

Aprendendo com o passado n.º 1

Alberto Amaral

As políticas para acesso ao ensino superior de indivíduos maiores sem as habilitações legais exigidas para a sua frequência

Evolução histórica

O acesso ao ensino superior por parte de indivíduos maiores, sem as habilitações legais requeridas, foi objeto de abundante publicação legislativa.

Inicialmente, realizavam-se exames *ad hoc* para acesso ao ensino superior de indivíduos que, tendo mais de 25 anos de idade, não possuíam a adequada habilitação escolar. Estes exames eram realizados, como experiência pedagógica, no quadro legal de despachos ministeriais ao abrigo de um diploma ainda do tempo de Oliveira Salazar, o Decreto-Lei n.º 47587, de 10 de março de 1967, que permitia, justamente, experiências pedagógicas por tempo limitado.

Esta situação provisória foi resolvida com a publicação do Decreto-Lei n.º 198/79, de 29 de junho que, tendo em conta as alterações ao acesso ao ensino superior através da generalização do *numerus clausus*, criou o exame extraordinário de avaliação de capacidade para acesso ao ensino superior para determinar se os candidatos, maiores de 25 anos e sem as habilitações escolares exigidas para acesso normal, possuíam os conhecimentos mínimos indispensáveis à frequência de um determinado curso superior e capacidade, experiência e maturidade que os qualificassem como candidatos a uma formação superior. Este exame deveria ser regulado por Portaria do Ministro da Educação e Investigação Científica, Portarias estas que foram abundantes.

A primeira Portaria, Portaria n.º 429/80, de 24 de julho, determina que o exame confere a habilitação de acesso adequada à candidatura à matrícula e inscrição no curso e estabelecimento de ensino superior para que o candidato prestou provas e apenas para esse, sendo ainda válido para o ano seguinte, e compõe-se de “Prova de língua portuguesa”, entrevista e prova específica. A prova de língua portuguesa é elaborada por um júri nacional após o que processo passa para a instituição onde o candidato se pretende inscrever. Essa instituição nomeia um júri local que fica responsável pela entrevista, a organização da(s) prova(s) específica(s) e a elaboração da decisão final, favorável ou não à inscrição do candidato.

A Portaria n.º 21/84, de 29 de julho, determina o que fazer no caso de extinção ou suspensão de inscrições no curso para o qual o candidato realizou o exame. A Portaria n.º 49/86, de 6 de fevereiro altera a validade do exame de dois para cinco anos e determina que os candidatos com nota inferior a 7 numa prova específica escrita sejam desde logo eliminados.

A Lei n.º 46/86, de 21 de março (Lei de Bases do Sistema Educativo – LBSE), veio confirmar os procedimentos em curso. Assim, determina, na alínea b) n.º 1, do artigo 12.º, que têm acesso ao ensino superior os maiores de 25 anos que, não sendo titulares da habilitação de acesso ao ensino superior, façam prova especialmente adequada de capacidade para a sua frequência através da realização de provas de âmbito nacional ou grupo de cursos afins.

A Portaria n.º 60/88, de 29 de janeiro, alarga os efeitos do exame extraordinário aos estabelecimentos do ensino particular e cooperativo. A Portaria n.º 614/88, de 3 de setembro, permite que o exame seja válido para acesso a outro curso congénere noutro estabelecimento de ensino, mediante parecer favorável do respetivo conselho científico.

A Portaria n.º 122/94, de 24 de fevereiro, introduziu algumas alterações processuais, nomeadamente quanto ao direito ao recurso.

A Lei n.º 115/97, de 19 de setembro, que faz a primeira alteração à LBSE, manteve o limite de idade de 25 anos, mas não refere que as provas sejam realizadas a nível nacional.

A Portaria n.º 14/98, de 14 de outubro, a Portaria n.º 106/2002, de 1 de fevereiro, e a Portaria n.º 1/2005, de 3 de janeiro, introduzem apenas pequenas alterações processuais.

Finalmente, a Lei n.º 49/2005, de 30 de agosto, segunda alteração da LBSE, reduz a idade limite para os 23 anos e determina que todas as provas sejam realizadas pelos estabelecimentos de ensino superior.

O Decreto-Lei n.º 64/2006, de 21 de março, publicado na sequência da alteração da LBSE, regulamenta novamente as provas específicas de acesso, agora para maiores de 23 anos e determina que a responsabilidade pelo exame e admissão dos candidatos seja exclusivamente da instituição para que concorrem. As provas de acesso incluem a avaliação do currículo escolar e profissional do candidato, a sua motivação (eventualmente mediante entrevista) e a realização de provas de avaliação de conhecimentos e competências indispensáveis para o ingresso e progressão no curso, incidindo, exclusivamente, sobre matérias relevantes para o curso.

Consequências das alterações de 2005/06

As alterações resultaram de uma iniciativa do Governo de António Guterres (XIII Governo constitucional), sendo Eduardo Marçal Grilo o Ministro da Educação e José Mariano Gago o Ministro da Ciência e Tecnologia e visavam melhorar a igualdade de oportunidades de acesso ao ensino superior e a atração de novos públicos¹. O êxito da medida em termos quantitativos foi imediato e significativo. De facto, antes desta alteração, o número de estudantes que

¹ Amaral, A. and Magalhães, A. (2009). Between Institutional Competition and the Search for Equality of Opportunities: Access of Mature Students. *Higher Education Policy*, 22(4): 505-521.

tinham acesso por esta via era de apenas umas poucas centenas cada ano; por exemplo, no ano letivo 2004/05 apenas se inscreveram 551 novos estudantes:

Tabela 1 – Maiores de 25 anos com acesso em 2004/05

≥ 25 anos	
Universidades Públicas	238
Politécnicos Públicos	145
Instituições Privadas	168
Total	551

Fonte: OCES, 2005

Tabela 2 – Evolução do número de estudantes maiores de 23 anos entre 2006/07 e 2013/14²

Instituições	Ano letivo 2006/07			Ano letivo 2007/08			Ano letivo 2008/09		
	Inscritos nas Provas	Prova Completa	Aprovado	Inscritos nas Provas	Prova Completa	Aprovado	Inscritos nas Provas	Prova Completa	Aprovado
Ensino Público	9 603	7 969	6 164	18 330	13 484	10 498	15 123	11 596	9 005
Universidades a)	3 115	2 322	1 727	6 604	3 919	3 130	5 703	4 222	2 980
Politécnicos b)	6 488	5 647	4 437	11 726	9 565	7 368	9 420	7 374	6 025
Ensino Privado	9 724	9 290	8 280	7 821	7 444	6 808	6 619	6 305	5 952
Universidades a)	7 252	6 936	6 130	5 322	5 032	4 568	4 313	4 096	3 838
Politécnicos b)	2 472	2 354	2 150	2 499	2 412	2 240	2 306	2 209	2 114
TOTAL	19 327	17 259	14 444	26 151	20 928	17 306	21 742	17 901	14 957
Instituições	Ano letivo 2009/10			Ano letivo 2010/11			Ano letivo 2011/12		
	Inscritos nas Provas	Prova Completa	Aprovado	Inscritos nas Provas	Prova Completa	Aprovado	Inscritos nas Provas	Prova Completa	Aprovado
Ensino Público	15 666	12 135	9 422	15 233	11 403	8 501	11 576	7 709	6 142
Universidades a)	5 401	3 949	2 702	6 068	3 827	2 732	4 730	3 018	2 257
Politécnicos b)	10 265	8 186	6 720	9 165	7 576	5 769	6 846	4 691	3 885
Ensino Privado	6 599	6 214	5 973	6 596	6 023	5 648	4 493	4 261	4 033
Universidades a)	4 538	4 198	4 020	3 230	2 795	2 609	3 049	2 903	2 704
Politécnicos b)	2 061	2 016	1 953	3 366	3 228	3 039	1 444	1 358	1 329
TOTAL	22 265	18 349	15 395	21 829	17 426	14 149	16 069	11 970	10 175
Instituições	Ano letivo 2012/13			Ano letivo 2013/14					
	Inscritos nas Provas	Prova Completa	Aprovado	Inscritos nas Provas	Prova Completa	Aprovado			
Ensino Público	11 646	6 983	5 924	9 007	6 129	5 062			
Universidades a)	5 315	3 009	2 306	4 055	2 714	1 965			
Politécnicos b)	6 331	3 974	3 618	4 952	3 415	3 097			
Ensino Privado	3 504	3 177	3 027	3 030	2 648	2 579			
Universidades a)	2 319	2 099	1 973	1 942	1 631	1 576			
Politécnicos b)	1 185	1 078	1 054	1 088	1 017	1 003			
TOTAL	15 150	10 160	8 951	12 037	8 777	7 641			

Fonte: Inquérito às provas especialmente adequadas destinadas a avaliar a capacidade para a frequência do ensino superior dos maiores de 23 anos, DGEEC/MEC

a) Inclui as universidades (com as suas unidades orgânicas de ensino politécnico quando existam), os institutos universitários e as escolas universitárias não integradas em universidades

b) Inclui os institutos politécnicos e as escolas politécnicas não integradas em institutos politécnicos.

² Note-se que as tabelas referem o número de estudantes aprovados, que é distinto dos que realmente se inscrevem. Por exemplo, o número de estudantes inscritos foi de 10.242 em 2010/11, de 7.529 em 2011/12, de 5.921 em 2012/13 e de 5.513 em 2013/14.

Em termos meramente quantitativos a alteração legislativa foi um êxito. Logo no primeiro ano depois da alteração o número de estudantes aprovados nas provas de acesso ficou acima dos 14000, um aumento de mais de 25 vezes em relação ao conseguido no regime anterior. A Tabela 2 mostra, porém, que o número de maiores de 23 interessados e aprovados nas provas de acesso foi diminuindo com o tempo, ao mesmo tempo que a distribuição pelos diversos subsistemas se tornava mais homogénea.

O Gráfico 1 mostra a evolução anual do número de estudantes inscritos, que completaram as provas e foram aprovados nas provas de acesso.

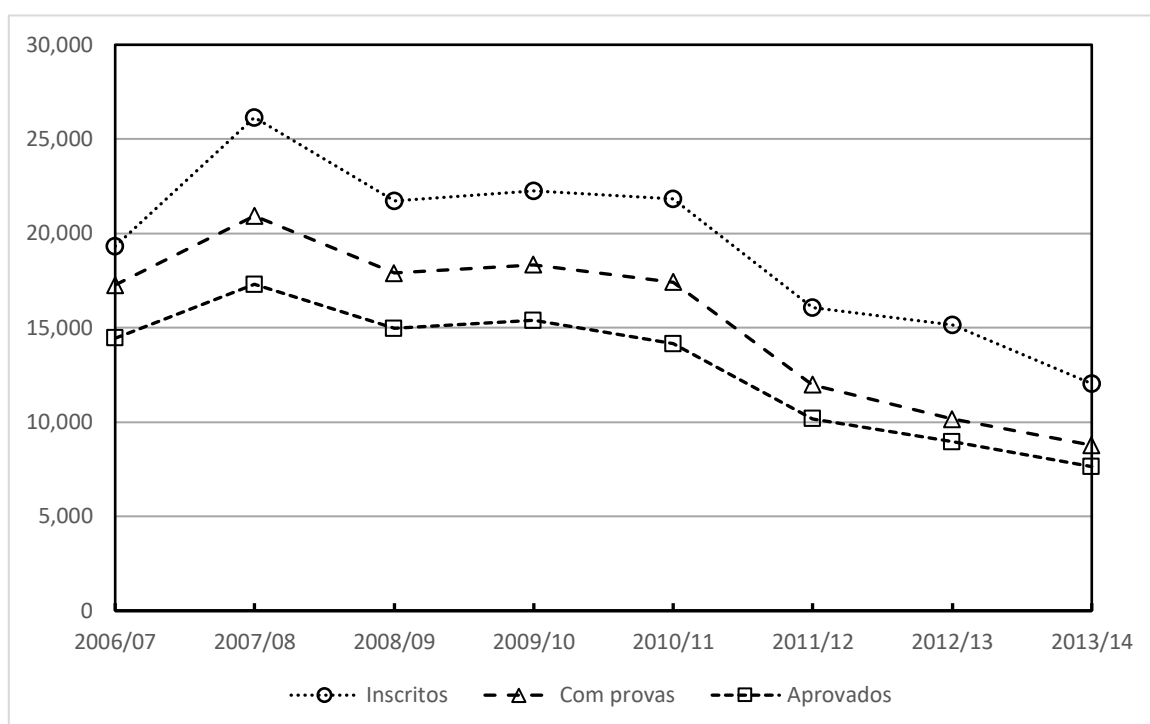


Gráfico 1 – Estudantes maiores de 23 anos, inscritos, com provas completadas e aprovados

Fonte: Gráfico elaborado com base em dados da DGEEC

A Tabela 3 e o Gráfico 2 mostram a evolução, entre os anos letivos de 2010/11 e 2021/22, do número de estudantes, maiores de 23 anos, aprovados nas provas especiais de acesso e que se inscreveram efetivamente. Verifica-se que houve um decréscimo relativamente rápido e uma estabilização entre os 4.500 e os 5.500 anuais, valor que, sendo bastante inferior ao valor de 2006/07 e 2007/08 é, no entanto, muito significativo quando comparado com os cerca de 500 novos estudantes anuais do regime anterior. Confirma-se, também, que a distribuição pelos subsistemas se tornou muito mais equilibrada, embora com predomínio do sector público, quer do universitário, quer do politécnico. Por outro lado, a relação entre o número de estudantes no ensino público e no ensino politécnico tem-se mantido razoavelmente equilibrada, embora com uma ligeira tendência para um predomínio do ensino universitário.

Tabela 3 – Evolução do número de estudantes maiores de 23 anos inscritos

	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16
U. Públicas	1915	1344	1466	1629	1256	1169
Pol. Públicos	3605	2724	2047	1734	1682	1748
U. Privadas	3028	2319	1703	1325	1134	992
Pol. Privados	1694	1142	934	825	754	771
TOTAL	10242	7529	5921	5513	4826	4680
	2016/17	2017/18	2018/19	2019/20	2020/21	2021/22
U. Públicas	1324	1470	1452	1680	1977	2200
Pol. Públicos	1751	1584	1572	1446	1609	1528
U. Privadas	924	1027	1058	764	788	743
Pol. Privados	911	884	863	815	762	934
TOTAL	4910	4965	4945	4705	5136	5405

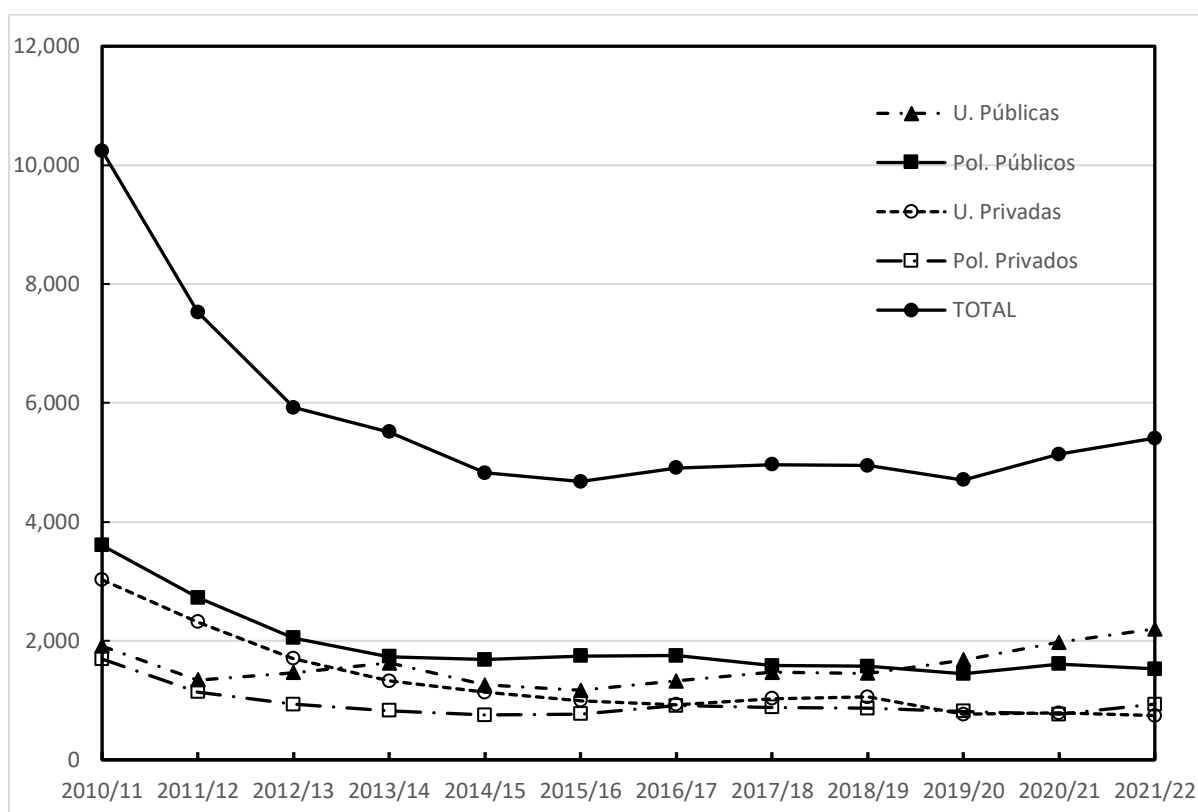


Gráfico 2 – Evolução do número de novos inscritos, maiores de 23 anos

Fonte: Gráfico elaborado a partir de dados da DGEEC

Análise dos primeiros anos após alteração

A mudança ocorrida em 2006 coincide com uma tendência para a diminuição do número de candidatos ao ensino superior. O número total de estudantes nas universidades públicas diminuiu de 254.895 em 2001/02 para 232.772 em 2005/06 (perda de 8,7%), nos politécnicos públicos diminuiu de 146.838 em 2002/03 para 134.540 em 2005/06 (perda de 8%), nas universidades privadas diminuiu de 94.423 em 1996/97 para 61.197 em 2005/06 (perda de 35%) e nos politécnicos privados diminuiu de um máximo de 34.306 em 2002/03 para 30.594 em 2005/06 (perda de 10,8%). A possibilidade de minorar essas perdas com um número de estudantes maiores de 23 anos foi vista por muitas instituições como uma verdadeira tábua de salvação e refletiu-se nos padrões de recrutamento, como se verifica por análise dos anos 2006/07 e 2007/08.

A Tabela 4 mostra a percentagem de novos estudantes maiores de 23 anos em relação ao total de novos estudantes para os anos letivos 2006/07 e 2007/08. As universidades públicas foram bastante contidas no recrutamento de maiores de 23 que nos dois anos representaram entre 4% a 6% do recrutamento total. Os politécnicos públicos ficaram numa situação intermédia, com recrutamento entre 14% e 15%. Já no setor privado verificou-se que os maiores de 23 anos representaram uma percentagem bastante mais significativa, entre 23% e 32% nas universidades e cerca de 25% nos politécnicos. Uma análise mais detalhada, por instituição, mostra que a maior intensidade de recrutamento corresponde, em regra, a instituições com maior dificuldade em recrutar alunos tradicionais, quer pelo concurso geral de acesso (público), quer pelas normas do sector privado.

Tabela 4 – Percentagem de novos estudantes maiores de 23 em relação ao total de novos estudantes – Fonte: GEPARI 2006, 2007

Tipo de instituição	2006/07			2007/08		
	Novos	≥ 23	% ≥ 23	Novos	≥ 23	% ≥ 23
Universidades Públicas	29 737	1 271	4,3%	32 760	2 083	6,4%
Politécnicos Públicos	21 481	2 986	13,9%	26 594	3 956	14,9%
Universidades Privadas	15 033	4 820	32,1%	15 963	3 723	23,3%
Politécnicos Privados	7 233	1 779	24,6%	7 822	2 011	25,7%
TOTAL	73 484	10 856	14,8%	83 139	11 773	14,2%

O Gráfico 3³ mostra a % de novos estudantes maiores de 23 anos em relação ao total de novos estudantes para as universidades públicas.

³ Gráficos reproduzidos de Amaral, A. e Magalhães, A. (2009). Between Institutional Competition and the Search for Equality of Opportunities: Access of Mature Students. *Higher Education Policy* 22(3): 505-521.

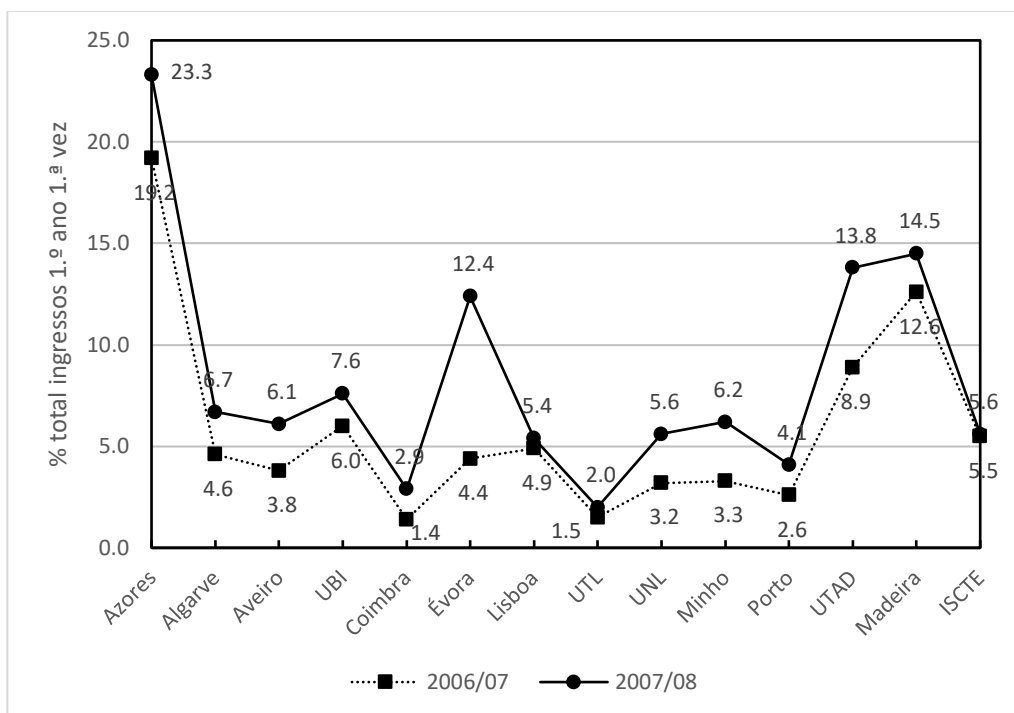


Gráfico 3 – % de maiores de 23 no total de novos alunos por universidade pública

Fonte: GEPEARI, 2006, 2007

Em 2006/07 os maiores de 23 nos representaram, em regra, menos de 5% do total de novos estudantes, sendo as exceções mais evidentes as universidades dos Açores (19,2%) e da Madeira (12,6%) e a UTAD (8,9%), todas com alguma dificuldade de recrutamento de novos estudantes no regime geral de acesso. Em 2007/08 observa-se um aumento da percentagem de maiores de 23 anos recrutados, com particular evidência para as mesmas universidades dos Açores (23,3%), da Madeira (14,5%) e da UTAD (13,8%), a que se adiciona a Universidade de Évora (12,4%), também com dificuldade em recrutar alunos tradicionais⁴.

O caso dos institutos politécnicos públicos está representado no Gráfico 4. Os politécnicos públicos tinham, em geral, maiores dificuldades de recrutamento de estudantes tradicionais do que as universidades públicas, o que poderá explicar o seu maior interesse em recrutar maiores de 23 anos. Em 2006/07 a percentagem mínima ocorreu no Politécnico do Porto (6%), mas na maioria dos casos a percentagem estava bem acima dos 10%, sendo de notar o Politécnico de Bragança com os maiores de 23 anos a representar cerca de 1/3 (33,6%) do recrutamento total, do Politécnico de Setúbal onde representavam mais de 1/4 (27,4%) e dos Politécnicos de Portalegre (19,6%), da Guarda (18,5%) e de Beja (18,1%) onde representavam quase 1/5.

⁴ Por estudantes tradicionais designam-se os que têm as habilitações legais para ingresso no ensino superior sendo como norma admitidos (no sector público) pelo concurso geral de acesso.

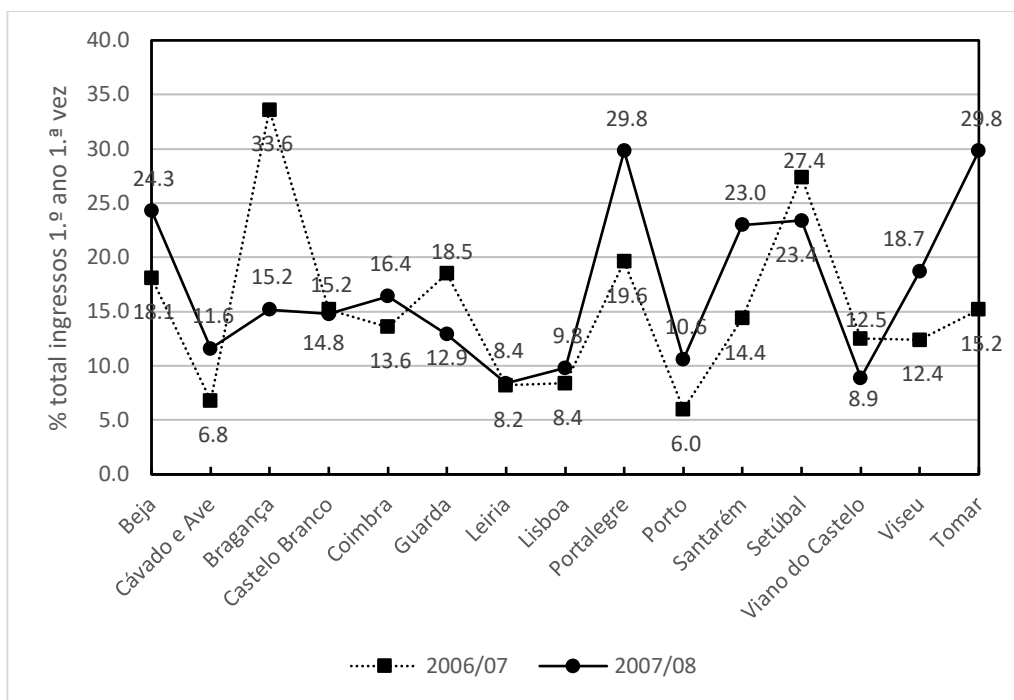


Gráfico 4 – % de maiores de 23 no total de novos alunos por politécnico público

Fonte: GEPEARI 2006, 2007

Em 2007/08 o Politécnico de Bragança mostra uma diminuição significativa do recrutamento de maiores de 23 anos, de 33,6% para 15,2%, o que poderá ser explicado por estar localizado numa região de baixa densidade populacional pelo que não haverá possibilidade de um aumento constante de novos estudantes. No entanto, há outros politécnicos com percentagens de recrutamento de maiores de 23 anos acima dos 20% (Beja – 24,3%; Portalegre – 29,8%; Santarém – 23,0%; Setúbal – 23,4% e Tomar – 29,8%). Portanto, o recrutamento de maiores de 23 anos tornou-se uma componente importante da estratégia de recrutamento dos politécnicos públicos nos anos que se seguiram à alteração legislativa, em especial daqueles com maiores dificuldades de recrutamento.

O setor do ensino privado é mais difícil de analisar devido ao grande número de instituições, muitas delas especializadas e de pequena dimensão. Por esse motivo, a análise restringe-se às instituições classificadas como universidades. Entre essas instituições deve destacar-se a Universidade Católica (6,3% em 2006/07 e 4,1% em 2007/08) que constitui uma exceção devido à sua tradição de qualidade e que optou por uma estratégia muito diferente da das outras universidades privadas.

O Gráfico 5 mostra que, em 2006/07, todas as restantes universidades privadas apresentavam percentagens de novos estudantes maiores de 23 anos acima dos 21,5%. Há mesmo três casos que são exemplos extremos de recrutamento: a Universidade Internacional (79,2% em Lisboa e 62,9% na Figueira da Foz), a Universidade Independente (77,8%) e a Universidade Moderna

(68,5%). Nos três casos as universidades mostravam grande dificuldade em atrair alunos tradicionais e viram no recrutamento de maiores de 23 anos uma tábua de salvação.

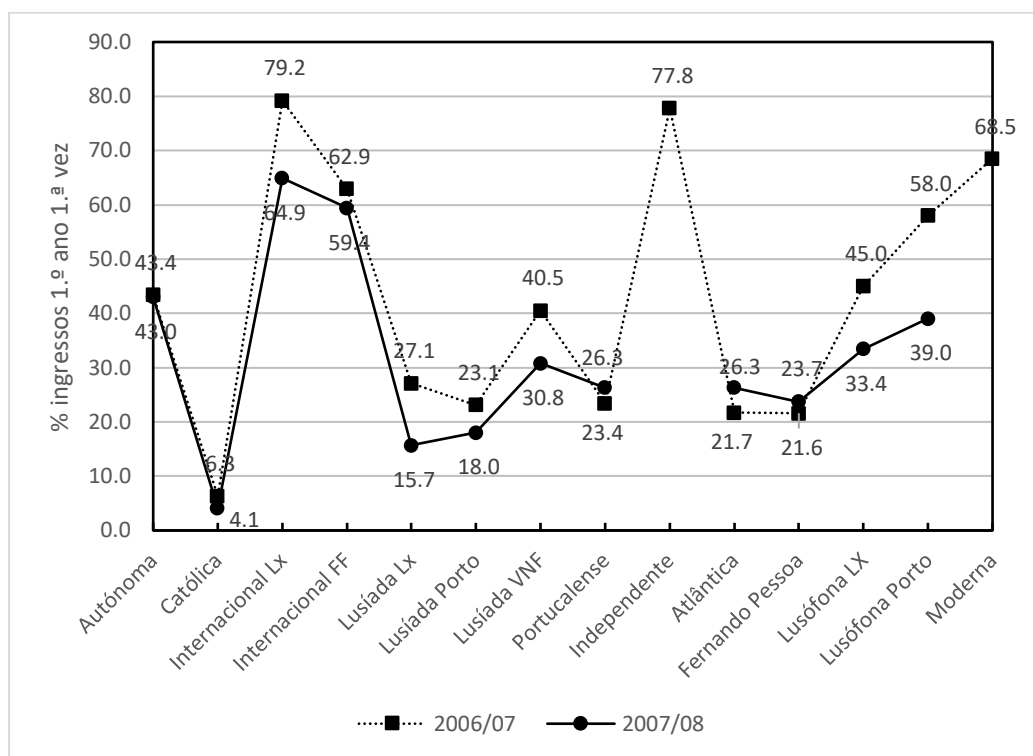


Gráfico 5 – % de maiores de 23 no total de novos alunos por universidade privada

(Lx – Lisboa; FF – Figueira da Foz; VNF – Vila Nova de Famalicão) Fonte: GEPEARI 2006, 2007

Os dados de 2007/08 mostram que, em geral, a percentagem de maiores de 23 anos diminuiu e que três universidades (Independente, Moderna e Internacional) tinham, ou desapareceram, ou estavam com problemas graves. O Ministro, na sequência de um relatório da Inspeção Geral da Educação (IGE) sobre a situação da Universidade Independente determinou o encerramento da instituição, a qual levou o caso ao Tribunal Administrativo onde perdeu a causa.

A Universidade Moderna esteve envolvida num escândalo e, posteriormente, deu sinais de bancarrota. O Ministro determinou que a IGE verificasse se a instituição mantinha condições para continuar a operar. Na sequência do relatório da IGE o Ministro determinou que a Universidade não poderia receber novos alunos e iniciou o processo administrativo para o seu encerramento. Também a Universidade Internacional apresentava grandes dificuldades de recrutamento de estudantes e o Ministro determinou que não poderia continuar a usar o título de universidade. Posteriormente, apareceram na comunicação social notícias sobre dificuldades internas de gestão e o Ministro acabou por determinar o seu encerramento compulsivo até 31 de outubro de 2007. A Tabela 5 mostra as grandes dificuldades destas três instituições em recrutar novos estudantes tradicionais e um recurso exagerado a maiores de

23 anos. A situação destas instituições piorou de forma significativa quando os seus problemas internos, alguns mesmo de natureza criminal, se tornaram públicos. O Ministério publicou legislação para permitir que os estudantes destas instituições pudessem mudar para outra instituição em qualquer altura do ano académico, o que resolveu o problema dos estudantes, mas dificultou a vida às instituições que acabaram por ser encerradas.

Tabela 5 – Número de novos alunos nas universidades privadas, 2006/07

Universidade	Estudantes tradicionais	≥ 23 anos	Total
Independente	95	333	428
Internacional – Lx	22	84	106
Internacional – FF	69	117	186
Moderna	95	207	302

Fonte: GEPEARL, 2007

Na medida em que as várias instituições são muito diversas quanto ao número total de estudantes é importante comparar números absolutos, em vez de apenas percentagens. O Gráfico 6 mostra o número de estudantes maiores de 23 anos para os anos letivos 2006/07 e 2007/08 para todos os casos em que esse número excede 150 neste último ano. No sector público verifica-se que, de 2006/07 para 2007/08, houve um aumento dos novos estudantes maiores de 23 anos, exceto no caso do Politécnico de Bragança onde houve uma diminuição, possivelmente devido a saturação do mercado. No sector privado, o número de estudantes maiores de 23 anos diminuiu nas duas instituições com maior número de estudantes (Lusófona e Lusíada, ambas em Lisboa), ao passo que as duas instituições com maior percentagem de maiores de 23 anos (Independente e Moderna) desapareceram e a terceira (Internacional) estava prestes a seguir o mesmo caminho.

Em 2006-07 a Universidade Lusófona, uma instituição privada, foi de longe a que mais estudantes maiores de 23 anos recrutou (1450 em Lisboa, 185 no Porto), o que representa cerca de 15% do todos os maiores de 23 anos que entraram no ensino superior nesse ano⁵. Esta instituição adotou, claramente, uma estratégia de recrutamento deste tipo de estudantes, o que foi facilitado pela sua localização (Lisboa e Porto) e pela utilização da mesma prova de exame para todos os alunos, mesmo para os que deveriam ter demonstrado alguns conhecimentos de matemática e/ou física. À Lusófona seguem-se alguns politécnicos públicos (Bragança – 596; Setúbal – 387 e Coimbra – 357). Só duas universidades públicas recrutaram mais de 150 estudantes (Açores – 182 e Lisboa – 170). Na verdade, com exclusão

⁵ Amaral, A. and Magalhães, A. (2007). Changing values and norms | the concept of governance in Portuguese higher education. *Higher Education Policy* 20(3): 315-338.
Teixeira, P and Amaral, A (2007). Waiting for the Tide to Change? Strategies for Survival of Portuguese Private HEIs. *Higher Education Quarterly* 61(2): 205-219.

da Lusófona, da Independente (333 estudantes) e dos três politécnicos referidos, todas as outras instituições recrutaram um número modesto de maiores de 23 anos.

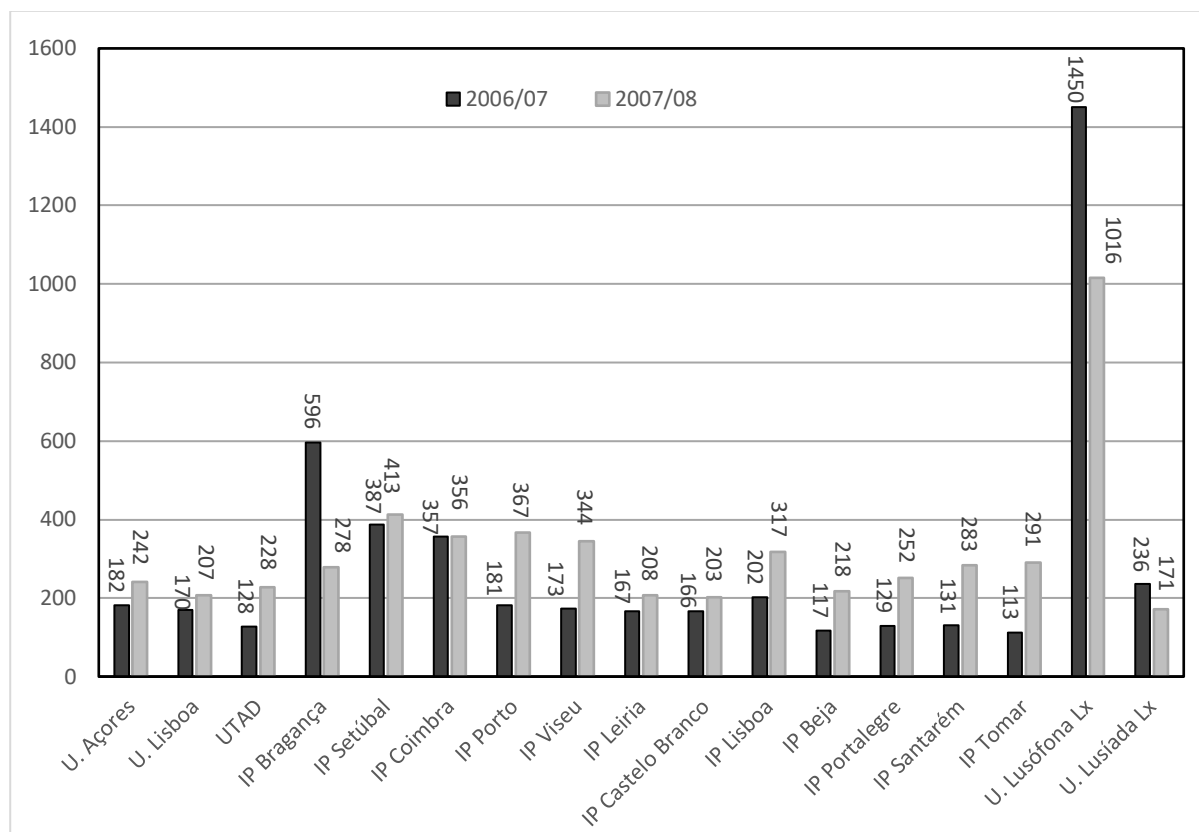


Gráfico 6 – Instituições que em 2007/08 recrutaram mais de 150 maiores de 23 anos

Fonte: OCES, 2007

Em 2007/08 só houve três universidades públicas com recrutamento acima de 200 (Açores, Lisboa e UTAD) a comparar com zero no ano anterior, 12 politécnicos com recrutamentos acima de 200 (4 no ano anterior), enquanto que a Lusófona se manteve como a instituição com maior recrutamento, embora inferior ao do ano anterior. É possível concluir que, globalmente, houve um acréscimo de 8,4% no número de maiores de 23 anos recrutados, mas a sua distribuição no sistema ficou mais uniforme.

É também interessante fazer uma análise ao nível dos cursos individuais. Considerando apenas os cursos em que os maiores de 23 anos representam pelo menos 50% dos estudantes do primeiro ano, verifica-se que em 2006/07 havia 23 cursos nesta situação no sector público, 3 em universidades e 20 em politécnicos. No sector privado havia 149 cursos nestas condições, sendo que em 10 deles todos os alunos eram maiores de 23 anos. Em 2007/08 havia no sector público 22 cursos com maioria de maiores de 23 anos, 2 deles em universidades e 20 em politécnicos. No sector privado havia 114 cursos nestas condições, 5 dos quais apenas com maiores de 23 anos.

Estes resultados parecem indiciar que as instituições de ensino superior tentam manter a sua oferta de cursos preenchendo as vagas existentes, de qualquer forma, com as oportunidades ao seu dispor, em vez de procurar racionalizar a oferta. Ou seja, em vez de utilizar a nova legislação para estudantes maiores de 23 anos para reforçar os melhores cursos, as instituições procuraram a todo o custo salvar programas que não têm capacidade de atrair alunos tradicionais.

É igualmente interessante analisar os resultados dos exames de acesso. Na Tabela 6 apresentam-se as % de aprovação para o primeiro ano de aplicação da nova lei (2006/07) e dos quatro últimos anos para que dispomos de dados.

Tabela 6 – % de aprovações nas provas e acesso para maiores de 23 anos

Instituições	% de aprovações				
	2006/07	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14
Ensino Público	77%	75%	80%	85%	83%
Universidades a)	74%	71%	75%	77%	72%
Politécnicos b)	79%	76%	83%	91%	91%
Ensino Privado	89%	94%	95%	95%	97%
Universidades a)	88%	93%	93%	94%	97%
Politécnicos b)	91%	94%	98%	98%	99%
TOTAL	84%	81%	85%	88%	87%

Fonte: DGEEC

Verifica-se que a percentagem de aprovações é menor no sector público do que no privado e menor nas universidades do que nos politécnicos. Nas universidades públicas a percentagem de aprovações mantém-se, consistentemente, abaixo dos 80%, mas nos politécnicos públicos verifica-se uma subida de menos de 80% para 91%. No caso de sector privado verifica-se uma subida sustentada das percentagens de aprovação que, em 2013/14 se aproximavam dos 100%.

Uma análise por instituição para o primeiro ano de 2006/07 mostra que, no caso das instituições públicas, 8 tiveram taxas de aprovação acima dos 85%, havendo mesmo 3 casos de 100% de aprovações. Isto aconteceu na Universidade da Beira Interior e na Universidade de Évora, ambas com problemas de recrutamento uma vez que muitos estudantes preferem deslocar-se para o litoral, e no Instituto Politécnico do Cávado e do Ave, um politécnico de criação recente e que enfrenta a concorrência da Universidade do Minho, distante poucos quilómetros.

No caso do sector privado há 59 instituições com percentagens de aprovação acima dos 85%, sendo que destas há 35 com percentagens de aprovação de 100%. Este resultado é coerente com o facto de neste período o setor privado, em particular o universitário, estar confrontado

com uma diminuição significativa de candidaturas de alunos tradicionais (perda de 35% como referido anteriormente).

A situação em 2021/2022

O acesso em 2021/22 mostra uma situação muito diferente da verificada depois das alterações de 2006. De acordo com os dados da DGEEC o número total de estudantes que tiveram acesso por esta via foi de 5.405 com a distribuição indicada na Tabela 7. Verifica-se que há um predomínio claro do ensino público sobre o ensino privado (68,97% contra 31,03%) e um ligeiro predomínio do ensino universitário sobre o ensino politécnico (54,45% contra 45,55%).

Tabela 7 – Ingresso de alunos maiores de 23 anos em 2021/22

Tipo de ensino	Número	Percentagem
Público Total	3 728	68,97%
Público Universitário	2 200	40,70%
Público Politécnico	1 528	28,27%
Privado Total	1 677	31,03%
Privado Universitário	743	13,75%
Privado Politécnico	934	17,28%
Total Universitário	2 943	54,45%
Total Politécnico	2 462	45,55%
TOTAL	5 405	100,00%

Na tabela 8 mostra-se a distribuição dos estudantes pelas diversas instituições evidenciando uma situação mais equilibrada do que a registada quando a legislação foi alterada. No entanto, é de notar a situação da Universidade Aberta que recrutou 1206 alunos, o que representa 54,8% de todo o universitário público.

Na Tabela 9 apresentam-se os dados relativos à distribuição dos estudantes por áreas de educação e por subsistema do ensino superior. No caso do ensino universitário público nota-se um claro predomínio das Ciências Sociais e do Comportamento (876 estudantes ou 39,8%), seguidas da Educação (216 estudantes ou 9,8%) e das Ciências Empresariais e da Administração (178 estudantes ou 8,1%). No caso dos Politécnicos Públicos predominam as Ciências Empresariais e da Administração (474 estudantes ou 31,0%), seguidas da Saúde (200 estudantes ou 13,1%12,6%) e das Engenharias (193 estudantes ou 12,6%). No caso das Universidades privadas predominam as Ciências Empresariais e da Administração (194 estudantes ou 26,1%), seguidas das Ciências Sociais e do Comportamento (125 estudantes ou 16,8%). Quanto ao Politécnico privado predominam claramente as Ciências Empresariais e da Administração (371 estudantes ou 39,7%), seguidas da Saúde (210 estudantes ou 22,5%).

Tabela 8

Novos estudantes maiores de 23 com ingresso no ensino superior em 2021/22

Ensino Universitário Público

Instituição	Estudantes
Universidade do Algarve	32
Universidade de Aveiro	30
Universidade da Beira Interior	32
Universidade de Coimbra	50
Universidade de Évora	64
Universidade de Lisboa	270
Universidade do Minho	102
Universidade Nova de Lisboa	54
Universidade do Porto	114
Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro	69
Universidade dos Açores	39
Universidade da Madeira	48
ISCTE	90
Universidade Aberta	1206
TOTAL	2200

Ensino Universitário Privado

Instituição	Estudantes
Universidade Católica	14
Universidade Autónoma Luís de Camões	124
Universidade Lusíada	49
Universidade Portucalense	22
Universidade Fernando Pessoa	21
Universidade Lusófona	147
Universidade Lusófona do Porto	49
Universidade Europeia	53
Universidade da Maia	40
Instituto Universitário Atlântica	80
Escola Superior Artística do Porto	5
Escola Universitária Vasco da Gama	1
Instituto Universitário Egas Moniz	11
Instituto Universtário de Ciências da Saúde	14
Instituto Superior de Gestão	2
ISE Interculturais e Transdisciplinares de Almada	14
ISE Interculturais e Transdisciplinares de Viseu	4
Instituto Superior Manuel Teixeira Gomes	49
ISPA	17
Instituto Superior Miguel Torga	12
Instituto Superior Serviço Social do Porto	15
TOTAL	743

Ensino Politécnico Público

Instituição	Estudantes
Instituto Politécnico de Beja	54
Instituto Politécnico do Cávado e Ave	83
Instituto Politécnico de Bragança	60
Instituto Politécnico de Castelo Branco	77
Instituto Politécnico de Coimbra	81
Instituto Politécnico da Guarda	32
Instituto Politécnico de Leiria	94
Instituto Politécnico de Lisboa	143
Instituto Politécnico de Portalegre	65
Instituto Politécnico do Porto	248
Instituto Politécnico de Santarém	59
Instituto Politécnico de Setúbal	114
Instituto Politécnico de Viana do Castelo	76
Instituto Politécnico de Viseu	92
Instituto Politécnico de Tomar	37
Universidade dos Açores	10
Universidade do Algarve	79
Universidade de Aveiro	56
Universidade de Évora	4
Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro	6
Universidade da Madeira	4
Escola Superior de Enfermagem de Coimbra	10
Escola Superior de Enfermagem de Lisboa	15
Escola Superior de Enfermagem do Porto	9
Escola Superior Náutica Infante D. Henrique	4
Escola Superior de Hotelaria e Turismo do Estoril	16
TOTAL	1528

Ensino Politécnico Privado

Instituição	Estudantes
Universidade Católica	1
Academia Nacional de Orquestra	1
Escola Superior de Atividades Imobiliárias	51
Escola Superior de Artes e Design	3
Escola Superior de Educação de Fafe	15
Escola Superior de Tecnologia de Fafe	12
Escola Superior de Educação de João de Deus	5
Escola Superior de Educação Paula Frassinetti	4
ES Saúde Norte da Cruz Vermelha Portuguesa	15
ES Saúde da Cruz Vermelha Portuguesa Lisboa	26
ES Enfermagem S. Francisco das Misericórdias	2
ES Saúde de Santa Maria	1
ES Saúde de São José de Cluny	2
ES Saúde Jean Piaget de Viseu	5
ES Saúde de Alcoitão	5
ES Saúde Egas Moniz	10
Instituto Politécnico de Saúde Norte	38
ES Saúde da Cruz Vermelha Portuguesa Tâmega	1
Escola Superior de Negócios Atlântico	47
IPAM Porto	66
IPAM Lisboa	21
ISAG	19
ISLA	14
ISCE - Lisboa e Vale do Tejo	61
ISCE – Douro	11
IS Ciências da Informação e Administração	21
Instituto Superior de Ciências da Empresa	19
Instituto Superior de Entre Douro e Vouga	50
Instituto Superior D. Dinis	14
ISEC Lisboa	117
ISA Santarém	28
Instituto Politécnico Gaya	25
ISAVE	14
IS Tecnologias Avançadas de Lisboa	16
ISLA - Instituto Politécnico Gestão e Tecnologia	53
Instituto Politécnico da Maia	14
ES Saúde Atlântica	30
Instituto Politécnico Jean Piaget do Sul	35
Instituto Politécnico da Lusofonia	31
ES Saúde Fundação Fernando Pessoa	11
Instituto Politécnico Jean Piaget do Norte	15
IS de Tecnologias Avançadas do Porto	5
TOTAL	934

Tabela 9 – Distribuição de estudantes por área de ensino (2021/22)

Área de ensino	Público		Privado	
	Universidade	Politécnico	Universidade	Politécnico
Educação	216	79	3	61
Artes	67	103	33	18
Humanidades	144	1	4	0
Línguas	145	6	0	0
Interdisciplinar artes e humanidades	4	0	0	0
C. Sociais e comportamento	876	2	125	0
Jornalismo e informação	27	12	16	0
Ciências empresariais e da administração	178	474	194	371
Direito	65	89	97	20
Ciências Biológicas	24	4	5	0
Ambiente	79	5	0	5
Ciências Físicas	9	0	0	9
Matemática e estatística	12	1	0	2
Tecnologias da Informação e Comunicação	22	15	31	14
Engenharias	123	193	59	71
Indústrias transformadoras	15	4	0	0
Arquitetura e construção	31	38	28	14
Interdisciplinar engenharia, its e construção	7	20	4	0
Agricultura	14	58	0	0
Silvicultura	0	1	0	0
Ciências veterinárias	8	30	4	0
Saúde	44	200	41	210
Proteção social	37	79	28	40
Serviços pessoais	47	98	20	59
Serviços de higiene e saúde ocupacional	0	5	0	10
Serviços de segurança	0	7	51	30
Serviços de transporte	0	4	0	0
Não especificados	6	0	0	0
TOTAL	2200	1528	743	934

Finalmente, há a notar um outro efeito perverso da legislação. A ideia inicial estava claramente expressa na Lei n.º 115/97, de 19 de setembro, que alterou a Lei de Bases do Sistema de Ensino por forma a permitir o acesso ao ensino superior “aos indivíduos maiores de 25 anos que, **não estando habilitados com um curso do ensino secundário ou equivalente, e não sendo titulares de um curso do ensino superior**, façam prova, especialmente adequada, de capacidade para a sua frequência”.

No entanto, a nova alteração resultante da Lei n.º 49/2005, de 30 de agosto, tornou a lei muito mais difusa ao permitir o acesso ao ensino superior aos “maiores de 23 anos que, **não**

sendo titulares da habilitação de acesso ao ensino superior, façam prova de capacidade para a sua frequência através da realização de provas especialmente adequadas, realizadas pelos estabelecimentos de ensino superior e aos **titulares de qualificações pós-secundárias apropriadas**". Deste modo, eliminaram-se os condicionalismos da lei anterior que limitava o ingresso aos que não tinham completado o ensino secundário, ou que não tinham um curso de ensino superior. Ou seja, abriu-se a porta a indivíduos que teriam habilitações suficientes para concorrerem a uma vaga pelo regime geral de acesso a possibilidade de poderem tornar o sistema usando esta forma de acesso sem necessidade das provas de ingresso ou de obter uma classificação que lhes permitisse a colocação no curso desejado pelo regime geral.

Estas alterações tornam-se bem evidentes quando se analisa, por exemplo, o acesso dos maiores de 23 anos no ano académico 2022/23. Os dados da DGEEC mostram que neste ano ingressaram por esta via 5.405 novos estudantes. Porém, 4.561 ou seja 84,4 % tinham o 12.º ano completo (ou qualificação equivalente), 287 ou seja 5,3 % tinham uma qualificação de nível superior, 76 ou seja 1,4 % tinham formação ao nível dos cursos de especialização tecnológica de nível não superior e apenas 481 ou seja 8,9 % teriam ingressado pelas regras anteriores a 2006. Curiosamente, no ano 2004/05, de acordo com as regras iniciais, tinham ingressado no ensino superior 551 novos estudantes, o que significa que praticamente não houve qualquer progresso para os alunos sem o 12.º ano completo.

Tabela 10 – Qualificação anterior dos estudantes maiores de 23 anos

Qualificação anterior	Número	%
Ensino pós-secundário não superior	76	1,41%
Outro não superior	481	8,90%
Superior – bacharelato	33	0,61%
Superior – CteSP	43	0,80%
Superior - 1.º ciclo	119	2,20%
Superior – Licenciatura	45	0,83%
Superior – Mestrado	44	0,81%
Superior – Doutoramento	3	0,06%
12.º ano secundário completo	4 561	84,38%
Total	5 405	100,00%

Também interessante é a análise da data de conclusão do ensino secundário por parte dos estudantes maiores de 23 anos que ingressaram com esta qualificação. Os dados são apresentados na Tabela 11 e no Gráfico 7. É de notar o número significativo de estudantes que tendo o 12.º ano completo evitaram o regime geral de acesso (567 entre 2021 e 2019).

Tabela 11 – Número de estudantes que concluíram o 12.º ano em cada ano civil

2021	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012
289	144	134	187	239	304	353	265	186	235
2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002
200	188	161	136	134	134	88	87	79	65
2001	2000	1999	1998	1997	1996	1995	1994	1993	1992
73	89	86	79	73	75	81	66	46	37
1991	1990	1989	1988	1987	1986	1985	1984	1983	Outros
44	27	26	13	11	14	10	6	4	93



Gráfico 7 – Evolução do número de estudantes maiores de 23 anos e conclusão do 12.º ano

Conclusões e apreciação

Com a publicação do Decreto-Lei n.º 64/1996, de 21 de março, o Governo procurou melhorar a igualdade de oportunidades de acesso ao ensino superior e a atração de novos públicos. É inegável o êxito desta medida, pelo menos em termos quantitativos, uma vez que se verificou um aumento extraordinário do número de maiores de 23 anos inscritos no ensino superior. No entanto, este efeito foi-se diluindo com o tempo tendendo a estabilizar em torno dos

5.000 novos estudantes por ano o que, apesar de tudo, representa quase 10 vezes mais do que o conseguido com a anterior legislação.

Porém, uma análise mais detalhada levanta algumas questões, nomeadamente em termos de qualidade. Verifica-se que, na fase inicial do processo, as universidades mais conceituadas e tradicionais foram as que em geral recrutaram estudantes maiores de 23 anos em menor percentagem, fenómeno que também foi observado em outros sistemas como, por exemplo no UK⁶. Num número significativo de casos, o recrutamento de estudantes maiores de 23 anos (quer por politécnicos públicos, quer por instituições privadas) foi usada para compensar a diminuição do recrutamento de alunos tradicionais, tanto mais quanto mais dramática a situação da instituição. Os dados disponíveis mostram que havia diversas instituições que enfrentavam uma situação muito difícil, podendo mesmo pôr em causa a sua existência. Instituições como as Universidades Independente, Internacional e Moderna, que encerraram de forma voluntária ou compulsiva, recrutaram uma percentagem exagerada deste tipo de alunos. Na verdade, muitas destas instituições viram o acesso dos maiores de 23 anos como uma última oportunidade para tentar evitar o encerramento⁷ e o facto de ocorrerem casos em que as percentagens de aprovação nos exames de acesso foram de 100% é um indício claro de que estas instituições só estavam interessadas em recrutar o número máximo possível de estudantes sem qualquer preocupação de qualidade.

Mas também o facto de haver um grande número de cursos em que os maiores de 23 anos estavam em maioria questiona a bondade de uma política que permite que as instituições ofereçam aos maiores de 23 anos, justamente, os cursos com menor atração para os alunos tradicionais, numa tentativa de evitar o seu eventual encerramento. Infelizmente nunca houve da parte do Ministério qualquer iniciativa no sentido de investigar a forma como as instituições organizaram as provas de acesso, nomeadamente nos casos com percentagens de aprovação de 100%.

Os dados mais recentes mostram que o sistema estabilizou com um recrutamento anual da ordem dos 4.500 a 5.500 novos alunos e com um maior equilíbrio entre as diversas instituições. No entanto, observa-se um novo fenómeno uma vez que a grande maioria dos estudantes maiores de 23 anos que ingressam no ensino superior tem agora o 12.º ano completo. Ora se por um lado é positivo que sejam recuperados para o ensino superior estudantes que completaram o 12.º ano e depois ingressaram no mercado de trabalho e que agora querem regressar ao ensino superior, possivelmente como estudantes-trabalhadores,

⁶ Boliver, V. (2013). How fair is access to more prestigious UK universities? *The British Journal of Sociology* 64(2): 344-364.

Hemsley-Brown, J. (2014). Getting into a Russell group university: high scores and private schooling. *British Educational Research Journal* 41(3): 398-422.

⁷ Ver nota 4.

por outro lado é muito discutível que alunos que completaram recentemente o 12.º ano de escolaridade e atingiram os 23 anos possam usar este mecanismo para evitar o concurso nacional de acesso ao ensino superior. Na verdade, os dados do acesso de 2022/23 mostram que existe um número significativo de alunos nestas condições.

Legislação

Leis

Lei n.º 46/86, de 21 de março – Lei de Bases do Sistema Educativo – LBSE

Lei n.º 115/97, de 19 de setembro – 1.ª alteração da LBSE

Lei n.º 49/2005, de 30 de agosto – 2.ª alteração da LBSE

Decretos-Lei

Decreto-Lei n.º 4787, de 10 de março de 1967

Decreto-Lei n.º 198/79, de 29 de junho

Decreto-Lei n.º 64/2006, de 21 de março

Portarias

Portaria n.º 429/80, de 24 de julho

Portaria n.º 21/84, de 29 julho

Portaria n.º 49/86, de 6 de fevereiro

Portaria n.º 60/88, de 29 de janeiro

Portaria n.º 614/88, de 3 de setembro

Portaria n.º 122/94, de 19 de setembro

Portaria n.º 14/98, de 14 de outubro

Portaria n.º 106/2002, de 1 de fevereiro

Portaria n.º 1/2005, de 3 de janeiro