a evidência que os mais desfavorecidos financeiramente têm mais aversão ao risco de endividamento, e como medida de discriminação positiva, deverão ainda ser atribuídas **bolsas de estudos** atribuídas sob condição de recursos a este grupo.
- Devem estar disponíveis para os **maiores de 18 e a partir do ISCED 4**.
- Mais uma vez, é importante salientar que **só aqueles que demonstrem estar capacitados e motivados para beneficiar do ensino superior deverão ter acesso aos empréstimos**, de forma a salvaguardar os cidadãos contribuintes de um risco demasiado elevado de endividamento estudantil.

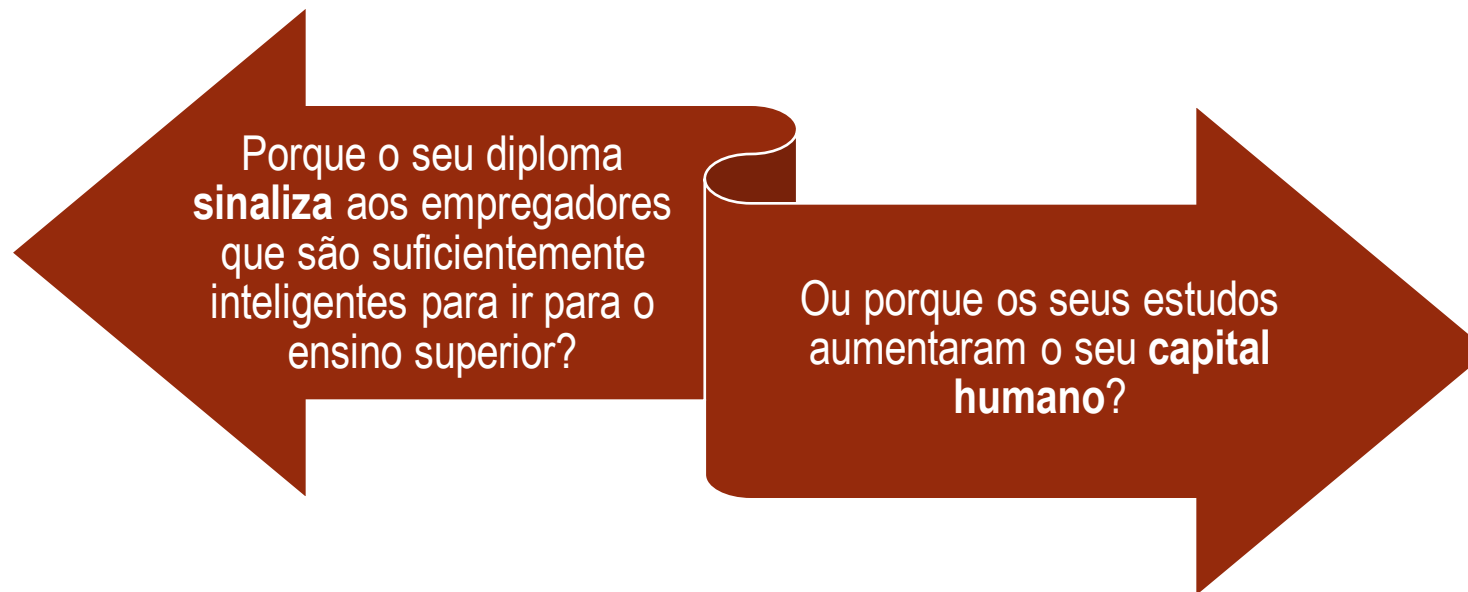
Alargar autonomia das instituições e diversificar as fontes de financiamento

- **Fundação** de direito privado, constituída por tempo indeterminado, dotada de personalidade jurídica e reconhecida como de utilidade pública.
- **Fim dos estatutos de carreira nacionais** para docentes universitários, docentes do politécnico e investigadores.
- O pessoal docente, investigador, técnico, administrativo e de gestão passam a ser **empregados da instituição**.
- Autonomia potencia **diversificação das fontes de rendimento**: cursos de formação e educação contínua, contratos de prestação de serviços e de investigação com o sector comercial, sector público e sector social, filantropia, etc.
- Autonomia potencia **melhor utilização de recursos**, e **posicionamento estratégico**, conduzindo também a **maior diversificação do sistema**.

Qualidade

Diplomas ≠ Competências

Em média, os indivíduos beneficiam de uma educação superior



Portugal acabou por não participar na primeira edição do Programa Internacional para a Avaliação das Competências dos Adultos (*Programme for the International Assessment of Adult Competencies*, PIAAC), da OCDE, mas está a participar na segunda edição, cujos resultados saem em 2024: <https://anqep.gov.pt/np4/piaac>.

ISCED levels

3	Upper secondary education	Second/final stage of secondary education preparing for tertiary education and/or providing skills relevant to employment. Usually with an increased range of subject options and streams.
4	Post-secondary non-tertiary education	Programmes providing learning experiences that build on secondary education and prepare for labour market entry and/or tertiary education. The content is broader than secondary but not as complex as tertiary education.
5	Short-cycle tertiary education	Short first tertiary programmes that are typically practically-based, occupationally-specific and prepare for labour market entry. These programmes may also provide a pathway to other tertiary programmes.
6	Bachelor's or equivalent	Programmes designed to provide intermediate academic and/or professional knowledge, skills and competencies leading to a first tertiary degree or equivalent qualification.
7	Master's or equivalent	Programmes designed to provide advanced academic and/or professional knowledge, skills and competencies leading to a second tertiary degree or equivalent qualification.
8	Doctorate or equivalent	Programmes designed primarily to lead to an advanced research qualification, usually concluding with the submission and defence of a substantive dissertation of publishable quality based on original research .

Descritores de Dublin

Qualifications that signify completion of the higher education **short cycle** (within the first cycle) are awarded to students who:

- have demonstrated knowledge and understanding in a field of study that builds upon general secondary education and is typically at a level supported by advanced textbooks; such knowledge provides an underpinning for a field of work or vocation, personal development, and further studies to complete the first cycle;
- can apply their knowledge and understanding in occupational contexts;
- have the ability to identify and use data to formulate responses to well-defined concrete and abstract problems;
- can communicate about their understanding, skills and activities, with peers, supervisors and clients;
- have the learning skills to undertake further studies with some autonomy.

Qualifications that signify completion of the **first cycle** are awarded to students who:

- have demonstrated knowledge and understanding in a field of study that builds upon their general secondary education, and is typically at a level that, whilst supported by advanced textbooks, includes some aspects that will be informed by knowledge of the forefront of their field of study;
- can apply their knowledge and understanding in a manner that indicates a professional approach to their work or vocation, and have competences typically demonstrated through devising and sustaining arguments and solving problems within their field of study;
- have the ability to gather and interpret relevant data (usually within their field of study) to inform judgments that include reflection on relevant social, scientific or ethical issues;
- can communicate information, ideas, problems and solutions to both specialist and non-specialist audiences;
- have developed those learning skills that are necessary for them to continue to undertake further study with a high degree of autonomy.

Qualifications that signify completion of the **second cycle** are awarded to students who:

- have demonstrated knowledge and understanding that is founded upon and extends and/or enhances that typically associated with the first cycle, and that provides a basis or opportunity for originality in developing and/or applying ideas, often within a research context;
- can apply their knowledge and understanding, and problem solving abilities in new or unfamiliar environments within broader (or multidisciplinary) contexts related to their field of study;
- have the ability to integrate knowledge and handle complexity, and formulate judgments with incomplete or limited information, but that include reflecting on social and ethical responsibilities linked to the application of their knowledge and judgments;
- can communicate their conclusions, and the knowledge and rationale underpinning these, to specialist and non-specialist audiences clearly and unambiguously;
- have the learning skills to allow them to continue to study in a manner that may be largely self-directed or autonomous.

Qualifications that signify completion of the **third cycle** are awarded to students who:

- have demonstrated a systematic understanding of a field of study and mastery of the skills and methods of research associated with that field;
- have demonstrated the ability to conceive, design, implement and adapt a substantial process of research with scholarly integrity;
- have made a contribution through original research that extends the frontier of knowledge by developing a substantial body of work, some of which merits national or international refereed publication;
- are capable of critical analysis, evaluation and synthesis of new and complex ideas;
- can communicate with their peers, the larger scholarly community and with society in general about their areas of expertise;
- can be expected to be able to promote, within academic and professional contexts, technological, social or cultural advancement in a knowledge based society.

Description of the literacy proficiency levels

OECD (2019), ***Skills Matter: Additional Results from the Survey of Adult Skills***, OECD Skills Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1f029d8f-en>.

1	176 to less than 226 points	15%	Most of the tasks at this level require the respondent to read relatively short digital or print continuous, non-continuous, or mixed texts to locate a single piece of information that is identical to or synonymous with the information given in the question or directive. Some tasks, such as those involving non-continuous texts, may require the respondent to enter personal information onto a document. Little, if any, competing information is present. Some tasks may require simple cycling through more than one piece of information. Knowledge and skill in recognising basic vocabulary determining the meaning of sentences, and reading paragraphs of text is expected.
2	226 to less than 276 points	34.3%	At this level, the medium of texts may be digital or printed, and texts may comprise continuous, non-continuous, or mixed types. Tasks at this level require respondents to make matches between the text and information, and may require paraphrasing or low-level inferences. Some competing pieces of information may be present. Some tasks require the respondent to: ▪ cycle through or integrate two or more pieces of information based on criteria ▪ compare and contrast or reason about information requested in the question ▪ navigate within digital texts to access and identify information from various parts of a document.
3	276 to less than 326 points	34.6%	Texts at this level are often dense or lengthy, and include continuous, non-continuous, mixed or multiple pages of text. Understanding text and rhetorical structures become more central to successfully completing tasks, especially navigating complex digital texts. Tasks require the respondent to identify, interpret or evaluate one or more pieces of information, and often require varying levels of inference. Many tasks require the respondent to construct meaning across larger chunks of text or perform multi-step operations in order to identify and formulate responses. Often tasks also demand that the respondent disregard irrelevant or inappropriate content to answer accurately. Competing information is often present, but it is not more prominent than the correct information.
4	326 to less than 376 points	9.5%	Tasks at this level often require respondents to perform multiple-step operations to integrate, interpret or synthesise information from complex or lengthy continuous, non-continuous, mixed, or multiple type texts. Complex inferences and application of background knowledge may be needed to perform the task successfully. Many tasks require identifying and understanding one or more specific, non-central idea(s) in the text in order to interpret or evaluate subtle evidence-claim or persuasive discourse relationships. Conditional information is frequently present in tasks at this level and must be taken into consideration by the respondent. Competing information is present and sometimes seemingly as prominent as correct information.
5	Equal or higher than 376 points	0.5%	At this level, tasks may require the respondent to search for and integrate information across multiple, dense texts; construct syntheses of similar and contrasting ideas or points of view; or evaluate evidence-based arguments. Application and evaluation of logical and conceptual models of ideas may be required to accomplish tasks. Evaluating the reliability of evidentiary sources and selecting key information is frequently a requirement. Tasks often require respondents to be aware of subtle, rhetorical cues and to make high-level inferences or use specialised background knowledge.

Description of the numeracy proficiency levels

OECD (2019), ***Skills Matter: Additional Results from the Survey of Adult Skills***, OECD Skills Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1f029d8f-en>.

1	176 to less than 226 points	16.4%	Tasks at this level require the respondent to carry out basic mathematical processes in common, concrete contexts where the mathematical content is explicit, with little text and minimal distractors. Tasks usually require one-step or simple processes involving counting, sorting, performing basic arithmetic operations, understanding simple percentages, such as 50%, and locating and identifying elements of simple or common graphical or spatial representations.
2	226 to less than 276 points	33.0%	Tasks at this level require the respondent to identify and act on mathematical information and ideas embedded in a range of common contexts where the mathematics content is fairly explicit or visual with relatively few distractors. Tasks tend to require the application of two or more steps or processes involving calculation with whole numbers and common decimals, percentages and fractions; simple measurement and spatial representation; estimation; and interpretation of relatively simple data and statistics in texts, tables and graphs.
3	276 to less than 326 points	31.2%	Tasks at this level require the respondent to understand mathematical information that may be less explicit, embedded in contexts that are not always familiar and represented in more complex ways. Tasks require several steps and may involve the choice of problem-solving strategies and relevant processes. Tasks tend to require the application of number sense and spatial sense; recognising and working with mathematical relationships, patterns and proportions expressed in verbal or numerical form; and interpretation and basic analysis of data and statistics in texts, tables and graphs.
4	326 to less than 376 points	10.0%	Tasks at this level require the respondent to understand a broad range of mathematical information that may be complex, abstract or embedded in unfamiliar contexts. These tasks involve undertaking multiple steps and choosing relevant problem-solving strategies and processes. Tasks tend to require analysis and more complex reasoning about quantities and data; statistics and chance; spatial relationships; and change, proportions and formulas. Tasks at this level may also require understanding arguments or communicating well-reasoned explanations for answers or choices.
5	Equal or higher than 376 points	1.0%	Tasks at this level require the respondent to understand complex representations and abstract and formal mathematical and statistical ideas, possibly embedded in complex texts. Respondents may have to integrate multiple types of mathematical information where considerable translation or interpretation is required; draw inferences; develop or work with mathematical arguments or models; and justify, evaluate and critically reflect upon solutions or choices.

Diplomas ≠ Competências

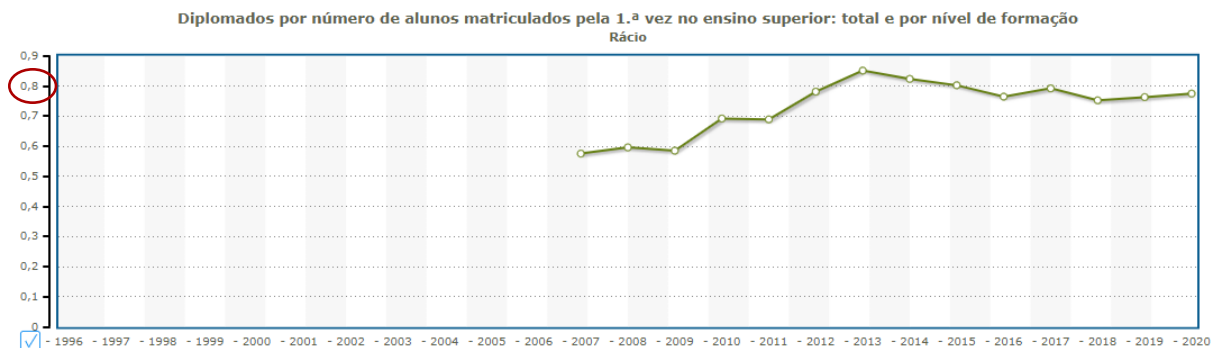
Van Damme, D. and D. Zahner (eds.) (2022), *Does Higher Education Teach Students to Think Critically?*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/cc9fa6aa-en>.

- Arum & Roksa (2011). “Academically Adrift”: *looked at the results of 2,300 students who took the Collegiate Learning Assessment (CLA), a test of critical thinking, complex reasoning and writing, and found that 45% of the sample showed no significant gains between their first and third years.*
- Os empregadores estão a **perder confiança** nos diplomas do ensino superior.
- O rendimento dos trabalhadores está **mais correlacionado com a educação formal** do que com os seus níveis de competências (Pacagnella, 2015).
- Mais de 25% dos adultos com ensino superior com menos de 35 anos não atinge o nível 3 em literacia, o que pode ser considerado como o nível básico para um bom funcionamento na economia e sociedade.
- O aumento dos níveis de conclusão do ensino superior **não resultou num aumento do nível de competências** na população adulta ao longo do tempo – pelo contrário.

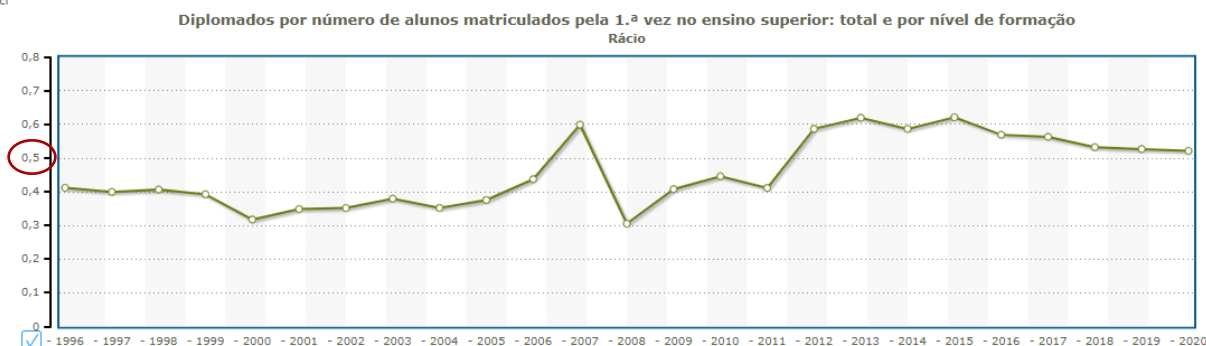
Garantir a qualidade

- É necessário que os processos de avaliação externa da qualidade garantam que as instituições de ensino superior só recrutam para os diferentes cursos **aqueles que têm as competências e a motivação necessárias** para beneficiar do ensino superior em geral, e do nível de ensino a que se candidatam.
- Nomeadamente, que num contexto de ausência de *numerus clausus*, o que é já o caso ao nível dos mestrados, que se evite o **fenómeno de ‘bums on seats’**, i.e. que haja incentivos ao recrutamento de alunos que não estão preparados e que depois terão dificuldade em progredir, concluir, concluir em tempo razoável, e/ou adquirir conhecimentos e competências compatíveis com o grau de ensino atribuído, somente como garantia de acesso a financiamento por parte da instituição, não protegendo os direitos dos estudantes (e dos cidadãos contribuintes, no caso de haver empréstimos garantidos pelo Estado).
- É ainda necessário que se continue a avaliar com rigor se as instituições têm os **meios materiais e humanos para assegurarem uma aprendizagem efectiva e uma experiência satisfatória** aos estudantes que acolhem.

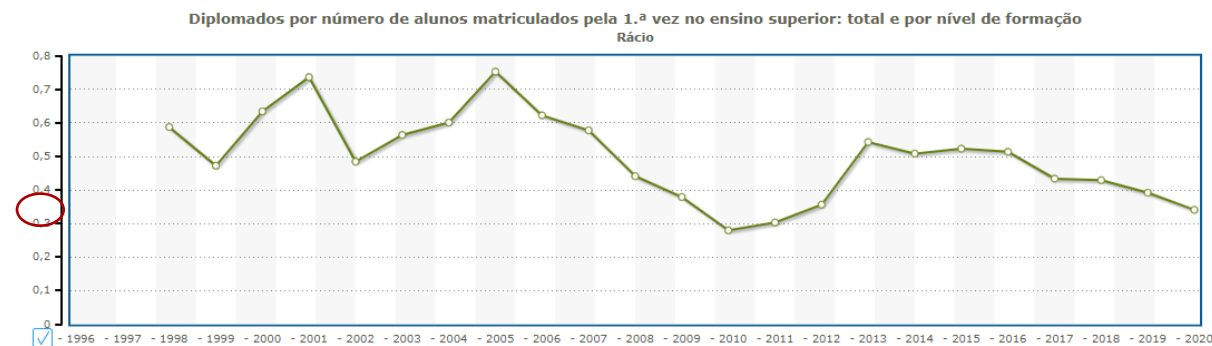
Eficiência formativa Taxas de sobrevivência



Licenci



Mestrado



Doutoramento

Dados e Estatísticas de Cursos

Superiores

Base de dados (Julho de 2022)

Percentagem de "Não foram encontrados no Ensino Superior nacional 1 ano após iniciarem o curso", 2018/19-2019/20

	Min	Max	Média	Q1	Q2	Q3
TeSP	0.0	89.3	22.2	12.5	19.0	28.5
Licenciatura	0.0	66.7	11.2	4.8	8.7	14.9
Mestrado	0.0	100.0	17.3	6.7	14.0	24.1
Mestrado Integrado	0.0	22.4	5.7	1.6	4.2	9.0

Acesso

Proposta de requisitos de entrada

Nível de educação	Requisitos de entrada
ISCED 5 – curso curto de ES	Nível 3 de literacia e numeracia, ou nível 2 + ISCED 4 na área do curso
ISCED 6 – licenciatura	Nível 3 de literacia e numeracia
ISCED 7 – mestrado	Nível 4 de literacia e nível 3 de numeracia nas Artes e Humanidades Nível 4 de literacia e nível 4 de numeracia nas Ciências Sociais e Ciências
ISCED 8 – doutoramento	Nível 5 de literacia e nível 3 de numeracia nas Artes e Humanidades Nível 5 de literacia e nível 4 de numeracia nas Ciências Sociais Nível 5 de literacia e nível 5 de numeracia nas Ciências



Formação doutoral

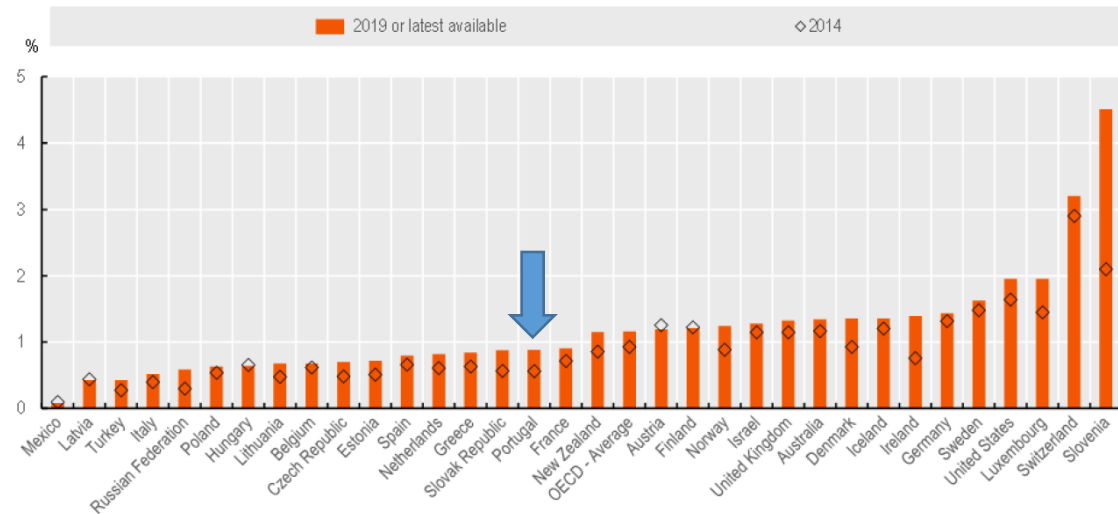
Percentagem de doutorados na população 25-64 anos, 2014-2019

O número de doutorados na população está a crescer rapidamente.

Em Portugal, a percentagem de doutorados subiu 56% em cinco anos. A subida média da OCDE foi de 25%.

Figure 3. Share of doctorate-level attainment in the population

25-64 years, 2014 and 2019 or latest year available



Note: The data for most countries are derived from national labour force surveys. It includes Short-cycle tertiary education (L5) for Switzerland 2014-2019. 2019 data for Russian Federation correspond to 2018 value.

Source: (OECD, 2020^[37]), "Education at a glance: Educational attainment and labour-force status", OECD Education Statistics (database), <https://doi.org/10.1787/889e8641-en> (accessed on 22 September 2020).

OECD (2021), "Reducing the precarity of academic research careers", OECD Science, Technology and Industry Policy Papers, No. 113, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/0f8bd468-en>.

Figure 3. <https://doi.org/10.1787/888934223327>

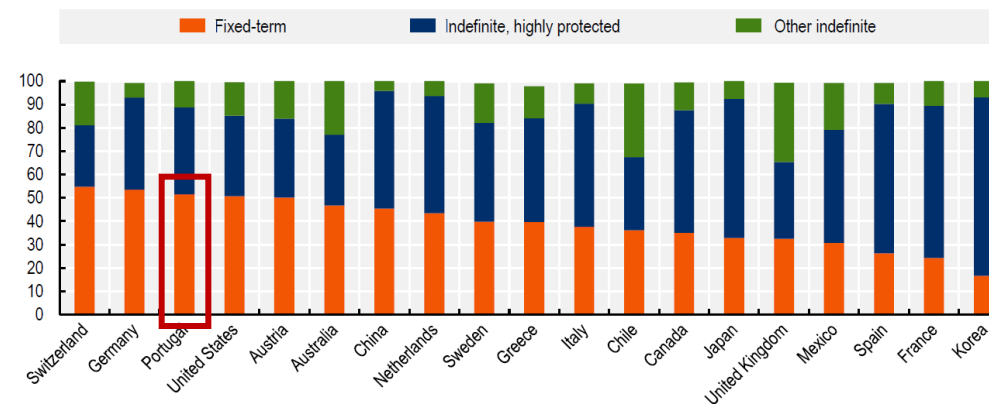
Segurança no emprego dos autores correspondentes por país de residência *Percentagem de autores correspondentes, 2018*

Portugal tem das
taxas mais elevadas
de académicos com
contratos precários.

83% dos doutorados
portugueses trabalha
no ensino superior.

Figure 3.3. Job security of corresponding authors, by country of residence

Percentage of corresponding authors, 2018, selected economies



Note: Indefinite highly protected contracts mean the respondent can only be dismissed by the employer for gross misconduct. This level of protection is typically afforded by civil servant status or tenure. Other indefinite contracts are open-ended, as opposed to fixed-term positions, which have a set duration.

Source: OECD calculations based on OECD (2018^[18]) International Survey of Scientific Authors, 2018. <http://oe.cd/issa>.

OECD (2021), "Challenges and new demands on the academic research workforce", in OECD Science, Technology and Innovation Outlook 2021: Times of Crisis and Opportunity, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/72f6f879-en>.

Figure 3.3. <https://doi.org/10.1787/888934223346>

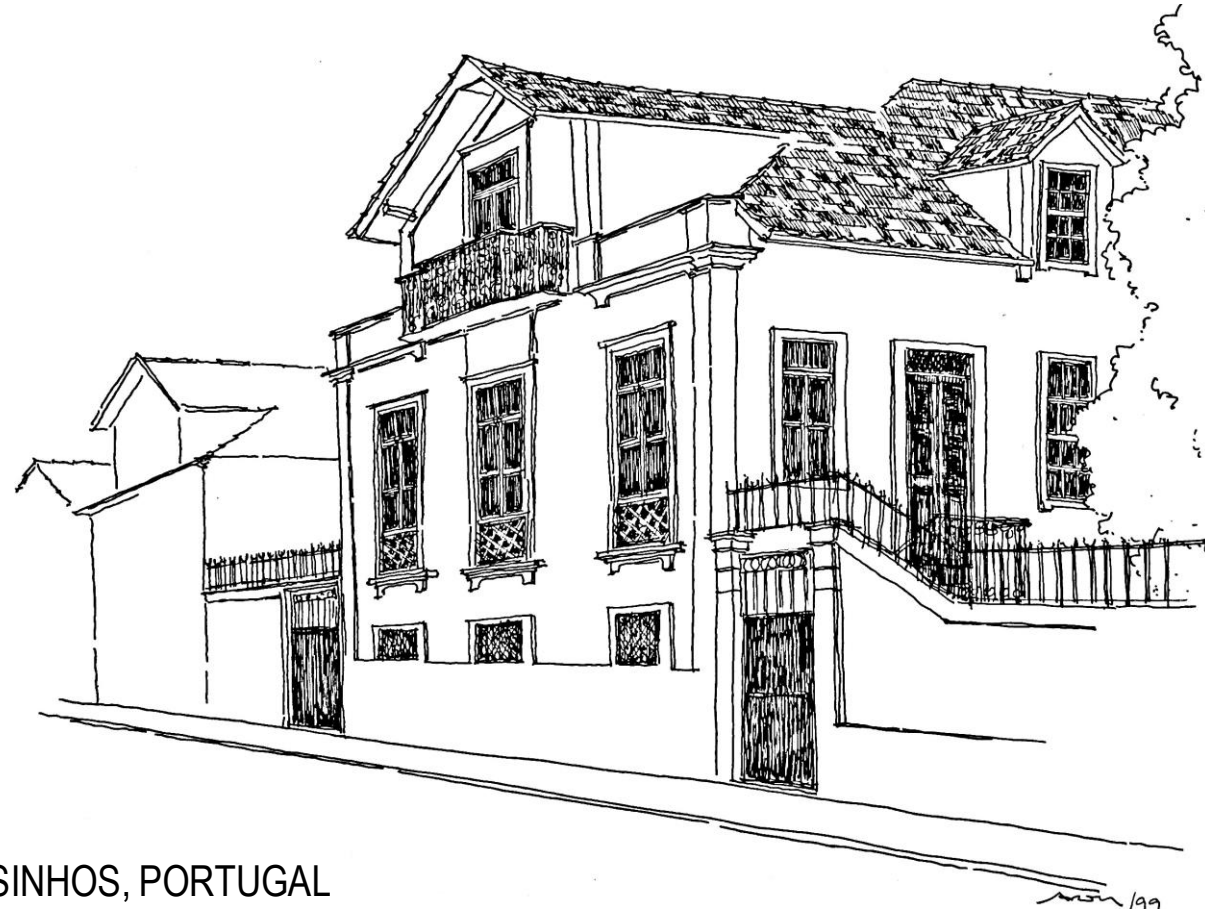
Doutoramento e pós- doutoramento

- Apesar do número crescente de alunos matriculados pela primeira vez no doutoramento ter vindo a crescer bastante, o número de bolsas concedidas pela FCT não tem acompanhado. A maior parte dos alunos de doutoramento **autofinancia-se**, o que poderá ser um factor na **baixa taxa de conclusão**, e no facto desta ter vindo a piorar.
- O ensino superior não abre lugares para os novos doutorados, porque já não está a crescer, e ainda tem muitos docentes longe da reforma que entraram na carreira na expansão dos anos de 1990. Por outro lado, outros sectores de actividade económica não conseguem absorver o número crescente de doutorados, ficando estes em **contratos precários de investigação na academia**. Isto pode significar uma **fuga de cérebros** para outros países e/ou **baixa atractividade da formação doutoral para os melhores talentos**.
- Os investigadores de doutoramento e pós-doutoramento dão um contributo importante para a produção científica nacional. No entanto, enfrentam uma situação de precaridade. Importava ter **menos investigadores de doutoramento e pós-doutoramento, em menos instituições** (ou em consórcios de instituições), com **melhores condições**, para tornar a carreira de investigação mais atraente para os melhores (nas actuais condições é difícil atrair o melhor talento).
- Era importante ainda, oferecer **desenvolvimento profissional e de carreira**, incluindo **períodos fora da academia**, para além da investigação académica, de forma a facilitar a **transição para o mercado de trabalho fora da academia**, que não consegue absorver tantos doutorados. Desta forma limitar-se-ia a fuga de cérebros potenciava-se a **inovação no sector empresarial, público e social**.

| *Discutamos!*

c.s.sarrico@eeg.uminho.pt

www.cipes.pt



RUA 1º DE DEZEMBRO, 399 | MATOSINHOS, PORTUGAL