

ESTUDO DA EXPANSÃO DO
SISTEMA DE ENSINO
SUPERIOR PORTUGUÊS NAS
ULTIMAS DUAS DÉCADAS.

Manuel de Herédia Caldeira Cabral

Prof. Auxiliar, Departamento de Economia
Universidade do Minho

VERSÃO PRELIMINAR - Dezembro de 2006

INTRODUÇÃO

Depois de um período de mais de duas décadas de forte expansão, a rede de ensino superior portuguesa encontra-se numa encruzilhada, sendo chamada a responder às questões colocadas quer pela quebra de candidatos dos últimos anos, quer pelas restrições orçamentais, que pressionam no sentido de acelerar as mudanças necessárias. Neste contexto é importante discutir que problemas apresenta a rede de ensino superior portuguesa, que factores ou decisões os criaram, e a que critérios deve obedecer a evolução futura do ensino superior em Portugal.

Neste estudo discutimos os problemas e paradoxos que se verificaram na expansão do ensino superior português nos últimos anos e as decisões que criaram os problemas actualmente existentes.

Para avaliar a evolução do sistema, começamos por cruzar informação sobre o crescimento de cada unidade do ensino superior com indicadores de adequação à procura e de performance em termos de produção científica. A evidência surpreende revelando inúmeros problemas na estratégia de crescimento seguida nas duas últimas décadas.

A comparação do crescimento de cada unidade com indicadores de performance apresenta vários paradoxos. Salientamos quatro problemas¹ na forma como se deu a expansão da rede de ensino superior português que os dados do último período de forte expansão do ensino superior revelam. Nomeadamente que a oferta tendeu a crescer mais na unidades de ensino superior onde se verificam:

- Menores médias das notas mínimas de entrada;
- Menores taxas de ocupação de vagas;
- Menores níveis de empregabilidade;
- Menores níveis de produção científica.

¹ Este estudo centra-se na avaliação da expansão da rede de ensino superior. O ensino superior tem inúmeros outros problemas, que vão desde a forma de financiamento às regras de gestão e estatuto da carreira docente e de investigação. Estes problemas são de diferente natureza dos aqui apresentados. No entanto, estes não deixam de estar ligados aos problemas aqui discutidos. De facto, a forma como foi feita a expansão da rede de ensino superior português contribuiu para agravar alguns destes problemas, em vez de servir para atenuar as suas consequências.

Esta evidência é paradoxal, no sentido em que contraria o que seria desejável. Não é razoável verificar que se promoveu mais a expansão de cursos com médias de entrada mais baixas do que a de cursos onde estas são mais elevadas. É também estranho que, no passado recente, se tenha promovido tendencialmente mais a expansão dos cursos que hoje apresentam uma maior proporção de vagas por preencher. Ambas as situações revelam uma inadequação da expansão da oferta à procura dos candidatos, revelando também uma má afectação dos recursos. O mesmo acontece, ao nível do mercado de trabalho, uma vez que também se verificou uma expansão mais acentuada dos cursos com menor empregabilidade.

Por último, sendo a produção científica uma função cada vez mais importante do ensino superior, é estranho verificar que as unidades e áreas do ensino superior que mais cresceram foram unidades e áreas com níveis de produção científica mais baixos, ou onde se registou menor crescimento do número de publicações internacionais².

Estes problemas não resultaram de decisões tomadas com o objectivo directo de limitar o crescimento dos cursos com médias mais elevadas, ou de limitar as contratações em departamentos que fossem mais activos em termos de investigação. Pensamos que não foram estes os objectivos de quem geria o sistema. No entanto, foram o resultado.

Os vários governos a quem coube a decisão de permitir abrir novos cursos, expandir os orçamentos, o número de vagas, e as contratações de docentes de cada unidade, decidiram seguindo critérios que tendo outros objectivos (externos ao ensino superior) resultaram em problemas que o ensino superior hoje tem de resolver.

Estes critérios são explicitados na parte 3, onde registamos evidência de que as escolhas dos decisores políticos foram baseadas em critérios regionais e institucionais. Verificámos que a expansão da rede de ensino superior privilegiou as unidades situadas no interior (face ao litoral) e em cidades mais pequenas. Verificámos também que se registou uma tendência para uma maior dispersão dos alunos por um maior número de

² Por limitação de dados comparáveis o nosso estudo aborda com maior detalhe a área de economia e gestão. Nesta área, as unidades que registaram maior crescimento entre 1994 e 2002, não contribuíram com nenhuma publicação internacionais, enquanto as unidades que mais publicações produzem, registaram crescimentos modestos. Argumentamos que esta situação poderá ser aplicável a muitas outras áreas.

unidades relativamente pequenas. Verificámos ainda que se privilegiou o aumento do ensino politécnico face ao ensino universitário.

A sustentar estas decisões estiveram, entre outras razões, objectivos de natureza política que pretenderam utilizar a rede de ensino superior como um instrumento de promoção do desenvolvimento regional, quer por vontade do governo central, quer em resposta às pressões regionais, nomeadamente das autarquias. Acreditava-se que criando pólos de ensino superior se conseguia trazer desenvolvimento a estas regiões. Acreditava-se também que a igualdade de oportunidades devia permitir aos jovens de todo o país encontrarem oferta pública do ensino superior perto da sua área de residência.

Este estudo não pretende julgar o mérito destes objectivos externos ao ensino superior. No entanto, não deixamos de salientar as consequências que o facto de se ter dado prevalência a objectivos desta natureza, teve na desadequação da oferta da rede de ensino superior face à procura dos candidatos e do mercado de trabalho, para além de ter comprometido o aumento da investigação e da qualidade do ensino superior português.

Mesmo não julgando o mérito dos objectivos propostos, salientamos que os resultados dos últimos anos demonstram claramente os limites da utilização da rede de ensino superior como instrumento para prosseguir uma política de desenvolvimento regional. Estes limites foram traçados pelas escolhas dos candidatos ao ensino superior, fazendo com que muitos investimentos em unidades de ensino superior no interior do país estejam agora com um elevado número de vagas sobrantes. Neste contexto, as decisões de expansão da oferta revelaram-se uma má aplicação de fundos públicos e criaram expectativas em muitos novos docentes, oferecendo-lhes lugares que se podem revelar como não sustentáveis.

É importante que a eventual expansão futura e o reordenamento da rede de ensino superior corrijam os problemas criados por uma expansão que não pôs em primeiro lugar como objectivos a melhoria da qualidade do ensino superior. A reorganização da rede de ensino superior deverá contribuir para melhor adequar a oferta à procura dos candidatos, respeitando as escolhas reveladas nas suas candidaturas, privilegiando a expansão dos cursos com médias mais elevadas, em vez de expandir cursos que são segundas ou terceiras escolhas dos alunos. É também importante que se estimule o aumento da qualidade do ensino superior, premiando as unidades que mais fazem investigação e mais

investem na qualificação do seu corpo docente. É ainda importante, num contexto de escassez de recursos orçamentais, fazer um planeamento que evite investimentos em unidades que, por razões demográficas ou outras, se afigurem como pouco viáveis no futuro.

DESENVOLVIMENTO DO ESTUDO

O trabalho desenvolve-se em três partes. A Parte I dá um enquadramento da evolução geral do ensino superior português. A visão que daí resulta é bastante positiva. Nos últimos 20 anos a rede de ensino superior cresceu muito, com o número de alunos, de docentes e de investigadores a aumentar fortemente. Também a proporção de docentes doutorados cresceu consideravelmente nas universidades portuguesas, em paralelo com um forte aumento da produção científica. Tudo parece apontar para um crescimento virtuoso.

A Parte II discute questões metodológicas e mostra que existe uma forte relação entre o aumento das vagas e o aumento dos recursos humanos de cada instituição. Esta parte centra-se em apresentar quatro problemas verificados na expansão do ensino superior português. Mostramos que a expansão do ensino superior não respondeu à procura dos candidatos, nem às necessidades do mercado de trabalho, nem tão pouco contribuiu para a melhoria da qualidade de ensino nem para o aumento da investigação.

A Parte III discute os critérios de decisão política que explicam estes problemas, nomeadamente a prevalência dada a objectivos externos ao sistema de ensino superior, como o de utilizar a expansão da rede de ensino superior para promover objectivos de desenvolvimento regional. Mostramos ainda que existem fortes indícios de que estes critérios de decisão política foram responsáveis pelos problemas da expansão do ensino superior. No fim apresentamos um sumário e algumas conclusões.

PARTE I - ENQUADRAMENTO

O ensino superior português viveu nos últimos vinte anos um período de acentuado crescimento. Crescimento quantitativo, do número de alunos, do número de docentes, do número de instituições do ensino superior. Crescimento também qualitativo com a proporção de doutorados a aumentar muito no sistema universitário tal como a proporção de estudantes de pós-graduações, evolução que foi acompanhada de um acentuado crescimento da produção científica.

O aumento e melhoria do sistema não chegaram, no entanto, para reverter a posição do país. Portugal continua a apresentar uma das mais baixas proporções de licenciados na população activa da União Europeia, continuando também a ter um número e proporção de doutorados e investigadores muito baixo e a manter um nível de produção científica muito abaixo do de países europeus de dimensão semelhante (como a Bélgica, a Dinamarca ou a Holanda).

A expansão do sistema de ensino superior, verificada nos últimos 20 anos é um facto positivo. O aumento da qualidade de ensino e da investigação realizada em Portugal são também factos muito positivos. Porém, estes processos, apesar de terem ocorrido em simultâneo, não estão obrigatoriamente relacionados. Os dados que aqui apresentamos questionam que a expansão tenha contribuído para promover o aumento da qualidade ou o aumento da investigação. De facto a expansão não se verificou nas partes do sistema que apresentavam maior qualidade, nem nas unidades que eram e ainda hoje são as mais activas em termos de investigação.

FORTE AUMENTO DO NÚMERO DE ALUNOS

Entre 1975 e 2001, Portugal foi o país da União Europeia que registou a maior taxa de crescimento do número de alunos no ensino superior³. Em 1975/76 o número de estudantes do ensino superior não chegava aos cem mil. Nos anos a seguir à revolução o número de alunos cresceu a um ritmo relativamente lento, atingindo cerca de 120 mil estudantes em 1986. Depois o crescimento acelerou. Em 1991, o sistema já tinha quase 200 mil alunos, continuando a crescer fortemente até 2002, ano em que número de estudantes no ensino superior em Portugal (400 mil) era já semelhante ao de países de dimensão semelhante, como a Grécia ou a Bélgica⁴. Hoje, Portugal tem uma proporção de estudantes no ensino superior (relativa à população total do país) semelhante à de muitos países da UE⁵.

No entanto, é importante notar que o esforço de investimento no ensino superior, que resultou no referido aumento do número de alunos, não alterou ainda o quadro de uma população activa com uma proporção de graduados muito baixa. O aumento de alunos apenas se começa a reflectir na população activa com um desfasamento de 4 ou 5 anos. A renovação da população activa (população entre os 25 e os 65 anos) demora 40 anos, o tempo necessário para que os novos trabalhadores mais qualificados substituam os com menos qualificações que se vão reformando.

Portugal continua assim entre os países europeus com menor percentagem de graduados na população activa. Apesar dos avanços recentes continua registar-se em Portugal uma percentagem de graduados muito inferior à média comunitária, mesmo na faixa etária dos 25 aos 35 anos. O processo de requalificação da mão-de-obra portuguesa exige assim que se continue o esforço de investimento no ensino superior.

³ Ver relatório da OCDE.

⁴ É interessante lembrar que em 1975 a Bélgica tinha já perto de 180 mil alunos no ensino superior (mais do dobro de Portugal nesse ano), valor que Portugal só viria a ultrapassar em 1991.

⁵ De acordo com os dados do Eurostat.

As despesas com o sistema de ensino superior em Portugal têm diminuído desde 2003, situando-se hoje ligeiramente abaixo do 1% do PIB, proporção inferior à média da União Europeia, e claramente abaixo da de países como a Suécia, Dinamarca ou Finlândia (todos com mais de 2% do PIB de gastos em ensino superior), ou mesmo da Irlanda, Bélgica, Holanda ou Áustria (países com gastos no ensino superior acima dos 1,3% do PIB). Apesar do reforço dos últimos 20 anos Portugal continua a estar entre 5 países da UE-15 com menor esforço⁶ de gastos no ensino superior.

QUEBRA DE CANDIDATOS A PARTIR DE 1996

O crescimento do sistema de ensino superior em Portugal acompanhou o crescimento da procura (número de candidatos). Durante as décadas de oitenta e noventa, o número de candidaturas ao ensino superior excedeu sempre o número de vagas disponíveis. Entre 1980 e 1988, o número de candidatos subiu de 20 mil para cerca de 30 mil. No final da década de oitenta houve um aumento muito acentuado do número de candidatos, que entre os anos lectivos de 1988/89 e 1990/91 duplicaram. Neste último ano candidataram-se cerca de 60 mil estudantes, número que cresceu ainda até 1995/96, ano lectivo em que se registaram cerca de 80 mil candidaturas para menos de 35 mil vagas no ensino superior público. O crescimento de vagas do sistema de ensino superior português não conseguia acompanhar o aumento de interesse pelo ensino superior.

Em 1996, o número de candidaturas começou a diminuir, continuando o número de vagas a crescer. A partir de 2003, o número de vagas passou a ser superior ao número de candidaturas, registando-se uma proporção importante das vagas não ocupadas (vagas sobrantes), situação até então inédita no ensino superior público português. Nos últimos quatro anos mais de 20% das vagas disponibilizadas não têm encontrado candidatos. Isto apesar de ter havido uma redução de 7% das vagas oferecidas entre 2002 e 2006⁷.

As reduções de candidatos foram ainda mais acentuadas no ensino privado. Desde 1997 as universidades privadas tiveram uma quebra de cerca de 30% do total de alunos.

⁶ medido pela proporção das despesas em ensino superior no PIB.

⁷ A redução das vagas deveu-se principalmente a vários cursos não terem cumprido o objectivo de conseguir ter pelo menos dez alunos inscritos. Em 2005/06 esta situação afectava cerca de 14% dos cursos oferecidos pelas universidades públicas, 19% dos cursos dos politécnicos públicos e 44% dos cursos oferecidos por instituições privadas.

Em alguns casos, como os cursos de Direito e os da área de Educação⁸, as quebras nos privados foram ainda mais acentuadas, com reduções de mais de 60% nos candidatos. Esta situação levou mesmo ao encerramento de diversas instituições privadas de ensino superior.

A redução do número de candidatos deve-se sobretudo a factores demográficos, resultantes da diminuição da natalidade que teve lugar nas últimas décadas. Mas também o facto de não se ter conseguido corrigir o número elevado de alunos que não finalizam o secundário contribuiu para esta quebra de candidatos. O facto de Portugal ter a mais alta taxa de abandono do secundário da UE, com quase metade dos alunos a não concluir o secundário, diminui a base de candidatos ao ensino superior. Este é um problema em que não se registaram melhorias nos últimos dez anos.

Se o número de candidatos aos primeiros graus do ensino superior tem diminuído nos últimos anos, o mesmo não aconteceu com os alunos de pós-graduações. O aumento do número de alunos de mestrado e de doutoramento subiu acentuadamente nas últimas duas décadas.

O número e a proporção de estudantes de pós-graduação (mestrado, cursos de especialização e doutoramentos) continuou a crescer nos últimos anos. Os alunos de mestrado subiram de três mil em 1990, para cerca de 13 mil em 2005. O número total de doutorados por ano também cresceu, de uma média de 77 por ano na década de 70 para cerca de 200 por ano na década de 80, atingindo os 330 em 1990, e subindo para 1068, em 2004. No entanto, a proporção de doutorados no estrangeiro tem vindo a diminuir, passando de 60% do total na década de setenta, para 40% na década de oitenta, cerca de 25% na década de noventa e 13% do total dos doutoramentos obtidos em 2004. O mais preocupante é que o número absoluto de doutoramentos no estrangeiro tem diminuído desde 2001⁹.

Apesar da evolução positiva do número de pós graduados, Portugal continua a apresentar uma proporção muito baixa de pós-graduados quer na população activa, quer

⁸ O número de alunos a entrar para politécnicos privados da área da educação ultrapassou os cinco mil por ano entre 1999 e 2001, tendo recuado para menos de dois mil alunos em 2004 e 2005.

⁹ É importante referir que o número absoluto de doutoramentos no estrangeiro aumentou muito neste período passando de 47 por ano na década de 70 para 81, na década de oitenta, e para valores acima dos 150 doutorados no estrangeiro por ano na década de noventa, atingindo-se um máximo de 236 doutorados no estrangeiro, em 1998. Em 2004, concluíram-se 142 doutoramentos no estrangeiro, valor que continua muito acima dos registados nas décadas anteriores a 1990.

no total de alunos no ensino superior. Menos de 4% do total dos alunos no ensino superior estão inscritos em pós-graduações e menos de 1% da população têm uma pós-graduação.

Quando se considera as diferentes componentes do sistema de ensino superior português verificamos que a esmagadora maioria dos alunos de pós-graduação está nas universidades públicas. As universidades privadas e os politécnicos, que em conjunto têm metade do total dos alunos do ensino superior, têm apenas 15% dos alunos de pós-graduação¹⁰. A proporção de alunos em pós-graduações é de 8% nas universidades públicas, de cerca de 2,5% nas privadas e de 0,6% nos politécnicos públicos.

Mesmo no que diz respeito às universidades públicas, a maioria dos estudantes de pós graduação está concentrado num número muito reduzido de instituições. Somando as universidades públicas de Lisboa, Porto, Aveiro, Coimbra, e Minho, temos mais de 85% dos alunos de pós-graduação¹¹. Nestas universidades quase 10% dos alunos estão inscritos em pós-graduações (mestrados, especializações e doutoramentos)¹². Esta proporção, apesar de representar um acentuado aumento face a anos anteriores, é muito baixa quando comparada com as das melhores universidades dos EUA ou de Inglaterra. Países em que as instituições de elite têm em muitos casos mais de um terço dos alunos em pós-graduações.

CRESCIMENTO DESIGUAL

O crescimento da rede não foi um crescimento distribuído por todas componentes do ensino superior. Pelo contrário, algumas unidades cresceram acentuadamente em recursos e alunos, enquanto outras cresceram lentamente ou estagnaram. Esta dualidade reflectiu-se no aumento das vagas, nos investimentos e na contratação de novos docentes.

O crescimento do ensino superior durante as décadas de 80 e 90 resultou principalmente da expansão do ensino politécnico, das universidades privadas e das

¹⁰ É importante notar que a maioria destes estão numa única instituição – a Universidade Católica.

¹¹ É importante notar que estas instituições têm menos de 25% do total dos alunos do ensino superior português e cerca de 45% dos estudantes do ensino público.

¹² As restantes universidades públicas têm apenas 3,5% dos alunos inscritos em pós-graduações. Dentro deste grupo Évora sobressai pela positiva, com 7% de alunos em pós-graduações, enquanto a UBI, e as universidades dos Açores e da Madeira apresentam os números mais baixos, com menos de 3% dos alunos em pós-graduações.

novas universidades públicas¹³. O ensino politécnico aumentou muito o seu peso no total das vagas abertas e dos estudantes, atingindo 42% das vagas em 2001. O ensino superior privado também cresceu acentuadamente neste período. As instituições privadas chegaram a albergar 28% do total dos estudantes do ensino superior.

O crescimento foi de tal forma enviesado em favor do privado e do politécnico, que no final dos anos noventa as universidades privadas e os politécnicos tinham já mais de 50% dos alunos do ensino superior português, contra cerca de 25% no final dos anos oitenta. Isto aconteceu, apesar das escolhas dos candidatos revelarem uma clara preferência pelo ensino universitário face ao politécnico, e pelo ensino público face ao privado¹⁴.

As contratações de novos docentes seguiram o mesmo padrão do crescimento das vagas. Entre 1987 e 2002 houve um aumento de 11 mil para mais de 21 mil docentes no ensino superior público. Deste aumento de mais de dez mil docentes, apenas 28% dos novos lugares foram atribuídos às sete maiores universidades, que em 1987 tinham 75% do corpo docente do ensino superior português. Os dez mil e trezentos novos lugares criados no ensino superior público, entre 1987 e 2002, foram canalizados principalmente para as universidades mais recentes e, de forma mais acentuada, para o ensino politécnico. Esta tendência acentuou-se no período de 1994 a 2002¹⁵, em que quase dois terços dos novos docentes iniciaram funções num politécnico. Estes são dados importantes para enquadrar o processo de crescimento do sistema de ensino superior português.

¹³ As criadas depois de 1974.

¹⁴ Com a exceção da Universidade Católica, a maioria dos estabelecimentos de ensino privado surgiam como uma segunda escolha para os candidatos que não conseguiam entrar no ensino público. No caso dos politécnicos as médias mais baixas (do que as das universidades das mesmas áreas) e a elevada proporção de alunos que não entrava em primeira escolha dão uma indicação de que, em muitos casos, os cursos dos politécnicos eram também uma segunda escolha de candidatos que não conseguiam entrar nos cursos universitários.

¹⁵ O número de docentes em cada instituição de ensino superior entre 1987 e 2004 está disponível no Observatório da Ciência e Ensino Superior (MCTES). O crescimento do número de docentes, tal como o número de vagas, foi muito acentuado entre 1987 e 2002. Depois de 2002, não houve crescimento do número de docentes, acontecendo mesmo, em 2005 e 2006, uma ligeira diminuição do número de docentes no ensino superior público.

QUALIFICAÇÕES DO CORPO DOCENTE

O nível de qualificação dos docentes do ensino superior aumentou muito nos últimos anos, com o número de doutorados e de mestres a crescer, enquanto o número de docentes com grau igual ou inferior ao de licenciatura diminuiu. O aumento do número de docentes doutorados é particularmente notório nas universidades públicas. Entre 1990 e 2006 a proporção de docentes doutorados cresceu de menos de 30% para mais de 60%, enquanto o número de licenciados a ensinar nas universidades públicas portuguesas diminuiu fortemente.

No entanto, olhando para o sistema como um todo, o nível de qualificação dos docentes do ensino superior é ainda muito baixo. De acordo com os dados do OCES-MCTES, no ano lectivo de 2004-2005 apenas 30,7% dos docentes do ensino superior português eram doutorados, enquanto outros 30,6% tinham o grau de mestre e 35,8% eram licenciados. Sobravam ainda 2,9% com outras qualificações (que se pode presumir sejam inferiores à licenciatura, em termos de grau académico). É um quadro muito diferente do da generalidade dos países europeus, onde a norma é os docentes do ensino superior serem doutorados.

As qualificações variam muito com o tipo de instituição. As universidades públicas em 2004 tinham mais de 58% de doutorados, cerca de 20% de mestres e apenas 20% de licenciados ou com outras habilitações. No sistema público universitário, apenas a UTAD, a UBI, a Universidade da Madeira e o ISCTE estavam abaixo dos 50% de docentes doutorados. A situação do ensino universitário privado é pior, com apenas 27% de docentes doutorados e cerca de 40% de docentes com apenas a licenciatura.

Mas é no ensino politécnico que a qualificação dos docentes é mais baixa. Nos politécnicos privados, em 2004, apenas 14% dos docentes são doutorados e 55% não têm mais habilitações que a licenciatura. Nos politécnicos públicos a situação não era melhor. Estas instituições tinham (em 2004-05) menos de 10% de docentes doutorados e mais de 50% de licenciados ou com outras habilitações. Nestes estabelecimentos verificou-se um aumento importante do número de mestres, mas a evolução do número de doutorados foi muito limitada.

AUMENTO DA INVESTIGAÇÃO

Nos últimos 20 anos houve também um forte aumento do número de investigadores que passaram de 0,8 por cada mil trabalhadores em 1982, para 3,6 por cada mil trabalhadores em 2003. Apesar deste crescimento, o nível continua inferior à média da União Europeia, onde existem cerca de 6 investigadores por cada mil trabalhadores (UE 15). A proporção atingida em Portugal em 2003 é semelhante à registada nos 15 países da União Europeia no início dos anos oitenta, proporção que é interessante lembrar está abaixo da dos EUA, onde existem 8 investigadores por cada mil trabalhadores.

Entre 1990 e 2000 a despesa em investigação quase duplicou. De 2002 a 2006 houve um recuo, em particular nas despesas de investigação dirigidas ao ensino superior. Os gastos em Investigação em proporção do PIB de Portugal foram em 2005 os mais baixos da UE15, situando-se abaixo dos 0,7% do PIB, depois de em 2001, terem chegado aos 0,85% do PIB, valor que apenas nos colocava acima da Grécia. Esta situação deverá melhorar em 2007, de acordo com o anunciado pelo Governo. No entanto, o aumento de verbas para a investigação previsto, mesmo que seja mantido nos próximos anos, não altera a posição relativa do país. Portugal vai continuar a estar entre os países da EU com menor nível de investimento em investigação.

A produção científica também aumentou muito nas últimas duas décadas, e em particular nos últimos anos. O número total de publicações internacionais passou de perto de 200 em 1981 para mais de 1000 em 1992, e mais de 4000 em 2003, um aumento notável da investigação feita por portugueses (ver OCES). Para além da quantidade também a qualidade melhorou. O relatório da OCDE sobre o ensino superior português salienta que o contributo dos investigadores portugueses para o 1% de publicações mais citadas aumentou consideravelmente na década de noventa, sendo hoje comparável ao da Grécia ou ao da Irlanda.

Esta evolução foi conseguida apesar de os gastos por investigador em Portugal serem quase 3 vezes menores do que os gastos médios por investigador na União Europeia (sendo 3,5 menores que os dos EUA e quase 4 vezes mais baixos do que os gastos por investigador do Japão).

A REDE DE ENSINO SUPERIOR QUE TEMOS

A rede de ensino superior português conta hoje com 27 universidades (14 públicas e 13 privadas), a que se junta outros 40 institutos de ensino universitário não integrados em universidades. Conta ainda com 17 institutos politécnicos e 76 escolas politécnicas independentes.

A análise aqui desenvolvida centra-se no sistema público. Este conta com 14 universidades (6 das quais estão divididas em 48 unidades de ensino superior independentes - faculdades ou escolas), 5 institutos de ensino universitário não integrados em universidades, 15 institutos politécnicos (os quais estão divididos em 75 unidades independentes), mais 15 unidades integradas em universidades públicas e outras 15 escolas politécnicas independentes. O estudo aqui desenvolvido considera dados de cada uma destas 166 unidades do ensino universitário e politécnico.

FONTES, DADOS E LIMITAÇÕES

Os dados utilizados neste estudo provém principalmente do Observatório da Ciência e Ensino Superior (OCES - MCTES). Os dados do OCES apresentam o número de vagas de cada curso e de cada unidade da rede de ensino superior pública e privada de 1994 a 2003. A disponibilidade destes dados determinou que a nossa análise fosse centrada no período de 1994 a 2002¹⁶.

O OCES também disponibiliza dados, aqui utilizados, sobre número de alunos inscritos pela primeira vez (de 1997 a 2005), e dados sobre a produção científica em diferentes áreas. Esta informação não está no entanto discriminada por unidades de ensino superior, estando apenas disponível para o conjunto de cada área. O OCES disponibiliza ainda dados sobre o número de docentes. No entanto estes estão apenas discriminados ao nível de cada instituição e não ao nível de cada unidade.

¹⁶ Este período foi escolhido em face da disponibilidade de dados. O Observatório da Ciência e Ensino Superior disponibiliza dados sobre o número de vagas de cada curso e unidade a partir de 1994, comparáveis com os dados de candidaturas ao ensino superior (que disponibilizam as notas mínimas de entrada, o número de colocados e as vagas sobranes para cada curso). O ano de 2002, estabelece o fim de um período de 20 anos de crescimento da oferta da rede de ensino superior. Até 2002 há sempre aumentos do número de vagas, de alunos a inscreverem-se pela primeira vez e do número total de alunos no ensino superior. Depois de 2002 todos estes indicadores diminuem.

Os dados sobre vagas e alunos colocados de 2003 a 2006 estão disponíveis no portal das candidaturas do ministério. Os dados sobre produção científica para a área de economia e gestão estão disponíveis no site do NIPE – Universidade do Minho. Utilizamos também dados da OCDE e do Eurostat, tanto no enquadramento, como mais à frente para confrontar com os resultados que apresentamos.

Muitos outros dados, como a evolução dos orçamentos de cada unidade, os investimentos realizados, ou a avaliação realizada ao ensino superior, poderiam enriquecer a análise aqui efectuada, permitindo aferir melhor o nível de qualidade de ensino de cada instituição ou o nível de empregabilidade. Para muitas destas questões utilizamos apenas indicadores indirectos.

PARTE II -QUATRO PROBLEMAS DA EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR PORTUGUÊS

EXPANSÃO DAS VAGAS E RECURSOS

Antes de abordar os quatro problemas que destacamos na expansão do ensino superior português, começamos por mostrar que existe uma forte relação positiva entre a criação de novas vagas e a atribuição de recursos humanos.

Para o presente estudo é importante estabelecer a relação entre vagas e recursos pois vamos utilizar o aumento das vagas como indicador de crescimento da oferta de cada unidade de ensino superior. Infelizmente não dispomos do número de docentes, dados sobre despesas correntes ou de investimento para cada unidade. Admitimos, no entanto, que o aumento de vagas seja também proporcional aos investimentos em instalações e a outros gastos correntes¹⁷.

Os gráficos 1 e 2 mostram uma clara relação positiva entre o aumento do número de vagas e o número de docentes. A relação entre o aumento de vagas e o de docentes comprova assim que o crescimento das vagas foi acompanhado pela expansão de recursos humanos afecto a cada instituição de ensino superior público.

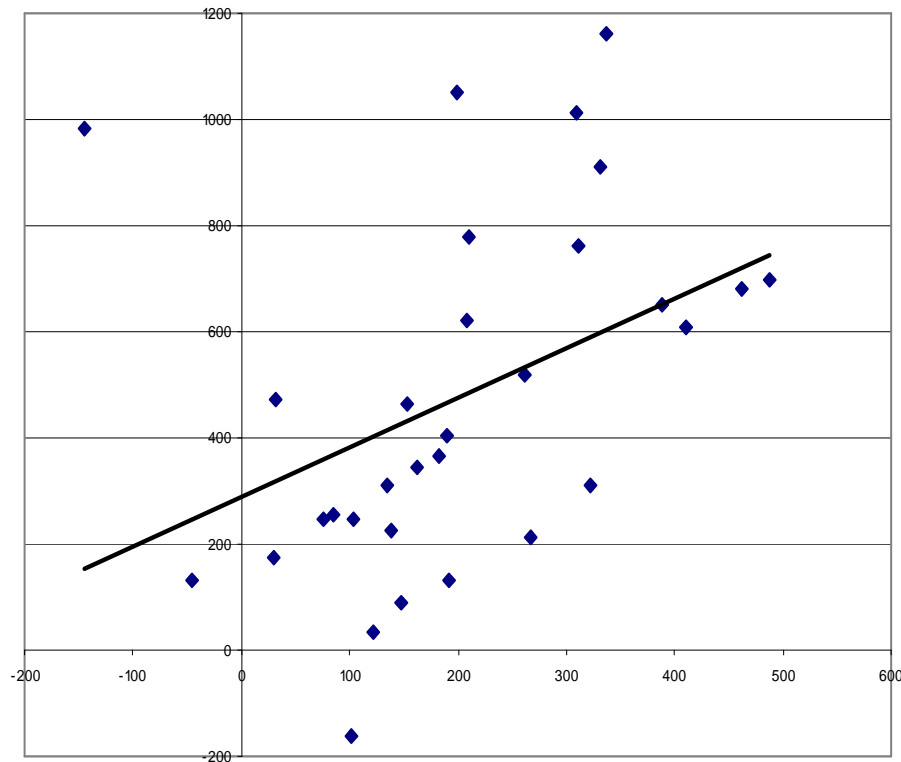
Este facto é importante para fundamentar a metodologia utilizada no resto do estudo, em que o aumento das vagas de cada unidade é utilizado como variável de crescimento dos recursos afectos a cada unidade, que comparamos com diferentes indicadores de performance das mesmas unidades.

Os dados sugerem que o crescimento das vagas é acompanhado por um crescimento mais do que proporcional do número de docentes de cada instituição. A recta apresentada no gráfico 2 mostra que por cada 1% de aumento de vagas houve 1,21% de aumento do número de docentes.

¹⁷ De facto os rácios entre pessoal docente e não docente são muito semelhantes para as diferentes unidades de ensino superior, o que indica que o aumento do pessoal docente tem de ser acompanhado de aumento de pessoal não docente, para além de acompanhado de outros custos correntes necessários às actividades lectivas.

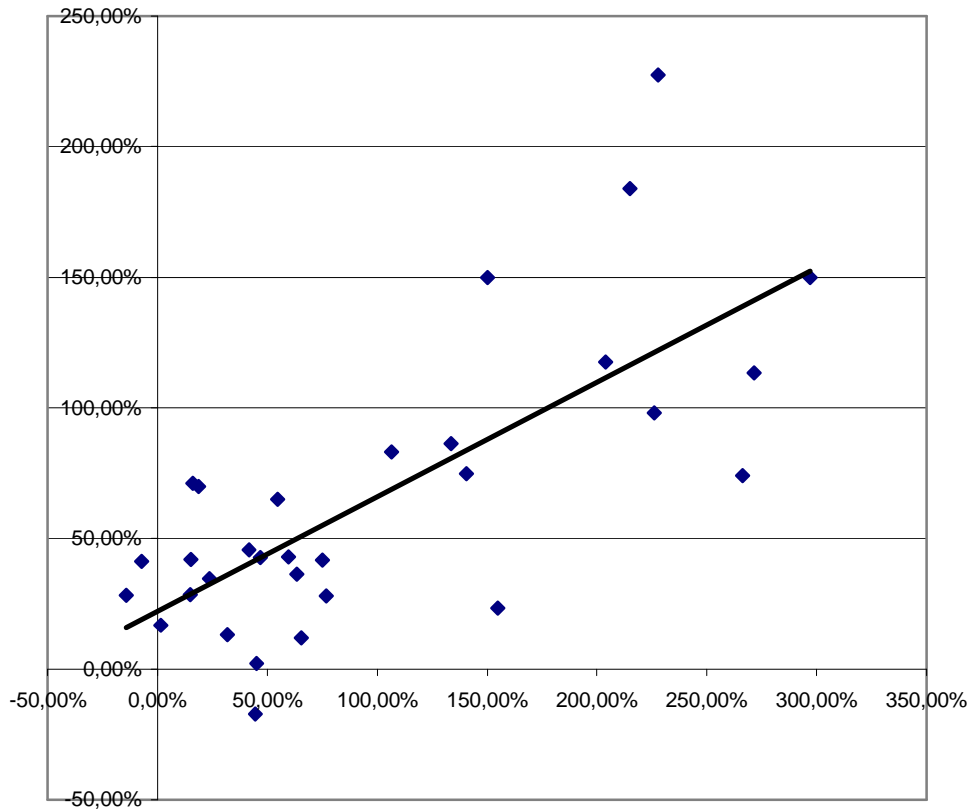
Apesar de não pretendermos tirar demasiadas ilações desta evidência, temos de reconhecer que sugere que na expansão do ensino superior português não foram devidamente aproveitadas potenciais sinergias (ou economias de escala) que o crescimento poderia potenciar. Pelo contrário, a evidência de que a expansão do número de docentes foi, em cada instituição onde o sistema público cresceu, mais do que proporcional ao aumento do número de alunos, sugere ter havido um mau aproveitamento de sinergias e um não aproveitamento de economias de escala. Este cenário é consistente com a evidência de aumento da dispersão do sistema num número maior de unidades independentes – ver Parte III.

Gráfico 1 - Aumento do Número de Vagas e de Docentes



Variação do número de vagas (eixo vertical) e do número de docentes (eixo horizontal) afectos a cada instituição do ensino superior público. Variação em absoluto.

Gráfico 2 - Taxa de variação do número de Vagas e dos Docentes



Varição do número de vagas (eixo vertical) e do número de docentes (eixo horizontal) afectos a cada instituição do ensino superior público. Taxa de crescimento (em percentagem).

PROBLEMA 1 – MAIOR CRESCIMENTO NAS UNIDADES COM MENORES MÉDIAS DE ENTRADA.

Neste capítulo relacionamos dados sobre crescimento do número de vagas em cada unidade do ensino superior público português e a média das notas dos últimos candidatos a entrar para cada curso, vulgarmente designada por média de entrada, do mesmo estabelecimento.

A média de entrada reflecte não só a procura de cada curso, como a qualidade dos alunos que entram para o mesmo. Uma média de entrada elevada está associada a um número elevado de candidatos para cada vaga, reflectindo uma procura elevada face à oferta disponibilizada. Uma nota mínima de entrada mais elevada também tenderá, em média, a estar associada a alunos de maior qualidade, e nesse sentido a um ensino mais exigente¹⁸.

Por estas duas razões seria desejável que esta variável quando relacionamos a média de entrada com o crescimento das vagas obtivéssemos uma curva com uma inclinação claramente positiva.

A relação obtida no gráfico 3 sugere o contrário: apresenta uma associação negativa entre aumento das vagas em cada curso e a respectiva média de entrada, mostrando que as vagas cresceram principalmente em cursos com notas de entrada pouco exigentes. Nota-se que muitas das unidades que aumentaram fortemente entre 1994 e 2002 apresentam hoje médias de entrada abaixo dos 12 valores¹⁹, enquanto existem casos de unidades de ensino em que houve diminuição das vagas e hoje apresentam médias muito elevadas.

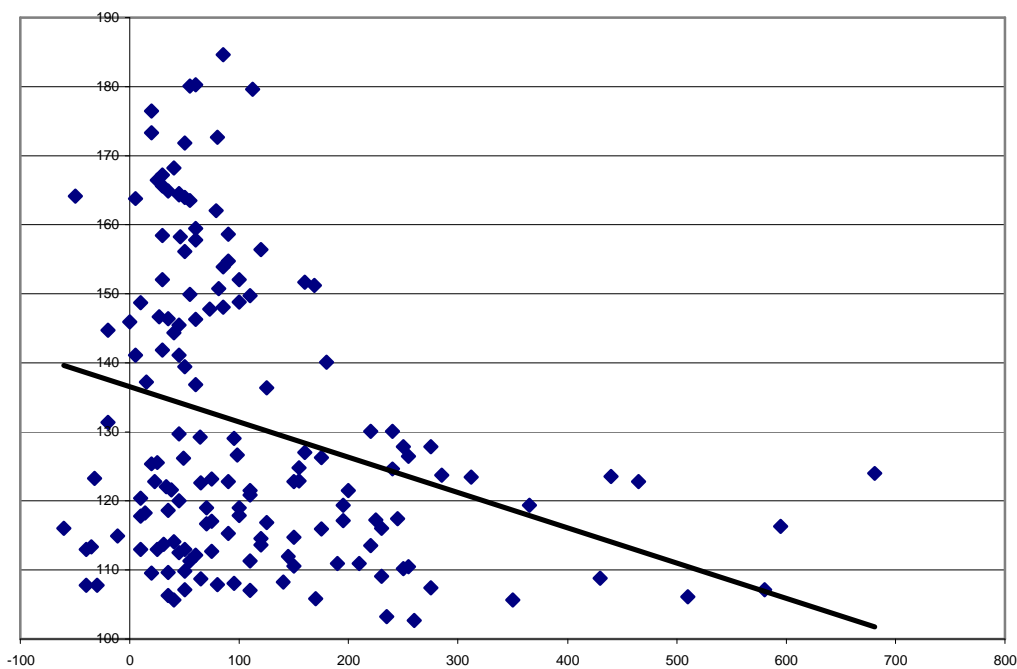
Esta evidência indica que a expansão do sistema de ensino público, entre 1994 e 2002, não foi ao encontro da procura dos anos seguintes, o que sugere ou uma falta de capacidade de previsão da expansão da procura, ou uma má afectação dos recursos do sistema, não os dirigindo para expandir os cursos mais “procurados”. Esta situação é

¹⁸ Apesar de alguns alunos com médias elevadas poderem escolher cursos cujo último candidato tem uma média muito baixa, a nota mínima de entrada acabará por tendencialmente reflectir a qualidade média dos alunos que entram em cada curso. Este critério apesar de útil deve ser visto com algum cuidado, quando se comparam cursos de diferentes áreas.

¹⁹ As médias de entrada apresentadas foram calculadas como a média das notas mínimas de entrada dos vários cursos pertencentes a cada unidade para os anos de 2003 a 2006.

reforçada pela ideia de que existe uma forte persistência nas notas mínimas de entrada²⁰, o que sugere que os cursos com maior expansão das vagas foram também os que inicialmente apresentavam médias mais baixas.

Gráfico 3 - Aumento das vagas e média de entrada



Aumento do número de vagas (1994 a 2002). Média das notas mínimas de entrada dos cursos de cada estabelecimento entre 2003-06.

A recta apresentada no gráfico 3 implica um aumento de 179 vagas por cada ponto de média a menos. Encontrámos um declive negativo para a recta obtida através do método dos mínimos quadrados ordinários tanto quando considerámos o aumento absoluto do número de vagas, como quando consideramos as taxas de variação do número de vagas. Apesar da relação entre aumento das vagas e médias se ajustar melhor a outras especificações da curva (polinomial), mantivemos a especificação linear tanto

²⁰ Entre os anos de 2002 e 2006 as médias de entrada das diferentes unidades apresentaram coeficientes de correlação acima dos 98% quando comparadas ano a ano e acima dos 96% quando se comparam as médias do início e fim do período. A utilização de períodos mais longos coloca problemas por haver muitos cursos novos criados a par com alguns extintos.

neste caso, como nos gráficos subsequentes, por esta permitir uma leitura mais directa dos resultados²¹.

Os resultados mostram que o aumento das vagas não foi indiferente ao indicador de procura e qualidade dado pela média de entrada. Se assim fosse não se obteria uma recta negativa, mas apenas uma recta horizontal. O que estes resultados demonstram é que se privilegiou o crescimento de unidades de ensino superior que apresentam médias mais baixas.

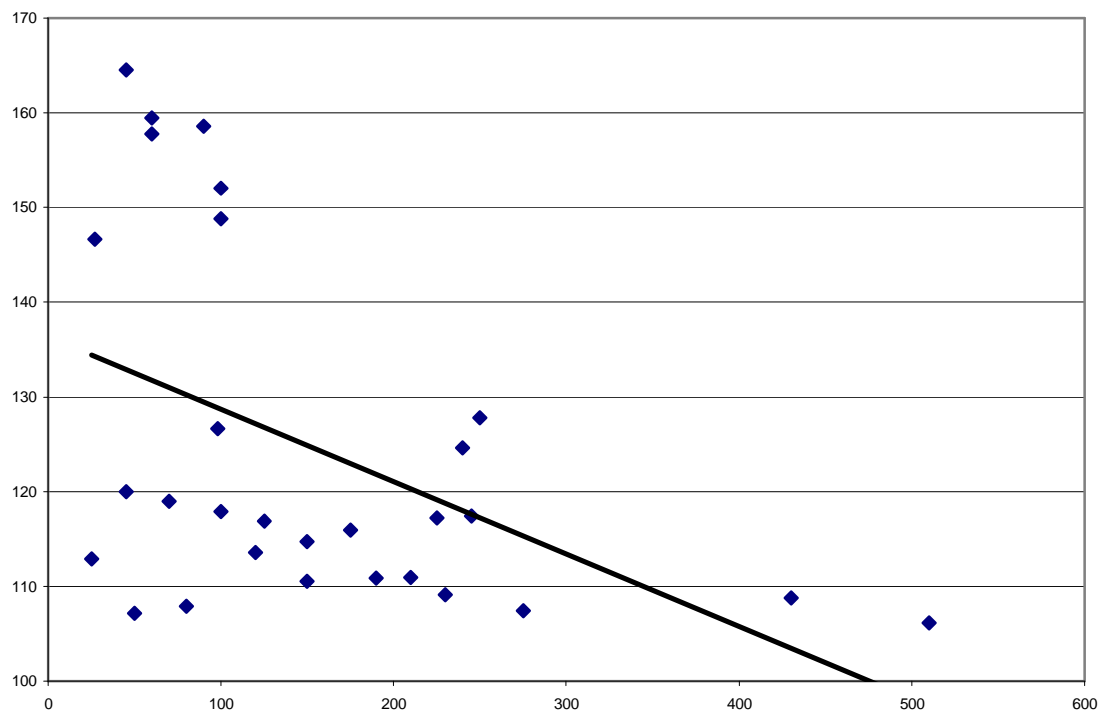
No gráfico 4, utilizamos uma amostra que apenas considera as novas unidades de ensino superior. A evidência aí apresentada é semelhante à do gráfico 3. As novas que mais expandiram as suas vagas são as que apresentam médias tendencialmente mais baixas.

As unidades de ensino superior apresentadas no gráfico 4 foram todas criadas entre 1994 e 2002. É aceitável que alguns novos pólos de ensino superior, que então parecia importante estabelecer, pudessem entretanto ter visto as suas médias baixar. Já é mais estranho que esta situação não seja a excepção, mas a regra. A maioria das unidades de ensino criadas depois de 1994, têm médias de entrada muito baixas. Excluindo as da área da saúde, temos que a maioria destas unidades, para as quais foram canalizados importantes investimentos e recursos humanos, se revelam pouco atractivas para os melhores alunos.

O gráfico 5 reproduz a mesma relação do gráfico 3. No entanto, nesta amostra foram retiradas as observações referentes às unidades de ensino da área da saúde. Estas unidades (faculdades de medicina, escolas de enfermagem, etc) são um caso à parte no sistema de ensino superior português, visto terem mantido durante todo o período médias muito elevadas. São também uma excepção, no sentido de serem um caso em que houve crescimento das vagas em paralelo com manutenção de médias de entrada elevadas e com um nível de ocupação das vagas que se mantém próximo dos 100%.

²¹ Neste trabalho não pretendemos provar que houve uma relação de causalidade entre as duas variáveis, no sentido de que exista alguma regra ou hipótese científica que explique o crescimento das vagas a partir de uma relação negativa com esta variável, nem tentar encontrar a especificação que melhor traduza esta relação. As decisões sobre o crescimento das vagas em cada estabelecimento, foram decisões políticas, tomadas com um elevado grau de arbitrariedade. As relações aqui explicitadas devem ser antes vistas como resultados de se ter ignorado os indicadores aqui propostos e de se ter utilizado critérios que, apesar de não terem a intenção promover estes resultados, contribuíram fortemente para que estes acontecessem.

Gráfico 4 - Aumento das Vagas e Média de Entrada (Novas Unidades)



As conclusões apresentadas no gráfico 5 e no gráfico 6 (onde em vez do crescimento em termos absolutos se apresenta o crescimento proporcional) apenas servem para voltar a confirmar as conclusões apresentadas nos gráficos anteriores. Em ambos os casos encontramos uma relação negativa entre as médias de entrada e o crescimento dos cursos.

As vagas cresceram mais onde eram menos procuradas pelos alunos com melhores médias. A decisão centralizada ao nível do ministério, sobre os cursos que podiam expandir a sua capacidade²², não parece ter respeitado as preferências reveladas pelos candidatos ao ensino superior.

²² Como vimos atrás, a expansão das vagas está associada à expansão de recursos humanos (e recursos financeiros) de cada instituição.

Gráfico 5 - Aumento das Vagas e Média (Sem cursos de Saúde)

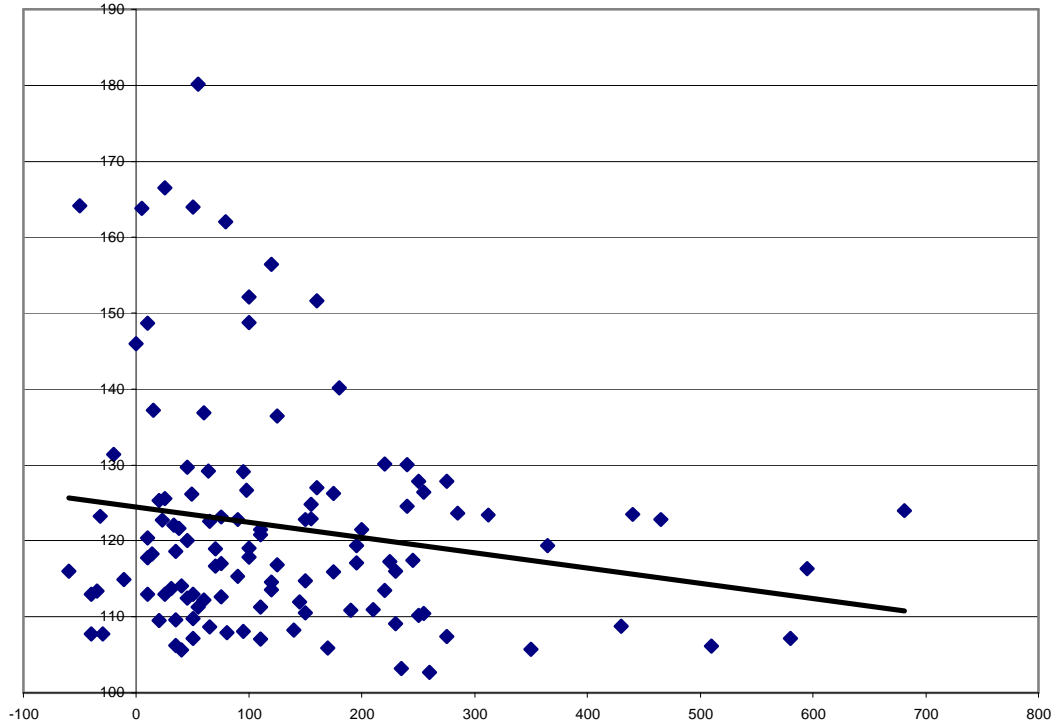
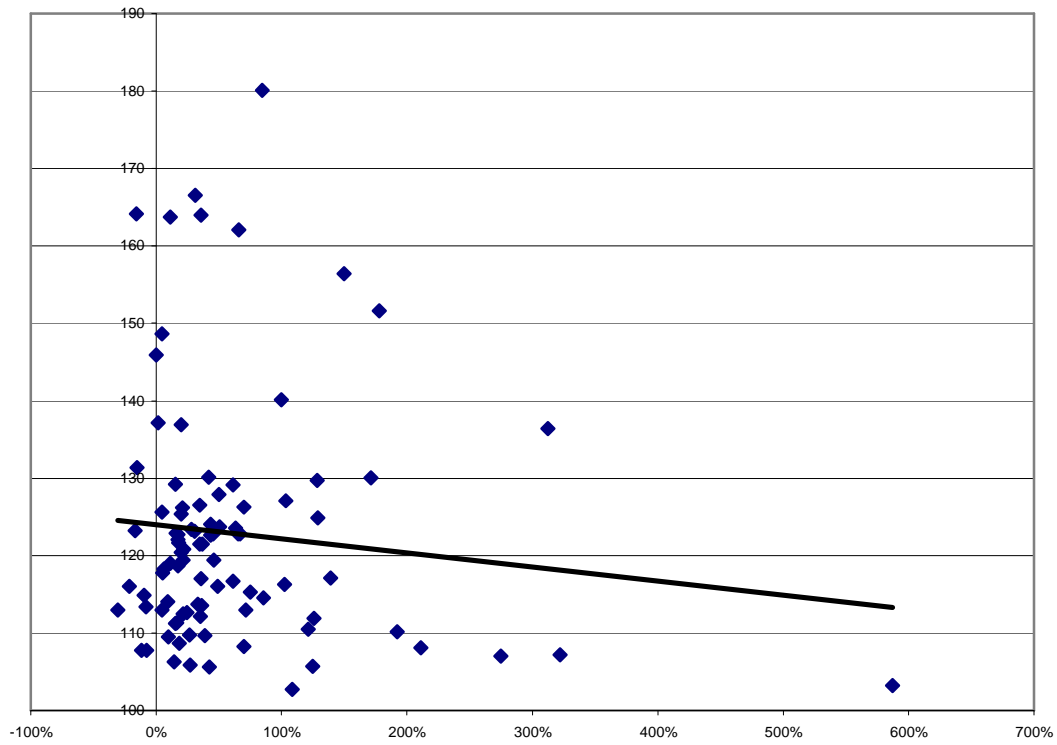


Gráfico 6 - Taxa de crescimento e média de entrada (sem cursos de Saúde)



PROBLEMA 2 – MAIOR CRESCIMENTO NAS UNIDADES COM MAIOR NÚMERO DE VAGAS SOBRANTES

Outro indicador que não dá a adequação da expansão do sistema à procura é o da taxa de ocupação de cada estabelecimento, ou a proporção de vagas sobranes (vagas não ocupadas). Uma boa gestão do sistema de ensino superior deveria promover o crescimento em unidades que tivessem capacidade de atrair alunos para preencher as vagas criadas. O contrário implicaria que o esforço de aumento de recursos humanos e financeiros, que acompanha o aumento das vagas, estaria a ser canalizado para aumentar vagas que ninguém quer ocupar (vagas sobranes), o que é um claro exemplo de desperdício de recursos, numa situação em que continuam a existir outros cursos e unidades onde há um elevado número de candidatos para cada vaga.

Um exemplo de uma evolução positiva é o caso das unidades da área de saúde. Esta área é uma exceção no quadro da expansão do ensino superior público português, com cursos onde o aumento de vagas não criou excesso de oferta, continuando a ser preenchidas 100% das vagas com candidatos de médias muito elevadas. Os investimentos no aumento de vagas foram aqui totalmente justificados.

Os Gráficos 7 e 8 mostram que a tendência para o total do ensino superior público português foi a contrária. De facto, existe uma associação negativa entre aumento das vagas e taxas de ocupação (número de candidatos colocados dividido por número de vagas) – ver gráfico 7. Ou visto de outra forma, existe uma relação positiva entre o aumento do número de vagas e a proporção de vagas sobranes de cada unidade do ensino superior – gráfico 8. Tal quer dizer que os estabelecimentos onde mais aumentaram as vagas entre 1994 e 2002 são os que apresentam menor proporção de vagas ocupadas nos anos entre 2003 e 2006.

Gráfico 7 - Aumento das Vagas e Taxa de Ocupação

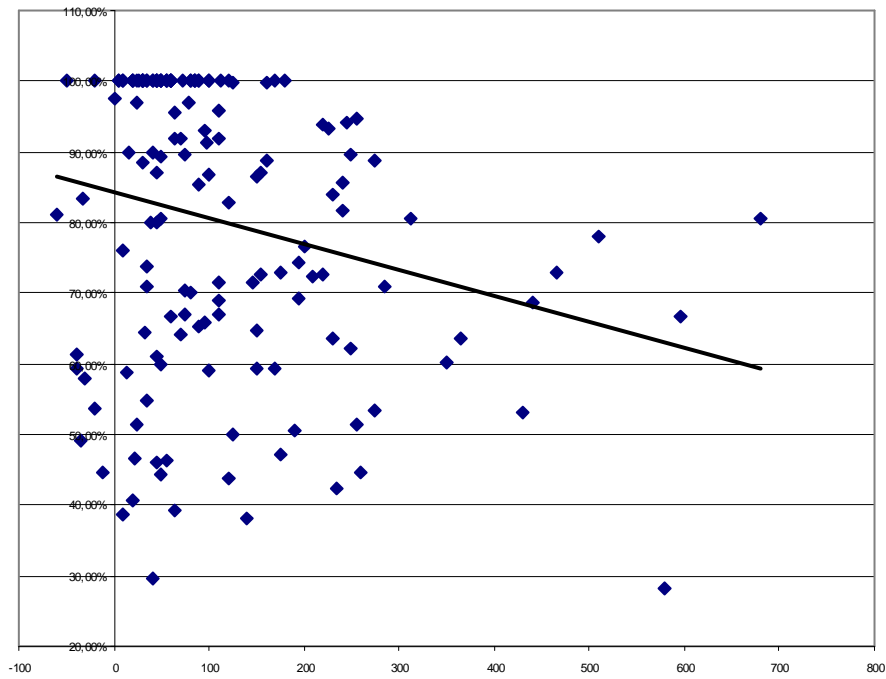
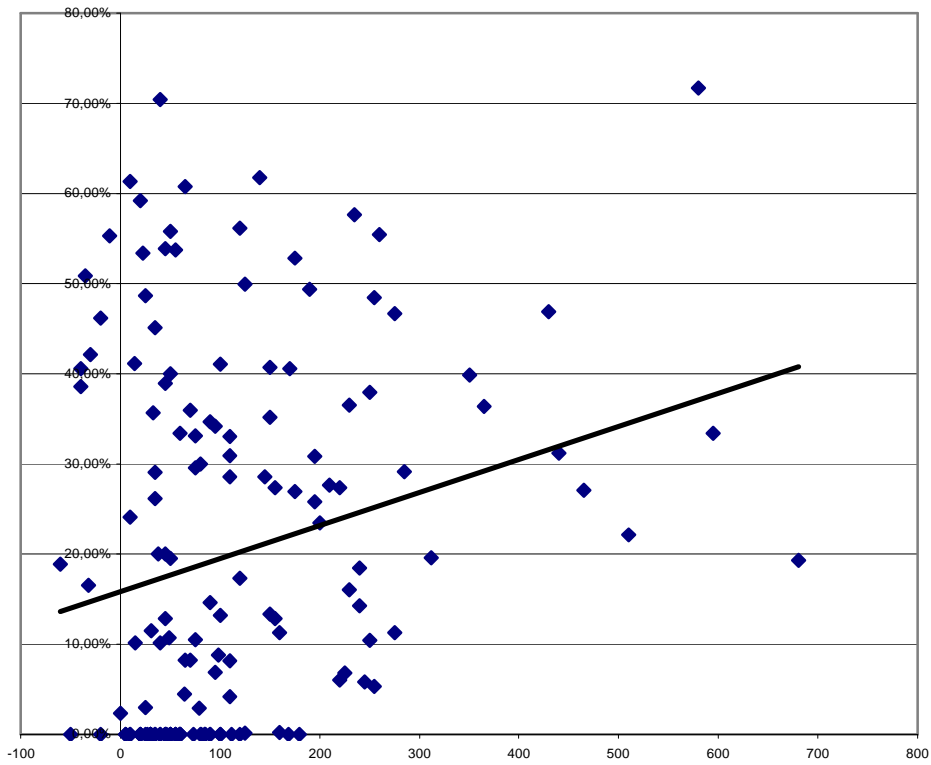


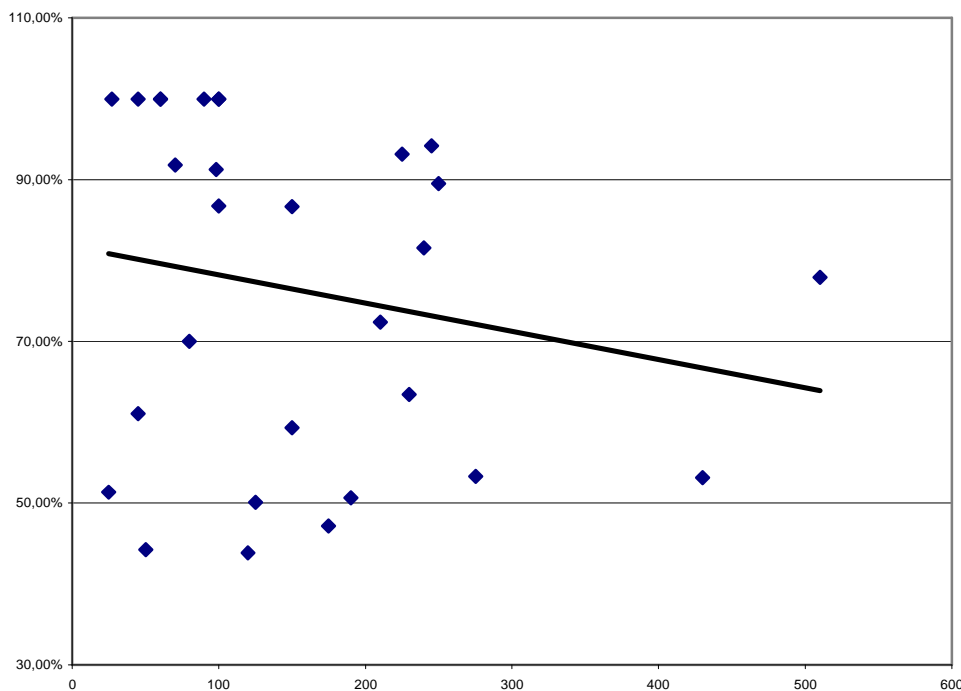
Gráfico 8 – Aumento das vagas e Proporção de Vagas Sobrantes(a).



(a) Vagas não ocupadas de cada unidade divididas pelo respectivo número total de vagas

Os números são ainda mais acentuados quando se consideram apenas 2005 e 2006, anos em que as taxas de ocupação baixaram em muitas unidades de ensino. Aliás, muitas das unidades do ensino superior em que mais aumentou o número de vagas entre 1994 e 2002, apresentam das mais baixas taxas de ocupação em 2005 e 2006. É o caso da Escola Superior de Tecnologia e de Gestão de Bragança (Instituto Politécnico de Bragança) onde as vagas aumentaram mais de 300% entre 1994 e 2002 (com a criação de 580 novas vagas). Na primeira fase de 2005 esta escola apenas conseguiu preencher 17% do total das vagas. É também o caso da Escola Superior de Educação de Lamego e da Escola Superior de Tecnologia e Gestão de Portalegre, ambas apresentaram crescimentos das vagas acima dos 120% nos oito anos antes de 2002, registando taxas de ocupação abaixo dos 30% em 2005.

Gráfico 9 - Novas unidades: Taxa de ocupação e Aumento das vagas



Aumento absoluto do número de vagas de cada unidade entre 1994 e 2002 (eixo horizontal). Taxa de ocupação (eixo vertical): percentagem média de vagas que foram ocupadas por candidatos, entre 2003 e 2006. Apenas unidades criadas depois de 1994.

O gráfico 9, apresenta apenas as novas unidades. Mantém-se a evidência de que as que mais cresceram são as que apresentam menores taxas de ocupação das vagas. É interessante notar que dez das vinte e três novas unidades²³ criadas entre 1994 e 2002, ocuparam menos de 60% das vagas em 2005/06. Estas dez unidades representam quase metade das novas unidades criadas fora da área da saúde e quase dois terços das vagas criadas em novas unidades. Estes estabelecimentos, pensados para no corrente ano ter perto de oito mil alunos, têm hoje cerca de metade deste número.

O gráfico 10 apresenta a relação entre o aumento das vagas e o rácio entre o número de colocados em 2005 e 2006 e as vagas disponíveis em 2001 e 2002. Os anos de 2001 e 2002 foram aqueles em que houve maior número de vagas disponibilizadas pelo sistema de ensino superior público. Depois de 2002 houve uma reversão com várias unidades a reduzir a oferta de lugares. As reduções tiveram lugar em cursos com um número elevado de vagas sobrantes, pelo que as vagas reduzidas eram e devem continuar a ser consideradas como vagas sobrantes face à capacidade instalada até 2002. É por esta razão que faz sentido comparar as vagas ocupadas nos últimos dois anos com o máximo de lugares disponibilizados (em 2001-02)²⁴.

No gráfico 10 estão assinaladas todas as unidades, aparecendo destacadas as novas unidades. Apresentam-se duas rectas que dão a relação entre o rácio de vagas ocupadas (em 2005-6 divididas pelas disponíveis em 2001-2) e o aumento do número de vagas entre 1994 e 2002. Ambas apresentam declives negativos confirmando a evidência anterior de que os aumentos de vagas tenderam a ser maiores em unidades que apresentam menor ocupação das vagas.

A diferença entre o gráfico 10 e os anteriores, é apresentar um número muito elevado de unidades com o rácio abaixo dos 50% e mesmo dos 30%. Ou seja há muitos estabelecimentos que não conseguem hoje ocupar sequer 50% das vagas que disponibilizavam há 4 anos, o que pode ser lido como não conseguirem atrair sequer 50% do volume de candidatos para o qual foram dimensionados. Esta situação afecta não só

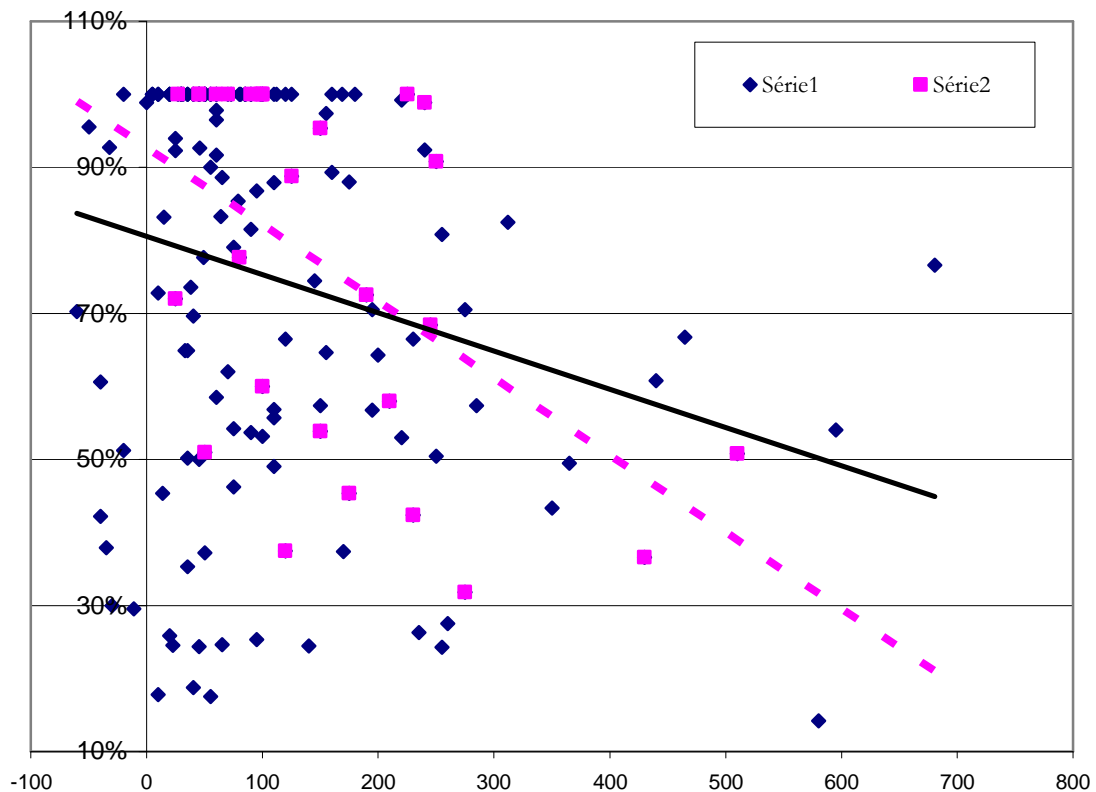
²³ Novas faculdades ou novas escolas dos institutos politécnicos. As vinte e três não incluem as criadas na área da saúde.

²⁴ Consideramos assim que as vagas disponibilizadas em 2001-02 podem hoje ser vagas ocupadas, vagas sobrantes que ainda estão disponíveis ou vagas sobrantes que entretanto foram suprimidas.

unidades já há muito instaladas mas também várias unidades criadas há menos de dez anos.

É fácil entender porque é que tal corresponde a uma má gestão do sistema de ensino superior, se pensarmos que enquanto muitas instituições se debatem com falta de salas de aula, espaços de estudo, ou gabinetes para os professores, estas instituições, que receberam importantes investimentos nos últimos 10 anos, estão a ficar vazias de alunos. É importante questionar os critérios que terão determinado que se considerasse prioritário expandir ou abrir estas unidades, em vez de canalizar recursos para outros novos projectos, ou para o crescimento de unidades com provas dadas na capacidade de atrair alunos e qualidade de ensino.

Gráfico 10 - Aumento das Vagas e Colocados em 2005-06 divididos por vagas de 2001-02



Série 1 – Todas as unidades. Série 2 – Apenas as novas unidades. Aumento absoluto do número de vagas de cada unidade entre 1994 e 2002 (eixo horizontal). Número médio de candidatos colocados em 2005 e 2006 dividido pelo número de vagas de 2001-02. Percentagem de vagas que foram ocupadas por candidatos face ao número máximo de vagas.

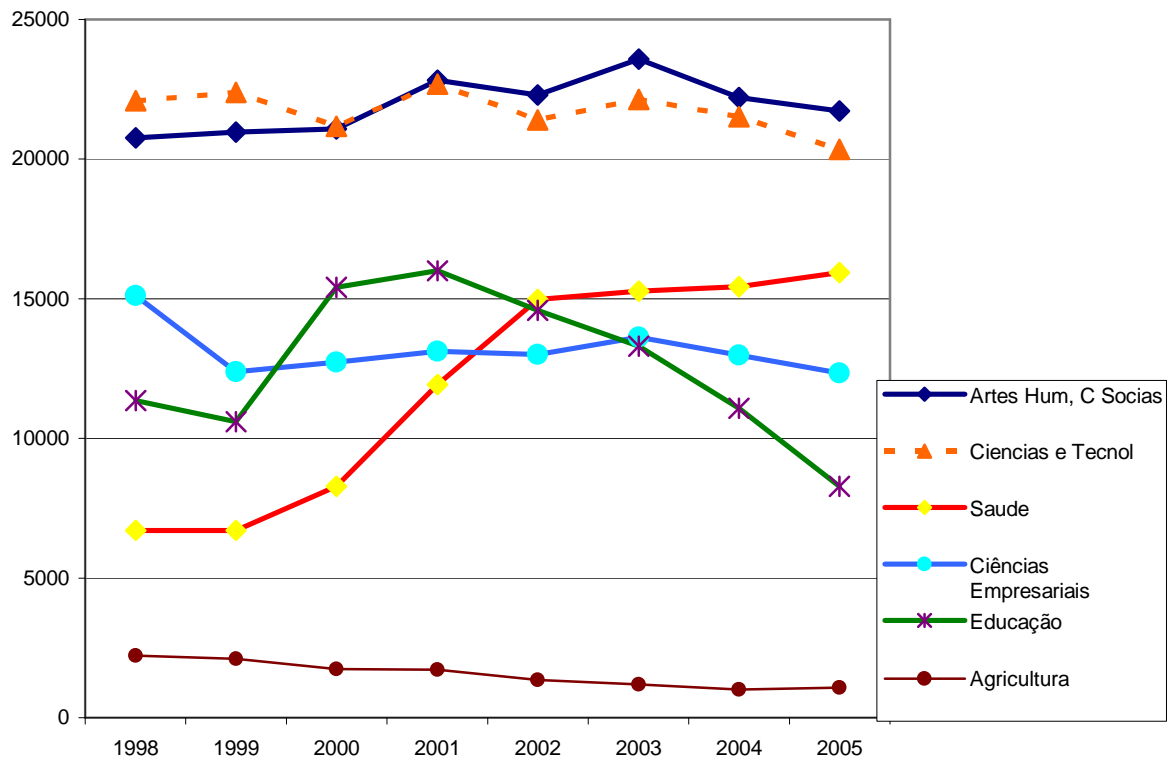
PROBLEMA 3 - AUMENTO MUITO ACENTUADO DAS ÀREAS COM MENOR EMPREGABILIDADE

O estudo da adequação da expansão do ensino superior às necessidades do mercado de trabalho deveria passar por observar a capacidade de cada curso em tornar empregáveis os respectivos graduados²⁵ comparando-a com o respectivo crescimento (aumento de vagas ou de alunos). A recente decisão do governo de promover a divulgação de dados sobre o emprego de graduados de cada curso é extremamente positiva, permitindo que no futuro se possa fazer um estudo mais completo desta questão. O facto destes dados ainda não estarem disponíveis limita a capacidade da análise aqui desenvolvida.

No entanto, é possível inferir algumas ideias a partir dos dados agregados apresentados no gráfico 11 e nos quadros 1, 2 e 3. O gráfico 11 mostra a evolução do número de estudantes em todo o ensino superior (público e privado) em seis diferentes áreas. Estas áreas estão associadas a diferentes níveis de empregabilidade, decorrentes da situação da procura e oferta relativa de diferentes qualificações. Por exemplo, a área de ciências e tecnologia, cujo principal grupo de cursos são os diferentes ramos de engenharia, está associada a elevados níveis de empregabilidade, uma vez que existe uma escassez de pessoas com estas qualificações face à procura das empresas. O mesmo acontece com a área da saúde, em que as fortes restrições à entrada vigentes durante décadas criaram uma situação de excesso de procura, que obrigou até à contratação de profissionais estrangeiros.

²⁵ Por exemplo medindo a proporção de graduados empregados ao fim de seis meses de concluída a respectiva graduação, ou medindo os salários médios obtidos pelos graduados, ou ainda a proporção de graduados a trabalhar em ocupações profissionais de determinadas categorias.

Gráfico 11 - Número de Alunos a entrarem para cada Área (publico+privado)



Número de alunos inscritos pela primeira vez em cursos de cada área.

Pelo contrário, as áreas de humanidades e ciências sociais, de educação e de agricultura, estão associadas a um menor grau de empregabilidade, decorrente de uma situação em que existe um excesso de oferta de qualificados em muitos dos cursos destas áreas.

Neste contexto, é estranho que o total de primeiras inscrições em humanidades e ciências sociais tenha ultrapassado, desde 2000, as novas inscrições em ciências e tecnologia.

O facto do número de novos alunos em ciências e tecnologia se ter tornado menor do que o de humanidades e ciências sociais acontece por a oferta privada ter as áreas tecnológicas pouco representadas (no privado apenas cerca de 10% dos alunos estão nesta área, enquanto no público os alunos de ciências e tecnologia são mais de 33%)²⁶.

²⁶ O não aumento de alunos nestas áreas decorre também da resistência dos alunos no secundário a escolher áreas que exijam matemática.

No entanto, a evolução do ensino superior público também contribuiu para esta situação. De facto verificou-se uma diminuição do peso relativo da área de ciências e tecnologia e um aumento da de humanidades e ciências sociais entre 1994 e 2006 ao nível da rede pública. O quadro 1 mostra que o peso da área de ciências no total das vagas do ensino público regrediu três pontos percentuais, enquanto o peso das humanidades aumentou três pontos percentuais (entre 1994 e 2003).

Olhando para o lado direito do quadro 1, pode observar-se que entre 1994 e 2000 as ciências sociais e humanidades foram a área que cresceu a maior ritmo (crescendo mais de 60%), seguida da Economia e Gestão (54%) e da área de Educação, cujos cursos destinados à formação de professores viram as vagas no ensino superior público aumentar quase 50% entre 1994 e 2000.

O aumento da oferta na área da educação verificado até 2001/02 é paradigmático do baixo nível de adequação da expansão da oferta do ensino superior face à procura prevista do mercado de trabalho. Estes cursos, cujo principal objectivo é formar professores do ensino secundário, viram aumentar o número de novos alunos de forma muito acentuada até 2001/02. Entre 2000 e 2002 entraram mais de 47 mil novos estudantes para cursos da área de ensino.

Quadro 1 - Proporção das vagas e taxa de crescimento de cada área (ES Público)

	Proporção do total das vagas			Taxa de Crescimento	
	1994	2000	2003	1994-2000	2000-03
Agricultura	4,49%	3,80%	2,78%	24,57%	-29,21%
Ciências e Tecnologia	36,25%	33,54%	33,34%	36,20%	-3,98%
Humanidades e Ciênc. Sociais	19,69%	21,46%	22,91%	60,48%	3,09%
Economia e Gestão	18,13%	19,01%	17,93%	54,42%	-8,92%
Educação	12,28%	12,42%	8,86%	48,93%	-31,08%
Saúde	8,00%	7,93%	12,06%	46,00%	46,88%
Total	100,00%	100,00%	100,00%	47,23%	-3,40%

Fonte: OCES.

Muitos alunos que iniciaram os cursos de formação de professores nestes anos estão a entrar no mercado de trabalho no corrente ano (2006-07) ou entraram no ano anterior. Em ambos os casos numa situação de diminuição do quadro docente sobejamente conhecida. É importante sublinhar que em 1994 já havia problemas de colocação de professores, e que os dados demográficos e de gestão dos recursos humanos no sistema de ensino secundário, responsáveis pelo forte excesso de oferta de professores, eram já do conhecimento geral²⁷.

A responsabilidade pela situação criada não pode ser atribuída apenas ao ensino público, uma vez que houve um forte aumento do número de alunos nesta área que entrou para estabelecimentos privados. Nem pode ser apenas atribuída à gestão do sistema. O aumento das vagas, no privado e público, atraiu um aumento de candidatos, para cursos onde eram conhecidos os problemas de empregabilidade. Estes candidatos sabiam a escolha que estavam a fazer.

No entanto, é importante notar que até 2000 a área de ensino foi uma das três áreas que cresceu acima da média no sistema de ensino superior público²⁸. Sendo os cursos públicos subsidiados (no sentido em que os alunos apenas pagam uma pequena parte do custo), pode dizer-se que o estado investiu em expandir a oferta de lugares na universidade para formar pessoas que o mesmo estado não tencionava empregar (o estado é o maior empregador no sector do ensino). Esta situação sugere uma dupla má afectação de recursos, uma vez que se esteve a aumentar os recursos afectos à formação de qualificações excedentárias e se promoveu que um número demasiado elevado de jovens investissem o seu tempo a ganhar essas qualificações.

Em geral, a distribuição do aumento da oferta de vagas pelas diferentes áreas não parece ter privilegiado critérios ligados à empregabilidade dos respectivos cursos. Entre as áreas que mais se expandiram até 2000-01 contam-se a de humanidades e ciências sociais e a de educação, ambas entre as que apresentam maiores problemas de empregabilidade. Já entre as áreas que cresceram a um ritmo inferior ao do sistema até

²⁷ Os alunos que estão hoje no ensino secundário nasceram na primeira metade dos anos noventa, onde era já visível e discutida publicamente a quebra de natalidade.

²⁸ Também no ensino superior privado se verificou um forte crescimento das vagas dos cursos da área de ensino na segunda metade dos anos noventa.

2000-01 estão a de ciências e tecnologia e a dos cursos ligados à saúde, áreas com forte empregabilidade.

Por outro lado, nos casos da área de economia e gestão e dos cursos agrícolas, o ritmo de crescimento das vagas parece ter acompanhado mais as necessidades reveladas pelo mercado de trabalho. As vagas em economia e gestão cresceram acima da média enquanto as dos cursos da área de agricultura aumentaram a um ritmo moderado²⁹.

Nos anos mais recentes corrigiu-se alguns destes desfasamentos entre oferta de vagas para diferentes qualificações e a procura de profissionais de cada área, com uma diminuição de vagas nos cursos de educação (que surgiu em resposta à diminuição de candidatos verificada desde 2002) e da área de agricultura (cujo crescimento já anteriormente tinha sido lento).

Um exemplo também importante foi a expansão das vagas na área da saúde, que vai ao encontro quer da procura dos candidatos (já discutida anteriormente), quer das necessidades do mercado (uma vez que há uma situação de falta de pessoal especializado nesta área). A área da saúde foi a única a apresentar um crescimento expressivo depois de 2000. Num contexto geral de diminuição de vagas (que continuou até 2006), a área da saúde teve um crescimento de quase 50% entre 2000 e 2003, continuando a crescer fortemente até 2006.

No entanto, as alterações verificadas depois de 2001 parecem ser apenas uma resposta à diminuição do número de candidatos verificada, que obrigou a diminuir as vagas ou mesmo a fechar alguns cursos, e não obrigatoriamente um esforço de maior adequação da oferta de qualificação à procura do mercado de trabalho. De facto, depois de 2001, também se verificou uma diminuição das vagas nos cursos de ciências e tecnologia e nos de economia e gestão, áreas associadas a níveis de empregabilidade mais elevados do que os da área de humanidades e ciências sociais, na qual o número de vagas continuou a crescer (embora a um ritmo mais lento).

²⁹ Pode-se afirmar que a área de economia e gestão apresentava uma boa empregabilidade, enquanto a crise já então verificada na agricultura portuguesa, limitava a empregabilidade dos graduados em cursos destinados à agricultura. Mesmo assim, é importante referir que as vagas dos cursos da área de agricultura cresceram 24,5% até 2000-01, tendo depois dessa data diminuído fortemente, não só até 2003 (ver quadro), mas mesmo depois desta data, em resultado da persistente quebra de candidatos que estes cursos têm vindo a sofrer.

Quadro 2 – Onde cresceu cada área.

	Univers Lisboa	Univers. Porto	Aveiro, Coimbra Mínho	Outras Univers.	Politécn. Lisboa e Porto	Politec. fora de Lx e Porto	Politéc. Saúde	Total
Agricultura	13,64%	0,00%	0,00%	-86,36%	0,00%	172,73%	0,00%	100%
Ciências e Tecnologia	15,82%	8,56%	6,50%	12,13%	8,88%	47,78%	0,00%	100%
Ciências sociais, artes e humanidades	30,78%	10,42%	15,99%	23,64%	2,07%	17,11%	0,00%	100%
Economia e Gestão	10,23%	1,96%	8,00%	0,15%	7,85%	71,82%	0,00%	100%
Educação	5,31%	6,63%	12,02%	-7,52%	9,64%	73,92%	0,00%	100%
Outros	10,02%	3,13%	0,00%	7,82%	11,74%	49,30%	0,00%	100%
Saúde	14,57%	6,18%	12,79%	4,36%	0,00%	0,00%	57,76%	100%
Total Geral	17,59%	7,01%	10,40%	9,53%	5,54%	39,18%	9,29%	100%

Fonte: OCES. Peso do crescimento de cada grupo de instituições no aumento total de cada área.

O quadro 2 mostra onde cresceu cada área. Este quadro mostra que as instituições que concentraram uma maior proporção do crescimento do sistema de ensino superior foram os politécnicos, em particular os politécnicos fora de Lisboa e Porto. No total, quase 40% das novas vagas foram criadas nestas instituições. Nas áreas de economia e gestão, educação e na agricultura mais de 70% do crescimento das vagas verificou-se nos politécnicos fora de Lisboa e Porto.

O quadro 3 apresenta o contributo de cada área e instituição para o crescimento total do sistema de ensino superior português entre 1994 e 2002. As células assinaladas são as com um contributo maior ou igual a 4,5% do aumento total das vagas. No seu conjunto as sete células assinaladas somam 60% do crescimento total das vagas do ensino superior público³⁰. É fácil notar que estas células estão maioritariamente nos politécnicos fora de Lisboa e Porto.

Nas Universidades os únicos contributos relevantes para o crescimento total da oferta da rede pública são dados pela área de humanísticas e ciências sociais. De facto, metade do crescimento das vagas nas universidades verificou-se na área de ciências sociais, artes e humanidades, área que, no total foi responsável por apenas cerca de um quarto do crescimento da rede pública.

Em síntese pode-se dizer que o grosso do crescimento do sistema se verificou nos politécnicos fora de Lisboa e Porto e nas faculdades de ciências sociais artes e

³⁰ Notar, que no total estas sete células (as áreas e instituições assinaladas) representavam pouco mais de 30% do total das vagas e 1994.

humanidades. É discutível que estas qualificações sejam as mais desejadas pelos empregadores.

Os licenciados em economia e gestão e em ciências e tecnologia das *Grandes Universidades*³¹ estão entre os mais procurados pelos empregadores que oferecem melhores condições de trabalho. A evolução destes cursos correspondeu apenas a 12% do aumento total das vagas, enquanto as habilitações dadas pelos politécnicos fora de Lisboa e Porto, associadas um menor nível de reconhecimento pelo mercado de trabalho, principalmente fora da sua área geográfica³², acumularam 40% do aumento da oferta do ensino superior no período de 1994 a 2002, e a área de ciências sociais, artes e humanidades representou quase 27% do total do crescimento da oferta.

Nos cursos de ciências sociais artes e humanidades o nível de reconhecimento varia muito de curso para curso e de instituição para instituição. O problema é a existência de um excesso de oferta de qualificados nestas áreas face à procura destas qualificações pelos empregadores.

Quadro 3 – Onde cresceu o ensino superior português.

	Univers. Lisboa	Univers. Porto	Aveiro, Coimbra Minho	Outras Univers.	Politécn. Lisboa e Porto	Politec. fora de Lx e Porto	Politéc. Saúde	Total
Agricultura	0,09%	0,00%	0,00%	-0,56%	0,00%	1,11%	0,00%	0,64%
Ciências e Tecnologia	4,27%	2,31%	1,75%	3,27%	2,40%	12,89%	0,00%	26,67%
Ciências sociais, artes e humanidades	8,18%	2,77%	4,25%	6,28%	0,55%	4,56%	0,00%	26,78%
Economia e Gestão	1,98%	0,38%	1,55%	0,03%	1,52%	13,91%	0,00%	19,37%
Educação	0,35%	0,44%	0,79%	-0,50%	0,64%	4,89%	0,00%	6,61%
Outros	0,37%	0,12%	0,00%	0,29%	0,44%	1,84%	0,00%	3,73%
Saúde	2,34%	0,99%	2,06%	0,70%	0,00%	0,00%	9,29%	16,09%
Total Geral	17,59%	7,01%	10,40%	9,53%	5,54%	39,18%	9,29%	100%

Aumento das vagas em cada área e cada instituição em proporção do aumento total de vagas entre 1994 e 2002

³¹ Designamos como Grandes Universidades o conjunto das universidades de Lisboa mais as quatro maiores universidades fora de Lisboa (Porto, Coimbra, Minho e Aveiro). Estas universidades são as que apresentam médias de entrada mais elevadas, ocupam maior proporção das vagas, têm maior proporção de docentes doutorados e são responsáveis por 80% a 90% da produção científica da generalidades das áreas científicas.

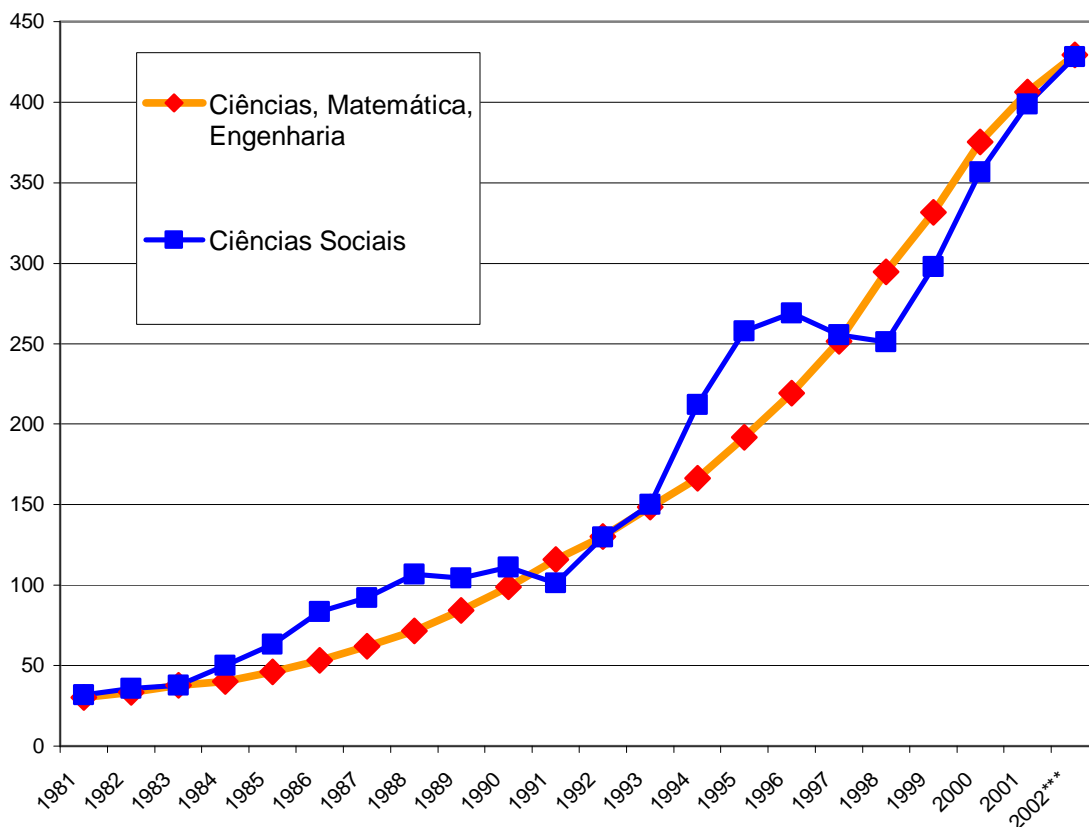
³² O nível de reconhecimento por parte dos empregadores baseia-se numa avaliação subjectiva da qualidade de ensino de cada instituição e dos méritos dos respectivos alunos. Os empregadores sabem quais são as unidades com melhores médias de entrada e têm algum conhecimento do nível de exigência de cada curso. O nível de reconhecimento é também influenciado pelo prestígio e reconhecimento dos docentes e por razões históricas, que determinam um maior conhecimento de uns cursos face a outros.

PROBLEMA 4 – MAIOR CRESCIMENTO DAS UNIDADES QUE FAZEM MENOS INVESTIGAÇÃO.

Nos últimos vinte e cinco anos houve um acentuado aumento da investigação feita em Portugal. Este aumento verificou-se desde o início da década de oitenta, mas intensificou-se a partir de meados dos anos noventa, tanto na área de ciências, matemática e engenharia, como nas áreas de humanidades, ciências sociais e económicas – ver gráfico 12.

O forte aumento do número de doutorados portugueses, e em particular do número de doutorados nas universidades portuguesas (ver enquadramento), que se verificou nos anos noventa, certamente deu um importante contributo para este fenómeno.

Gráfico 12 – Evolução da produção científica em Portugal



Evolução do número de artigos publicados por grandes áreas. Índice calculado como número de publicações de cada ano dividido pela média de publicações de 1989 a 1991.

O aumento da quantidade e qualidade das publicações científicas feitas por portugueses é uma evidência de uma evolução positiva do sistema de ensino superior, onde estão a larga maioria dos investigadores a trabalhar em Portugal. Este aumento de publicações deu-se em paralelo com o aumento de docentes, de vagas e de alunos no ensino superior português³³.

O facto de o aumento do sistema e o aumento das publicações terem ocorrido em simultâneo não implica que um explique o outro, ou sequer que estes dois factos estejam associados. O aumento mais do que proporcional da produção científica em Portugal poderia resultar de as unidades mais activas em termos de investigação terem crescido mais do que proporcionalmente. Isto é, de as novas contratações terem sido dirigidas para as unidades onde se faz mais investigação³⁴. Neste caso diríamos que o crescimento contribuiu para o aumento da produção científica.

Por outro lado, o aumento da investigação pode resultar apenas de, dentro de cada unidade, se estar a produzir mais investigação, por haver mais apoios ou mais incentivos, ou pelo aumento da formação dos investigadores. Esta situação pode também resultar de as novas pessoas contratadas serem mais produtivas em termos de investigação, do que as que anteriormente estavam no sistema³⁵.

Assim, no que diz respeito à investigação, o que questionamos neste trabalho é se o aumento das vagas tem privilegiado as unidades mais activas em termos de investigação e publicações científicas. A resposta dada pelos gráficos 13 a 16 é sempre negativa. Estes gráficos incluem apenas estabelecimentos de ensino da área de economia e gestão.

É sempre difícil comparar a produção científica de áreas diferentes, em que os resultados da investigação em termos de número de publicações podem ser muito díspares. Mesmo dentro de áreas restritas existe muita discussão sobre os critérios de valorização de diferentes publicações científicas.

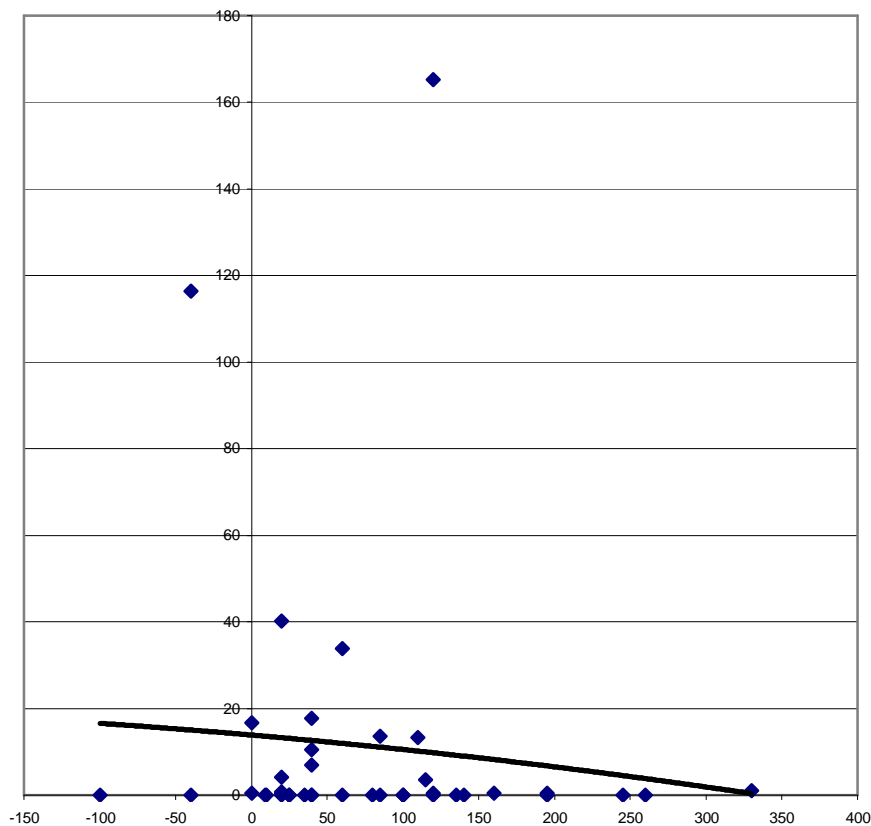
³³ É importante notar que não se limitou a acompanhar. O aumento da produção científica superou muito o aumento do sistema (em termos de docentes ou alunos), com o número de publicações por docente a aumentar consideravelmente.

³⁴ Tendo o sistema unidades mais e menos produtivas (em termos de investigação), se o crescimento do sistema (nomeadamente as novas contratações) se centrar nas unidades mais produtivas a produção média (tudo o resto constante) tenderá a aumentar.

³⁵ Tal corresponderia à tese da renovação do sistema que defende que a entrada de pessoas novas, acabadas de doutorar poderia dar um estímulo à investigação, uma vez que estas pessoas estarão numa fase mais produtiva em termos científicos do que as que se encontram numa fase mais avançada da carreira.

No presente estudo, por limitação de dados comparáveis, limitamo-nos a analisar as unidades da área da economia e gestão. Estas são 40, quase um quarto das cerca 130 unidades de ensino superior não ligadas à saúde. Para esta área existe uma base de dados muito actual que quantifica a quantidade de publicações internacionais de cada um dos diferentes departamentos, universidades e politécnicos de acordo com diferentes critérios e períodos (ver <http://www2.eeg.uminho.pt/economia/nipe/cempre+nipe-rank/rank>). A informação extraída desta base de dados foi utilizada para construir os gráficos 13 a 16.

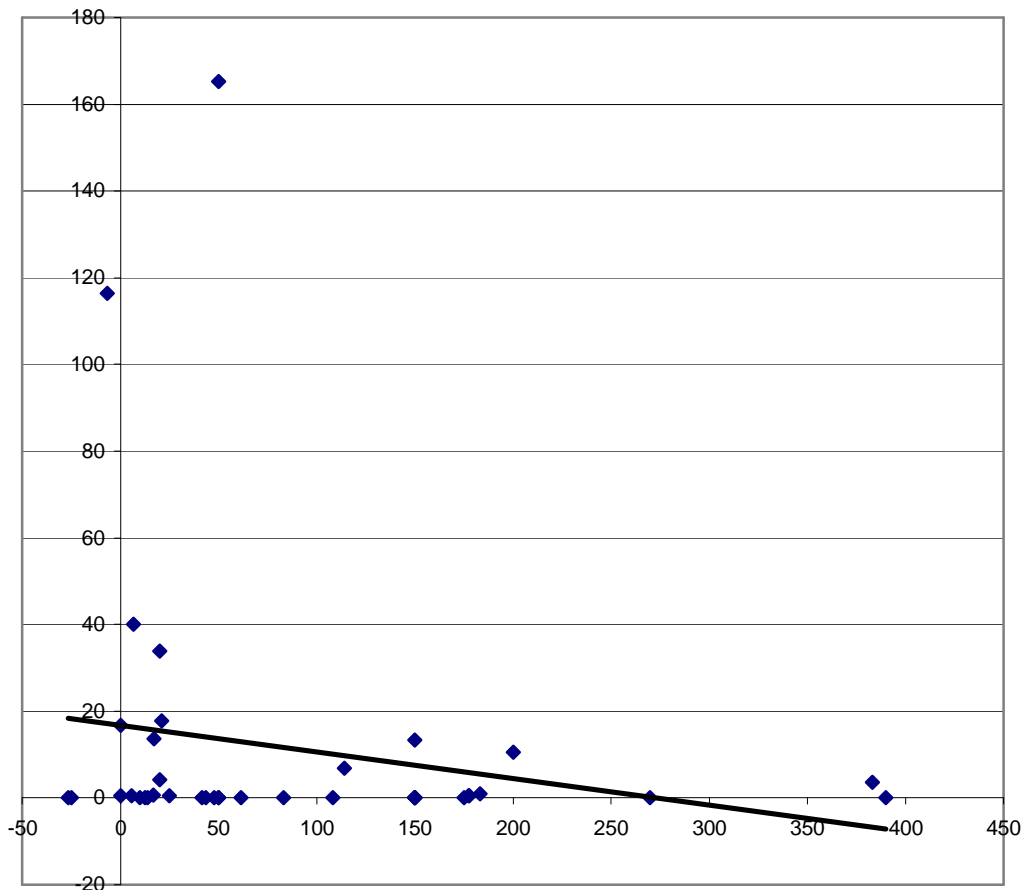
Gráfico 13 - Número de artigos publicados por cada unidade e aumento das vagas



Número de artigos publicados entre 1970 e 2006 (eixo vertical). Aumento das vagas entre 1995 e 2002 (eixo horizontal). Apenas unidades da área de Economia e Gestão.

Os dados mostram, mais uma vez, que o crescimento do sistema de ensino superior em Portugal não privilegiou os estabelecimentos de maior qualidade, com maior número de publicações, ou com publicações de melhor qualidade. Regista-se esta evidência tanto quando consideramos o crescimento em termos proporcionais, como quando consideramos em termos absolutos. Esta relação mantém-se mesmo quando se consideram outras especificações, nomeadamente substituindo as variáveis de medida dos indicadores de investigação (diferentes critérios de ordenação das publicações científicas) ou as datas de publicações.

Gráfico 14 - Taxa de crescimento e Número de artigos de cada unidade



Número de artigos publicados entre 1970 e 2006. Taxa de crescimento das vagas entre 1995 e 2002. Apenas unidades da área de Economia e Gestão.

Comparando os resultados considerando publicações de todo o período, de 1970 a 2006, com os obtidos quando apenas temos em conta as publicações em períodos mais recentes (por exemplo de 2001 a 2006), não se registam grandes alterações. Os departamentos que mais publicaram nos últimos 5 anos são os mesmos que os que mais publicaram nos últimos 25.

Os resultados também não se alteram quando se consideram diferentes formas de medir a produção científica (contagem de artigos, ou ponderação dos mesmos por indicadores que reflectem a respectiva qualidade). A conclusão é sempre que, as unidades que cresceram mais nos sete anos anteriores a 2002 foram tendencialmente as que apresentam mais baixos índices de produção científica. A mensagem que estes gráficos passam é a de que, no passado recente, as unidades que tiveram melhores oportunidades de crescimento foram as que não se dedicaram à investigação. Uma mensagem que a meu ver é errada, não devendo ser repetida para o futuro.

Esta situação mostra que não se incentivou os departamentos que produziam (e produzem) mais investigação a continuar a renovar-se e a crescer, enquanto se promovia o florescimento de departamentos de universidades e escolas de institutos politécnicos com baixa produção científica (ou mesmo sem qualquer registo de publicações internacionais de referência).

É interessante notar que, das quatro instituições que publicaram mais trabalho científico na área de economia e gestão, a Faculdade de Economia da Universidade Nova é a única a apresentar um crescimento significativo do número de vagas nos sete anos até 2002, o que se deveu principalmente ao início do curso de gestão desta faculdade. Desde 2002 as vagas não crescem nesta faculdade, nem em nenhuma das restantes quatro universidades públicas que lideram em termos de publicações científicas³⁶.

³⁶ As cinco unidades com maior produção científica são a Faculdade de Economia da Universidade Nova de Lisboa o ISEG – Universidade Técnica, a Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho, e a Faculdade de Economia da Universidade do Porto.

Gráfico 15 - Taxa de crescimento das vagas e Produção científica de 1970 a 2006 em Pontos*

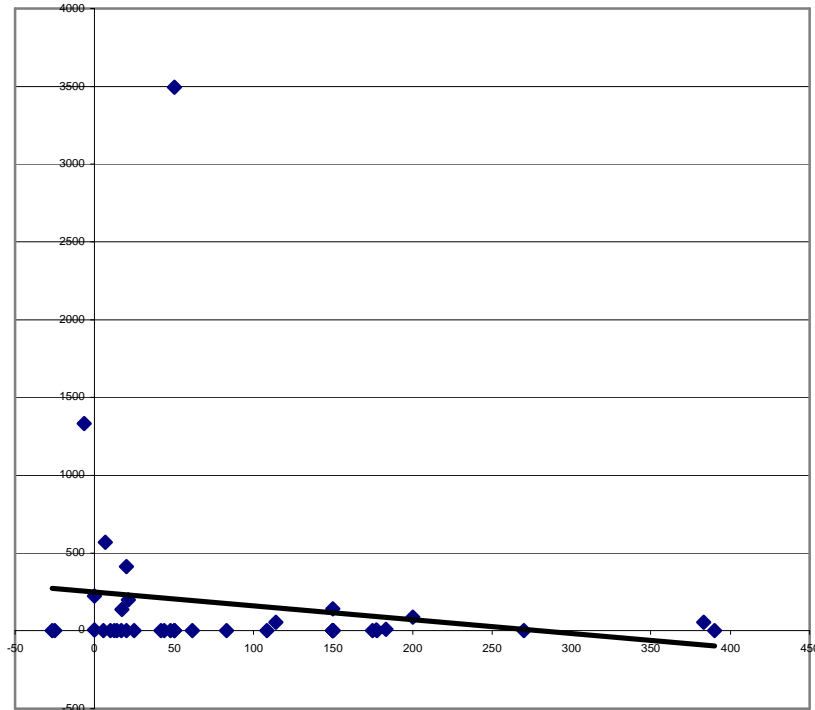
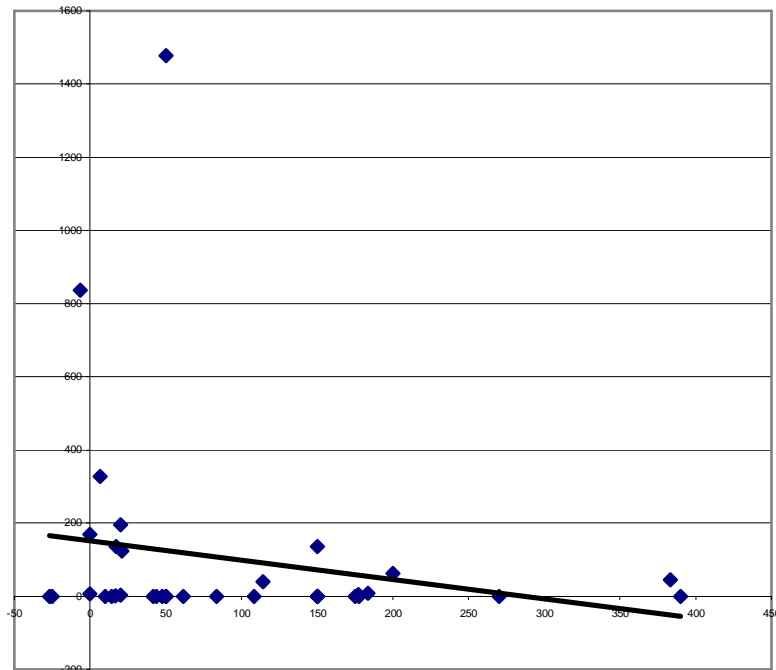


Gráfico 16 - Taxa de crescimento e Produção científica de 2001 a 2006 em Pontos*



*Produção científica medida em pontos. Esta especificação toma em consideração não só a quantidade de artigos como a qualidade dos mesmos (a cada publicação são atribuídos pontos de acordo com o respectivo grau de impacto ou prestígio). Utilizamos a média dos vários critérios (ver <http://www2.eeg.uminho.pt/economia/nipe/cempre+nipe-rank/rank>).

No gráfico 13 observa-se que entre as quatro unidades que publicaram mais trabalho científico houve um caso de diminuição das vagas e outros de crescimento moderado³⁷, enquanto os cinco estabelecimentos onde se registou maior aumento absoluto do número de vagas até 2002 não têm nenhum trabalho científico publicado em revistas internacionais (até 2006).

O gráfico 14 apresenta também a relação entre produção científica e aumento das vagas, mas utiliza a taxa de crescimento das vagas³⁸, em vez do crescimento medido em termos absolutos. Os resultados são semelhantes. Entre as dez unidades que mais cresceram (em termos percentuais), apenas três apresentam publicações, enquanto as cinco unidades que apresentam um maior número de artigos publicados se encontram todas entre as 15 que tiveram uma menor taxa de crescimento.

Os gráficos 15 e 16 apresentam também a relação entre taxa de crescimento e publicações. Nestes gráficos os resultados de investigação (as publicações) são medidas em pontos (tendo em conta a qualidade das publicações). O gráfico 15 mostra que tal não altera os resultados verificados anteriormente. Os resultados também não se alteram, quando se consideram apenas as publicações dos últimos 6 anos (gráfico 16), em vez de todas as publicações de 1970 a 2006 (gráfico 15).

³⁷ De facto, entre estes quatro estabelecimentos apenas a FEUNL registou um crescimento assinalável. A segunda unidade com maior número de publicações (o ISEG) diminuiu o número de vagas, e a Universidade do Minho e a do Porto (3ª e 4ª posição, em termos de publicações) registaram um crescimento moderado das vagas.

³⁸ Taxa de crescimento medidas como $100 \cdot (VF - VI) / VI$. Em que VF são as vagas no final do período e VI são as vagas no início do período. Este indicador dá-nos a taxa de crescimento em percentagem, revelando quais as instituições que tiveram maior ritmo de crescimento.

CRESCIMENTO DAS VAGAS DESFASADO DO CRESCIMENTO DA PRODUÇÃO CIENTÍFICA

O crescimento da produção científica nas diferentes áreas esteve também desfasado do crescimento das vagas e consequentemente do crescimento do número de docentes. Olhando para o quadro 4 observa-se que as áreas onde houve maior aumento da produção científica nos últimos 20 anos foram também aquelas em que houve menor crescimento de vagas entre 1994 e 2000. É ainda interessante notar que as duas áreas em que a produção científica menos cresceu no período anterior a 1994, ciências sociais e Humanidades e a área de educação, estiveram entre as que mais viram aumentar as vagas no período a seguir a 1994.

O caso da educação é ainda mais curioso, o forte aumento das vagas e correspondente aumento do número de docentes verificado entre 1987 e 2002, não resultou num aumento das publicações científicas nesta área. Situação que contrasta com outras áreas onde crescimentos mais moderados das vagas (e dos docentes) foram acompanhados por aumentos muito acentuados do número de publicações.

A exceção é aqui dada pela área de economia e gestão, onde o aumento acentuado do número de vagas (e de docentes) foi acompanhado por um forte incremento do número e qualidade das publicações científicas.

Quadro 4 – Crescimento das publicações e das vagas por áreas

Crescimento das publicações científicas	Crescimento das publicações científicas				98-02/ 81-90	Vagas 94-00
	1981-87 (1)	1987-1994 (2)	1994-2002 (3)	1981-2002 (4)	(5)	(6)
Agricultura	22,34%	15,99%	17,70%	18,43%	9,6	24,57%
Ciências e Tecnologia	17,03%	15,70%	12,83%	14,97%	6,8	36,20%
Humanidades e Ciênc. Sociais	20,09%	3,24%	12,87%	11,52%	4,4	60,48%
Economia e Gestão	8,89%	16,99%	15,65%	14,11%	7,3	54,42%
Educação	20,09%	7,57%	-2,75%	6,82%	2,4	48,93%
Saúde	8,05%	13,01%	10,49%	10,62%	5,1	46,00%
Total	15,10%	14,72%	13,05%	14,19%	6,6	47,23%

(1), (2), (3), (4) - Taxa de crescimento anual média do número de publicações em cada área, em cada período.

(5) - Número de publicações por ano do período de 1998 a 2002, dividido pelo número de publicações por ano da década de 1981 a 1990. (6) - Taxa de crescimento do número de vagas entre 1994 e 2000.

Esta coincidência entre crescimento das vagas e do número de docentes e aumento das publicações deveria ser regra e não excepção. Seria normal esperar que áreas que cresceram mais (em termos de vagas e de docentes) apresentassem também um maior crescimento das publicações científicas³⁹. No entanto, a evidência do quadro 4 mostra um total desfasamento entre crescimento das vagas e docentes e aumento da investigação. Houve áreas em que aumentaram muito as vagas, mas a produção científica estagnou, a par com outras áreas em que houve um acentuado aumento da produção científica num contexto de menor crescimento de alunos e docentes.

A evidência que mostra que na área de economia e gestão o forte aumento das vagas (e de docentes) foi acompanhado de um forte incremento da produção científica parece contrária à evidência apresentada nos gráficos 12 a 15, que mostravam uma tendência de crescimento maior para as unidades com menor número de publicações, nas instituições de ensino superior público da área de economia e gestão. No entanto, os dois factos coexistem, sem serem obrigatoriamente contraditórios.

Os resultados obtidos para a economia e gestão podem corresponder a um padrão semelhante ao da evidência para todo o sistema de ensino superior, em que havendo simultaneamente um aumento do número de docentes e um aumento das publicações, se poderia (erradamente) pensar que um explica o outro. De facto, essa não é a realidade. No sistema de ensino superior português em geral (e na área de economia e gestão em particular) parecem ter coexistido instituições que cresceram muito, que praticamente não contribuem para a produção científica, com outras instituições onde a produção científica cresceu muito, mas o aumento das vagas e de docentes não foi muito acentuado.

A forma como tal aconteceu é explicada pela evidência apresentada no quadro 5 (e discutida de forma mais aprofundada na Parte III). O quadro 5 mostra que as instituições onde se concentra o grosso da produção científica são as *Grandes Universidades*⁴⁰. Estas universidades foram responsáveis por quase 90% das publicações

³⁹ Tal devia acontecer por várias razões. Em primeiro lugar por uma questão meramente aritmética. Se duplicarmos o número de docentes deveríamos esperar uma duplicação do número de publicações, ou até um crescimento duas vezes mais rápido das publicações (quando comparado com uma área em que o número de docentes (e investigadores) não tivesse crescido. Por outro lado, um maior crescimento do número de vagas (e de docentes) deveria estar associado a uma maior renovação, o que se esperaria trouxesse um aumento mais do que proporcional das publicações científicas.

⁴⁰ As universidades públicas situadas em Lisboa (Técnica, Nova, Clássica, ISCTE), a Universidade do Porto, e as de Aveiro, Coimbra e Minho. Estas universidades são as maiores (em termos de número de

da área de economia e gestão, quer nos últimos 36 anos, quer nos últimos 6 anos, enquanto as restantes universidades foram responsáveis por entre 7,5% a 11,4% das publicações e os politécnicos por menos de 1 por cento da produção científica.

Quando se compara a informação das 3 primeiras colunas do quadro 5, com as das duas últimas, compreende-se a relação exposta nos gráficos 13 a 16. De facto, na área de economia e gestão quase 80% do aumento das vagas entre 1994 e 2002 foi efectuado nos politécnicos, instituições que como referimos dão um contributo residual para a investigação efectuada em Portugal. Olhando para a taxa de crescimento das vagas verifica-se que as instituições apresentam uma taxa de crescimento mais baixa são as *Grandes Universidades*, seguidas das *Outras Universidades* e do ensino politécnico. Os cursos de gestão dos politécnicos cresceram mais de 8% ao ano, enquanto os cursos de economia e gestão das universidades cresceram pouco mais de 3% ao ano.

Quadro 5 – Publicações Científicas e Crescimento das Vagas em Economia e Gestão

	Produção científica			Crescimento	
	Artigos	Pontos	Pontos	Tx. Cresc. Vagas	% Aumento de Vagas
	1970 -2006	1970-2006	2001-2006		
(1)	(2)	(3)	1994-2002	1994-2002	
Grandes Universidades	87,50%	92,09%	88,07%	3,17%	17,20%
Outras Universidades	11,72%	7,59%	11,40%	3,27%	4,08%
Politécnicos	0,78%	0,32%	0,53%	8,12%	78,72%
Total	100,00%	100,00%	100,00%	6,09%	100,00%

Quadro 6 – Aumento dos docentes (todas as áreas)⁴¹ e Publicações em Economia e Gestão.

	% Aumento Docentes (b)	Tx. Cresc. Docentes (c)	Tx. Cresc. Docentes (c)
	1994-2002	1994-2002	1987-1994
Grandes Universidades	23,9%	14,5%	15,6%
Outras Universidades	10,7%	36,1%	141,3%
Politécnicos	65,4%	109,7%	70,0%
Total	100,00%	39,3%	33,7%

(a) Proporção dos artigos científicos internacionais da área de economia e gestão por tipo de instituição. (b) Proporção do aumento dos docentes (de todas as áreas) de cada tipo de instituição. (c) Taxa de crescimento do número de docentes (de todas as áreas) em cada tipo de instituição.

alunos e docentes), têm também características comuns como apresentarem todas elevadas taxas de ocupação, médias de entrada elevadas e terem sido constituídas antes de 1973.

⁴¹ Consideram-se os docentes de todas as áreas visto dispor apenas do número de docentes de cada instituição, com dados não discriminados por unidade que permitam separar por áreas.

O quadro 6 mostra o crescimento total dos docentes de cada tipo de instituição. A evidência aí apresentada revela que entre 1994 e 2002 dois terços do aumento de docentes do ensino superior público foi dirigido para o ensino politécnico, enquanto apenas cerca de um quarto foi dirigido para as *Grandes Universidades*. O crescimento destes oito anos não foi muito diferente dos últimos 20⁴².

Esta evidência sugere que a larga maioria do crescimento do pessoal docente do ensino superior não se deu nas instituições mais produtivas em termos científicos⁴³. Os dados apresentados nos quadros 5 e 6 apontam para que factores de ordem institucional possam dar um contributo importante para explicar alguns dos paradoxos verificados na expansão do sistema de ensino superior português. O facto de se ter privilegiado o crescimento do ensino politécnico face ao universitário (ver próxima secção) parece ser o principal factor que explica a existência de uma associação negativa entre crescimento das vagas e produção científica na área de economia e gestão. Tudo aponta que o mesmo esteja a acontecer noutras áreas.

De facto, as instituições que mais cresceram não são, por natureza, as mais direccionadas para a investigação. No entanto, o forte crescimento dos politécnicos que se verifica desde o final dos anos oitenta, com a entrada de um elevado número de novos docentes (ver última coluna quadro 6), deveria já ter começado a reflectir-se num aumento da produção científica destas instituições, uma vez que, muitos destes novos docentes estão no sistema há já mais de 12 anos.

O facto de tal não acontecer sugere que em muitos politécnicos não se terá incentivado os novos docentes a prosseguirem actividades de investigação, que seriam naturais como resultado da formação (mestrados, e doutoramentos), que os novos docentes deveriam estar a realizar. O fraco aumento do número de doutorados no ensino politécnico verificado nos últimos 12 anos também sugere que não houve uma forte

⁴² Entre 1987 e 2006 o número de docentes no ensino superior duplicou. No entanto, apenas 28% do aumento de docentes da rede de ensino público português aconteceu com novas contratações das grandes universidades.

⁴³ O facto da produção científica ser menor nos politécnicos do que nas universidades decorre das características e da vocação destes dois tipos de ensino superior. É também influenciado pela diferença muito acentuada na proporção de docentes doutorados.

aposta na formação ao mais alto nível nestas unidades, o que sem dúvida se reflecte no fraco avanço em termos de investigação aí verificado.

É importante corrigir este rumo, incentivando as novas pessoas a efectuarem formação avançada, nomeadamente doutoramentos em instituições estrangeiras. É importante, que os novos docentes em formação tenham acesso ao estatuto de equiparação a bolseiro, que lhes permitisse seguir estudos fora da península ibérica, em instituições que promovam a sua capacidade de dar um maior contributo para a produção científica⁴⁴.

⁴⁴ Na área de economia e gestão (e em muitas outras) os EUA e a Inglaterra têm a maioria das instituições de elite. No entanto, também em Espanha, Itália, França Holanda ou nos países escandinavos existem algumas instituições da mesma natureza.

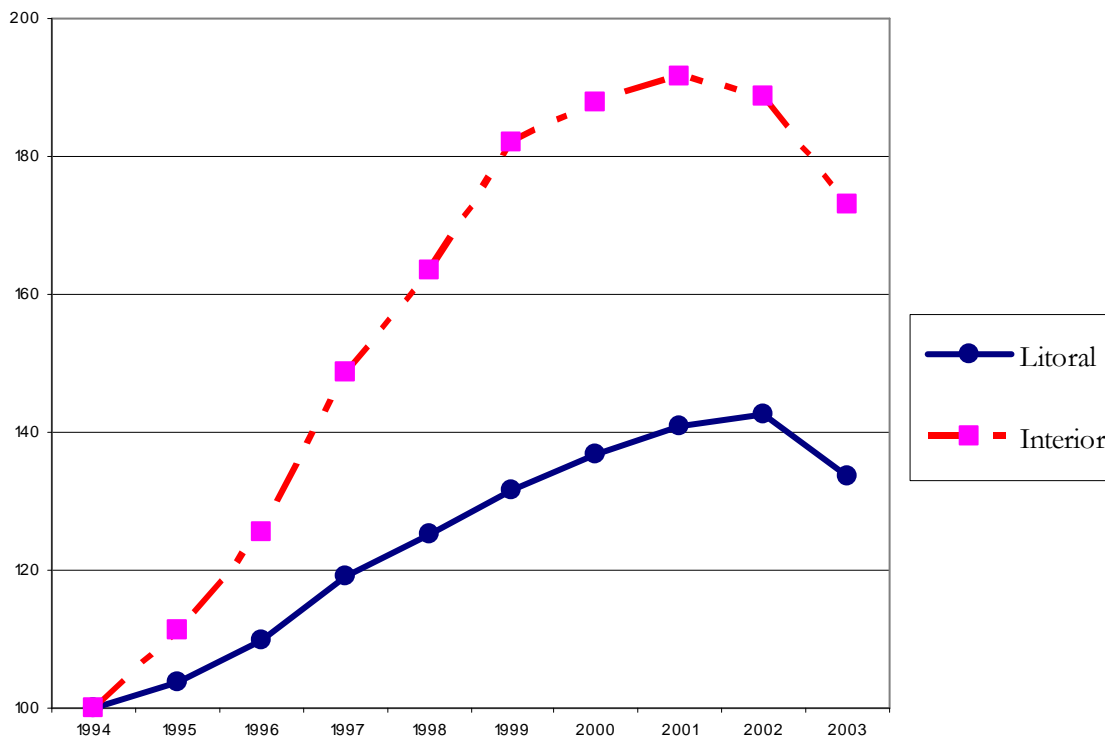
III – DECISÕES POLITICAS QUE
DETERMINARAM OS PROBLEMAS DA
EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR
PORTUGUÊS

3.1 - DECISÃO DE PRIVILEGIAR INTERIOR E PEQUENAS CIDADES

Os dados revelam que na decisão política de onde podiam ser criados novos cursos e aumentadas as vagas os critérios regionais tiveram um forte peso, privilegiando-se o crescimento de unidades no interior e nas cidades de menor dimensão.

De facto, a rede de ensino superior público cresceu de forma muito mais acentuada no Interior do que no Litoral. Entre 1994 e 2002 as unidades situadas nas regiões do interior registaram uma taxa de crescimento de mais do dobro das do litoral. Enquanto o Interior quase duplicou a sua oferta (aumento de 90% até 2001-02), o litoral apresentou um crescimento abaixo da média (crescendo ainda assim cerca de 40%) – ver gráfico 17.

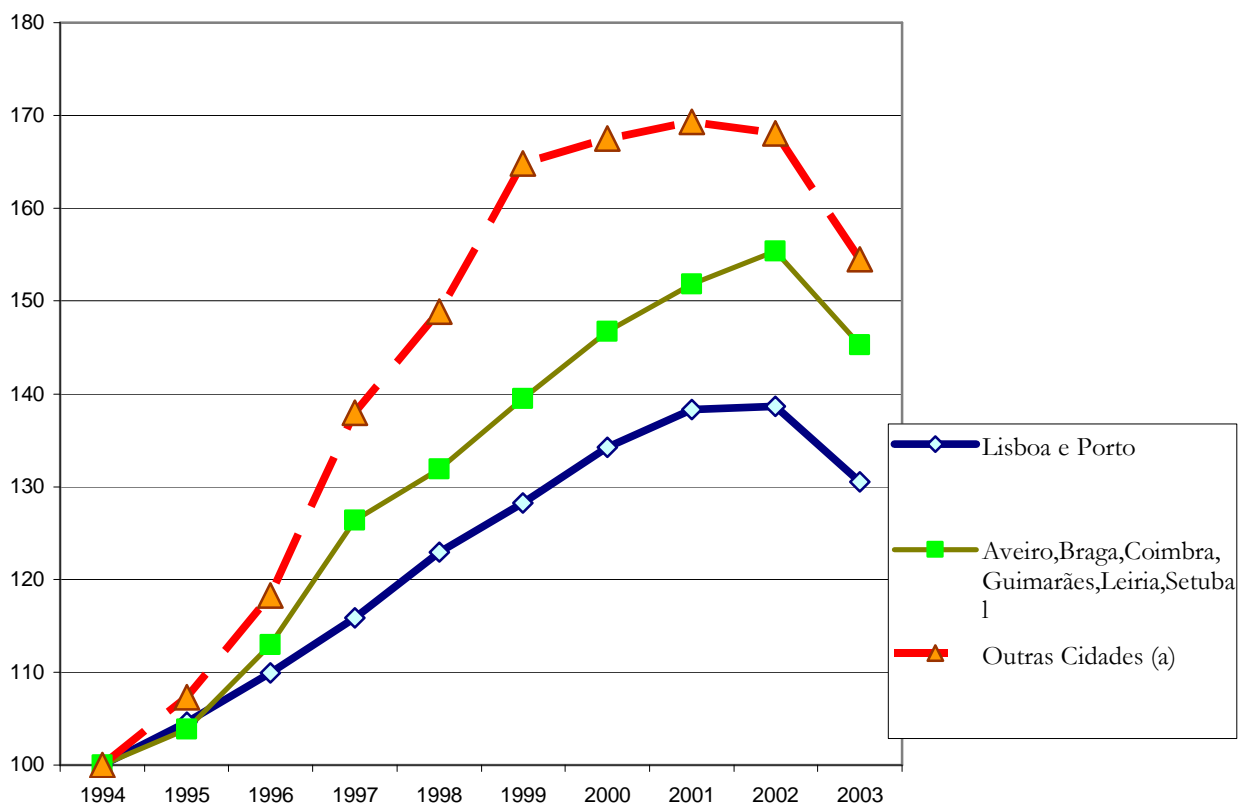
Gráfico 17 – Crescimento da Rede de Ensino Superior por Regiões



Crescimento do número de vagas base 1994=100. Divisão entre unidades da rede pública situadas no litoral e no interior. Litoral inclui unidades em Viana do Castelo, Braga, Barcelos, Guimarães, Porto, Aveiro, Coimbra, Leiria, Lisboa e Algarve. Interior inclui unidades em Bragança, Vila Real, Miranda do Douro, Mirandela, Guarda, Seia, Viseu, Covilhã, Castelo Branco, Tomar, Portalegre, Évora e Beja. As regiões autónomas não foram incluídas em nenhum dos grupos. No entanto, o reduzido peso destas instituições implica que a inclusão das mesmas em qualquer dos grupos afectaria pouco os resultados.

O crescimento da rede foi também mais acentuado em cidades de menor dimensão. O gráfico 18 e o quadro 7, mostram que quanto menor a dimensão de cada grupo de cidades maior o crescimento do ensino superior nestas registado. As unidades pertencentes à rede pública situadas em Lisboa e Porto cresceram abaixo da média, enquanto as unidades situadas em cidades de média dimensão cresceram a um ritmo próximo da média. O único grupo de unidades que cresceu claramente acima da média foi o das unidades situadas nas cidades de menor dimensão⁴⁵.

Gráfico 18 - Crescimento do ensino superior por tipo de cidades



Crescimento do número de vagas. Base 1994=100. Fonte OCES. (a) Viana do Castelo, Barcelos, Bragança, Vila Real, Miranda do Douro, Mirandela, Guarda, Seia, Viseu, Castelo Branco, Tomar, Portalegre, Évora, Beja, Faro, Ponta Delgada, Angra do Heroísmo, Funchal.

⁴⁵ Enquanto a grande Lisboa e grande Porto têm em média quase dois milhões de habitantes, as cidades consideradas no segundo grupo têm em média 120 mil habitantes, e as consideradas no terceiro cerca de 30 mil habitantes.

Quadro 7 – Taxa de crescimento das Vagas

Taxa de Crescimento 1994-2002	
Lisboa e Porto	38,64%
Aveiro, Braga, Coimbra, Guimarães, Leiria, Setúbal	55,37%
Outras Cidades (a)	68,08%
Litoral	42,52%
Interior	88,73%
Açores e Madeira	35,36%
Total	52,44%

É importante notar que o crescimento da rede de ensino superior foi maior nas regiões onde se registam maiores problemas de diminuição da população, de envelhecimento da população e de queda da natalidade (Interior, e regiões circundantes das pequenas cidades). Isto é, a rede de ensino superior criou oferta em regiões onde a procura apresenta uma tendência para diminuir.

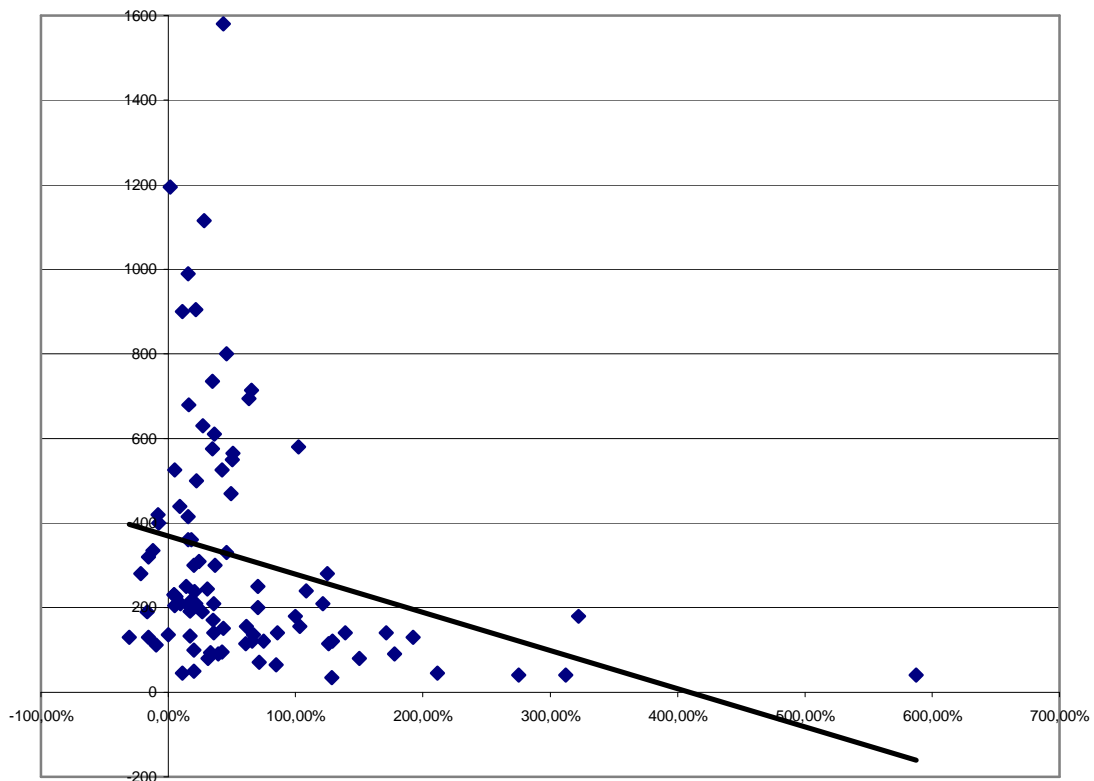
A estratégia de maior crescimento das unidades situadas no interior e nas pequenas cidades resultou de objectivos externos ao ensino superior, nomeadamente o de usar a expansão da rede como forma de promover o desenvolvimento das regiões mais desfavorecidas (o interior) ou dar mais dinamismo às cidades de menor dimensão. Estes foram objectivos políticos assumidos pelos governos centrais e foram também reivindicações locais de autarcas e outros representantes regionais.

3.2 - DECISÃO DE DISPERSAR A REDE DE ENSINO SUPERIOR PÚBLICA

O crescimento da rede pública de ensino superior aumentou a dispersão da oferta por um maior número de unidades, e concentrou uma parte progressivamente maior da oferta em unidades mais pequenas. Esta evidência está ligada à apresentada anteriormente, no sentido em a dispersão do ensino num número crescente de unidades esteve ligada a objectivos de dispersão geográficos, que valorizavam a ideia de fazer chegar a rede de ensino superior ao maior número possível de cidades, cobrindo todo o país.

A evidência apresentada mostra que as unidades que registaram maiores taxas de crescimento foram as de menor dimensão – ver gráfico 19. A relação entre crescimento e dimensão é dada por uma recta negativa, mostrando que se privilegiou o crescimento das unidades mais pequenas.

Gráfico 19 – Dimensão das Unidades e Taxa de Crescimento



Taxa de crescimento de cada unidade entre 1994 e 2002. Dimensão dada pelo número total de vagas em 1994.

Os quadros 8, 9 e 10 confirmam o apresentado no gráfico. O primeiro mostra que a proporção do crescimento registado nas maiores unidades foi muito inferior ao peso destas no ensino superior. Na segunda linha pode-se observar que, nas 35 maiores unidades, que representavam 66% da oferta do ensino superior em 1994, apenas registaram 35% do crescimento no período subsequente.

As maiores unidades continuam a ser praticamente as mesmas. No entanto, perderam peso, para um conjunto numeroso de pequenas unidades que registaram um forte crescimento, ou mesmo para novas unidades desde então criadas. O quadro 9 mostra exactamente isso, revelando que 25% do crescimento foi dirigido para 30 novas unidades e que outros 25% do crescimento foram atribuídos a 65 unidades relativamente pequenas⁴⁶ que, no conjunto tinham apenas 16% das vagas em 1994.

Quadro 8 – Proporção do Crescimento registado nas maiores unidades

MAIORES UNIDADES		
Nº de Unidades	Percentagem do total das Vagas (1994)	Percentagem do crescimento (1994-2002)
11 Maiores	32,98%	17,63%
35 Maiores	66,18%	35,21%
56 Maiores	80,58%	46,94%
77 Maiores	90,16%	58,01%
125 Maiores	100,00%	74,23%

Quadro 9 – Crescimento registado nas unidades de menor dimensão

MENORES UNIDADES EM 1994		
Nº de Unidades	Percentagem do total das Vagas (1994)	Percentagem do crescimento (1994-2002)
30 Mais Pequenas (a)	0,00%	25,51%
52 Mais Pequenas	2,44%	33,80%
95 Mais Pequenas	16,87%	50,35%
123 Mais Pequenas	35,61%	66,44%
143 Mais Pequenas	63,06%	80,14%

(a) Novas unidades criadas depois de 1994.

⁴⁶ Estas 65 unidades apresentavam uma dimensão (em termos de número de vagas) três vezes e meia inferior à dimensão da unidade média do ensino superior português.

Quadro 10 – Unidades com maiores taxas de crescimento

UNIDADES COM MAIORES TAXAS DE CRESCIMENTO		
Nº	%VAGAS 1994	% CRESCIMENTO
30 de Maior Crescimento (a)	0,00%	25,51%
38 de Maior Crescimento	1,43%	33,47%
60 de Maior Crescimento	8,43%	50,56%
80 de Maior Crescimento	18,63%	65,02%
91 de Maior Crescimento	30,71%	76,39%
111 de Maior Crescimento	50,57%	90,14%

O quadro 10 mostra as unidades com maiores taxas de crescimento, revelando que mais de 50% do crescimento da oferta, entre 1994 e 2002, aconteceu em 60 unidades que, no seu conjunto tinham apenas 8% das vagas em 1994. Estas 60 unidades dividem-se em 30 novas e outras 30 em fortíssimo crescimento, correspondendo, na generalidade, a unidades criadas pouco tempo antes de 1994.

O crescimento destas novas unidades, aliado ao aumento acentuado de muitas unidades de menor dimensão, contribuiu para a maior dispersão que se observa na evolução do gráfico 20. Este gráfico dá-nos a evolução do número equivalente de unidades de igual dimensão. Esta medida, obtida a partir do índice de Herfindal, dá-nos o nível de dispersão da oferta da rede pública de ensino superior. Se o sistema tivesse crescido de forma proporcional (na mesma percentagem em todas as unidades) o índice não se teria alterado.

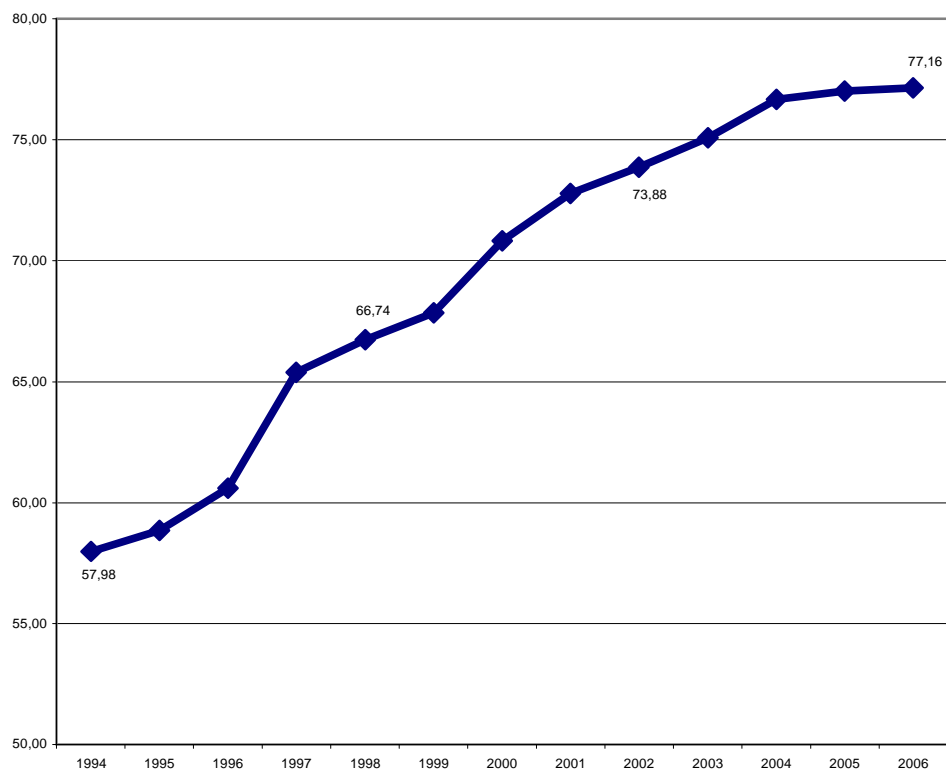
A evolução mostra um forte aumento do número equivalente, mostrando que existe hoje uma maior dispersão dos candidatos por um número maior de instituições. Isto acontece por haver um maior número de unidades, mas também por uma maior proporção dos alunos estar dispersa por unidades com menor dimensão.

A dispersão do sistema pode implicar uma maior complexidade na gestão do mesmo e potenciais desaproveitamentos de economias de escala (que a concentração poderia proporcionar), com consequências nos custos, na qualidade de ensino e na capacidade de criar dinamismo de investigação.

No entanto, acreditou-se que a dispersão das unidades poderia promover uma oferta de proximidade, fazendo com que mais alunos encontrassem ensino superior perto da sua região. Este objectivo de certa forma foi conseguido. Hoje Portugal surge como o

segundo país da união Europeia com maior proporção de alunos em casa dos pais (Eurostat). No entanto, este objectivo é questionável como um objectivo a prosseguir no ensino superior. Em muitos países acredita-se que os estudantes saírem de casa da família é uma parte importante da sua experiência no ensino superior, sendo um factor que reforça a sua capacidade de autonomia e de iniciativa e contribui para dar maior mobilidade aos estudantes e futuros profissionais.

Gráfico 20 - Número Equivalente de Unidades de Igual Dimensão



O número equivalente de unidades de igual dimensão é uma medida de dispersão/concentração da oferta. Calculado a partir do índice de Herfindal, quanto maior for o número equivalente mais dispersa é a oferta.

3.3 - DECISÃO DE AUMENTAR O PESO DO ENSINO POLITÉCNICO RELATIVAMENTE AO UNIVERSITÁRIO.

O ensino superior cresceu acentuadamente na década de noventa. Entre 1991 e 2002 o número de alunos inscritos quase duplicou passando de 217 mil para 394 mil, número que representa um crescimento de 5,6% ao ano no número de alunos – ver quadro 11.

O crescimento não foi distribuído equitativamente por toda a rede de ensino superior, houve um aumento muito acentuado dos politécnicos, tanto dos privados (que cresceram fortemente até 1997-98) como dos públicos (cujo elevado ritmo de crescimento se estendeu até 2001-02), face a um crescimento a taxas mais lentas do número de alunos nas universidades públicas e privadas⁴⁷.

QUADRO 11 – N° de total de alunos Inscritos em cada tipo de instituição

	Número de Alunos Inscritos		tx anual cresc.	Aumento
	1991	2002	1991-02	1991-02
Universidades Públicas	111,5	171,6	4,00%	53,90%
Politécnicos Públicos	37	112,5	10,64%	204,05%
Universidades Privadas	29,6	38,7	2,47%	30,74%
Politécnicos Privados	31,3	60,9	6,24%	94,57%
Católica	7,7	10,4	2,77%	35,06%
Total	217,1	394,1	5,57%	81,53%

Fonte: OCES.

QUADRO 12 – Aumento do número de alunos em cada tipo de Instituição

	Aumento do Número	Percentagem do
	de Alunos Inscritos	Aumento de Alunos
	1991-2002	1991-2002
Universidades Públicas	60,1	33,95%
Politécnicos Públicos	75,5	42,66%
Universidades Privadas	9,1	5,14%
Politécnicos Privados	29,6	16,72%
Católica	2,7	1,53%
Total	177	100,00%

Fonte: OCES. Diferença entre o número total de alunos em 1991 e 2002. Crescimento registado em cada tipo de instituição, dividido pelo crescimento total.

⁴⁷ As Universidades Privadas cresceram a um ritmo muito acentuado (quase o dobro das públicas), até 1998, mas desde então tiveram uma forte redução da oferta de vagas, em resposta a uma menor procura pelos candidatos ao ensino superior.

De facto, quase 60% da expansão dos alunos de ensino superior português, entre 1991 e 2002, deu-se no ensino politécnico, que registou um acréscimo de 106 mil alunos – ver quadro 12. Entre 1991 e 2002, apenas um terço do acréscimo de alunos foi para as universidades públicas. Para o total do período, o acréscimo registado pelas universidades privadas foi bastante modesto, o número de alunos apenas aumentou 9 mil (cerca de 30%). No entanto, este crescimento esconde a forte expansão registada até 1997-98 e a posterior diminuição do número de alunos entre 1998 e 2002.

No que respeita à expansão do número de docentes também se privilegiou o crescimento do ensino politécnico face ao universitário. O número de docentes nos politécnicos públicos cresceu mais de 250%, entre 1987 e 2002, uma taxa de crescimento cinco vezes maior que a registada pelo ensino universitário público – ver quadro 13. Os politécnicos públicos, que em 1987 tinham apenas 18% dos docentes do ensino superior público, registaram 55% do aumento de docentes da rede pública entre 1987 e 2002. A preferência dada ao ensino politécnico foi ainda mais acentuada, no último período de crescimento (entre 1994 e 2002), em que dois terços do novos docentes que entraram para o ensino superior público o fizeram para politécnicos – ver quadro 14. Nestes oito anos, o número de docentes no ensino politécnico público mais que duplicou.

Quadro 13 - Taxa de Crescimento dos Docentes nas Universidades e Politécnicos

	1987-94	1994 – 02	1987-02
Universidades	25,5%	17,7%	47,8%
Politécnicos	70,0%	109,7%	256,4%

Ensino Superior Público. Fonte OCES.

Quadro 14 - Proporção do Aumento de Docentes nas Universidades e Politécnicos

	1987-94	1994 – 02	1987-02
Universidades	61,7%	34,6%	45,2%
Politécnicos	38,3%	65,4%	54,8%

Ensino Superior Público. Fonte OCES.

DIMINUIÇÃO DOS CANDIDATOS E PROCURA REVELADA

No ensino superior público houve um importante aumento da oferta, entre 1994 e 2002⁴⁸, com o aumento de 33 mil para 50 mil vagas. Este aumento de vagas foi particularmente dirigido aos politécnicos – ver gráfico 21, mas também as universidades públicas viram aumentar as vagas neste período. Desde 2002, o número de vagas diminuiu 7%, no ensino público. A redução da oferta fez-se em resposta à diminuição do número de candidatos, principalmente pela redução de cursos com baixas taxas de ocupação. No privado, este ajustamento tinha começado mais cedo, uma vez que a redução da procura (do número de candidatos) dirigida aos privados, ter também começado mais cedo. A partir de 2000 há uma diminuição substancial da oferta do ensino superior privado.

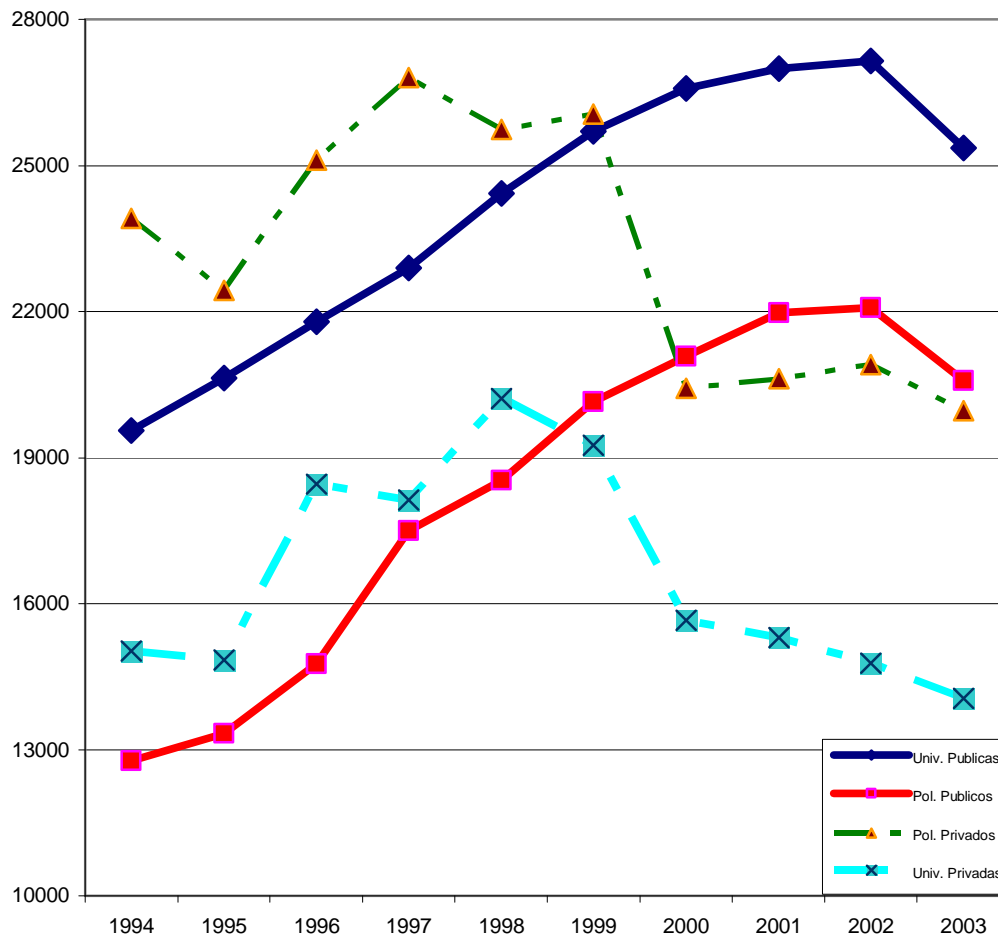
O acréscimo de alunos nos diferentes tipos de estabelecimentos públicos, no período até 2002, acompanhava completamente a abertura de vagas⁴⁹. A situação de escassez de vagas (com um número de candidatos muito superior ao das vagas), que se manteve até 2002-03, permitia à generalidade das vagas públicas serem ocupadas, mesmo em cursos que eram segundas ou terceiras escolhas para a generalidade dos candidatos.

Até 2003, a decisão de onde entrariam mais alunos ou menos alunos, na rede pública, confundia-se com a decisão de onde era permitido criar vagas, decisão política do ministério, que geria a expansão dos orçamentos e permitia que fossem criados novos cursos ou expandidas as vagas e os recursos em algumas unidades e não noutras.

⁴⁸ O número de vagas também cresceu fortemente no período anterior (1987 a 1994). O nosso trabalho é mais focado no período entre 1994 e 2002, por dispormos de dados discriminados por unidades e cursos para todo este período (fonte OCES). Este foi o período de maior crescimento de vagas no ensino superior português, foi também, provavelmente o último período de crescimento acentuado do ensino superior. De facto tudo leva a crer que a próxima década seja uma década de fraca expansão do número de alunos no ensino superior português, e mesmo as décadas seguintes dificilmente poderão alguma vez registar crescimentos como os verificados nos períodos de 1994 a 2002 ou de 1987 a 1994.

⁴⁹ No ensino superior privado a situação de excesso de vagas começou mais cedo. A partir de 1998 começa a verificar-se um excesso de vagas quase generalizado no ensino superior privado que, desde essa data viu reduzir-se o seu número total de alunos. No ensino público o excesso de vagas só começou a ser um problema generalizado depois de 2002.

Gráfico 21 – Número de Vagas em diferentes grupos de estabelecimentos



Só depois de 2003 surge uma divergência significativa entre as vagas abertas e a entrada de novos alunos, passando a haver um excesso de vagas no sistema público face a número de candidatos. Neste contexto, as escolhas dos candidatos passam a determinar que algumas unidades não consigam preencher uma percentagem importante das vagas disponibilizadas, enquanto outras continuam a fazê-lo. Assim, só depois de 2003, as decisões dos alunos passaram a ter uma influência importante no número de alunos de cada unidade.

Desde os valores máximos atingidos entre 2000 e 2002, o número de novas inscrições no ensino superior sofreu uma quebra de quase 10 mil candidatas, com o

número total de novos alunos inscritos no ensino superior a reduzir-se de 91 mil para 82 mil, entre 2001 e 2005⁵⁰.

A diminuição do número total de novos alunos inscritos, verificada nos últimos anos, afectou principalmente o ensino politécnico, quer privado, onde se verificou um decréscimo de mais de 50% do número de novas inscrições, quer público, onde o número de novos alunos caiu mais de 20%, em apenas 4 anos – ver quadro 15. Os dados apresentados no quadro 15 mostram também que o número de novos alunos continuou a crescer depois de 2001, tanto nas universidades públicas como nas privadas.

O número total de alunos a entrarem para o ensino superior em 2005 foi semelhante ao registado em 1997 (apenas 1,8% superior). No entanto, neste período houve um forte aumento do número de novos alunos da universidade católica (+42%) e das universidades públicas (+29%), enquanto os politécnicos públicos tiveram uma quebra de 6% e os privados de mais de 54% nas novas inscrições.

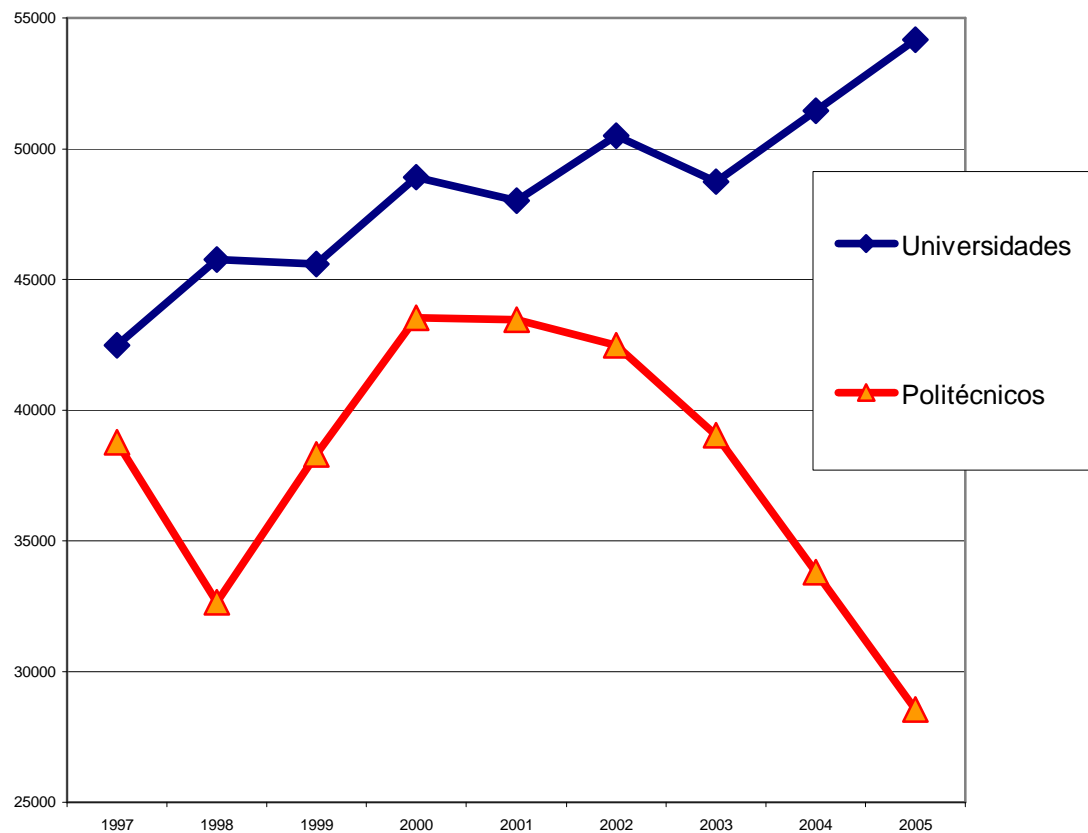
Os dados do quadro 15 sugerem que o ano de 2001-02 não foi um ano de inflexão na capacidade de atracção de alunos das universidades. O número de alunos nas universidades cresce até a um ritmo mais rápido entre 2001 e 2005, do que entre 1997 e 2001.

Quadro 15 – Número de alunos Inscritos pela primeira vez em cada tipo de estabelecimento

	Nº Alunos Inscritos			Taxas de Crescimento		
	1997	2001	2005	1997-2001	2001-2005	1997-2005
Universidades Públicas	32997	37912	42559	14,90%	12,26%	28,98%
Politécnicos Públicos	22566	26686	21132	18,26%	-20,81%	-6,35%
Universidades Privadas	7379	7670	8620	3,94%	12,39%	16,82%
Politécnicos Privados	16202	16772	7421	3,52%	-55,75%	-54,20%
Católica	2103	2424	2988	15,26%	23,27%	42,08%
Total	81247	91464	82720	12,58%	-9,56%	1,81%

Número de primeiras inscrições (colunas 1 a 3) e taxas de crescimento do N° de inscritos pela 1ª vez (4 a6).

⁵⁰ O número total de alunos inscritos pela primeira vez atingiu os seus valores máximos entre 2000 e 2002, sendo de 92455, 91464 e 92961, respectivamente em 2000, 2001 e 2002. Em nenhum outro ano os valores ultrapassaram os 88 mil novos inscritos. Nos 20 anos anteriores a 2000-2002 o número de alunos inscritos aumentou sempre, nos anos seguintes a 2002 a tendência inverteu-se, verificando-se uma quebra do número de primeiras inscrições.

Gráfico 22 – Número de 1^{as} Inscrições nas Universidades e Politécnicos

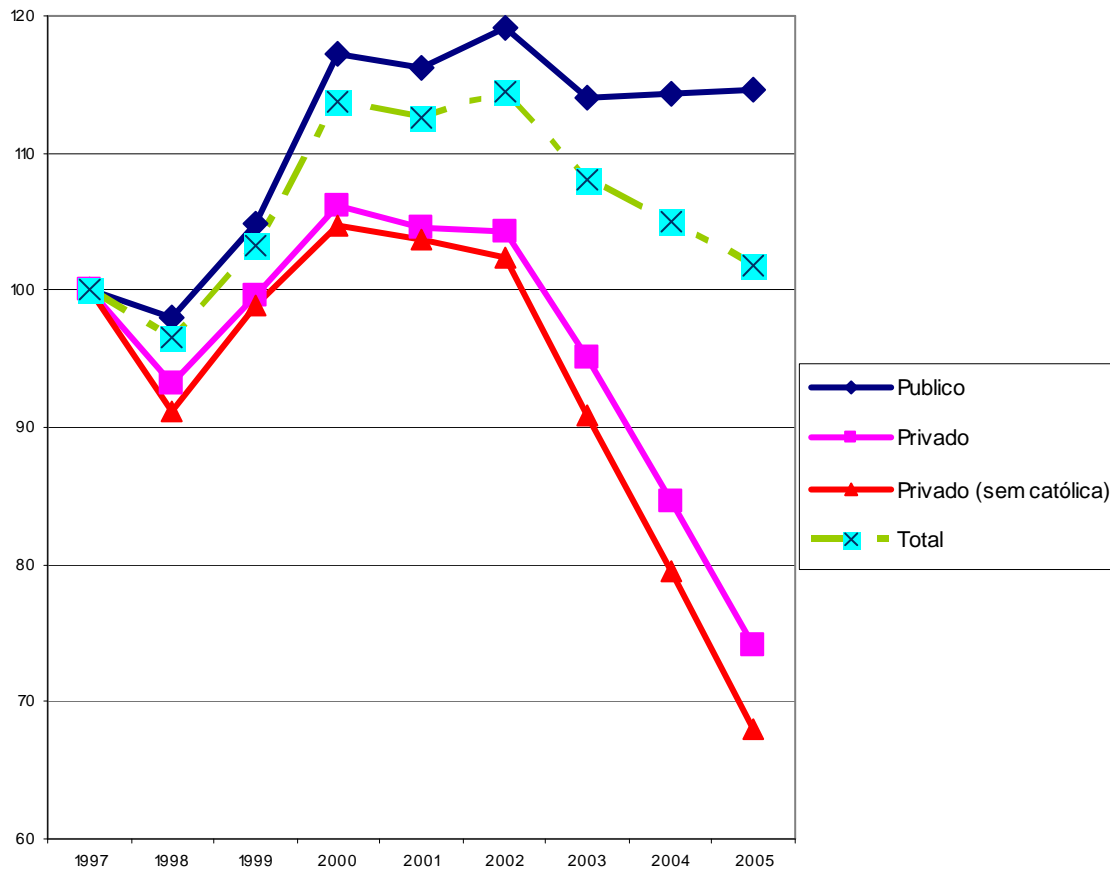
Fonte: OCES. Número de alunos inscritos pela primeira vez por tipo de instituição.

O gráfico 22 revela a mesma ideia, a ideia de que, desde que o número de candidatos deixou de ser claramente superior ao número de vagas, e uma maior proporção dos candidatos puderam escolher o tipo de instituição em que querem ingressar⁵¹, houve uma forte diminuição do número de novos alunos a inscreverem-se em politécnicos, enquanto o número de alunos a registarem-se pela primeira vez no conjunto das universidades, continuou a crescer.

O gráfico 22 sugere haver, na generalidade dos candidatos ao ensino superior, uma preferência pelo ensino universitário face ao politécnico, facto que as escolhas dos novos alunos há muitos anos revelam nas candidaturas ao ensino superior.

⁵¹ Ou dito de outra forma, desde que, mesmo os candidatos com menores médias passaram a ter a possibilidade de escolha.

Gráfico 23 – Instituições Públicas e Privadas



O gráfico 23 mostra a evolução das novas inscrições nas instituições públicas e privadas mostrando a mesma inflexão a partir de 2002-2003. A diminuição do número de novas inscrições reflectiu-se de forma muito mais acentuada nas instituições privadas do que nas públicas. O total das instituições privadas (excluindo a universidade católica) atraiu em 2005 apenas dois terços dos alunos de 1997, uma quebra que contrasta com o sistema público que conseguiu crescer moderadamente durante estes anos de estagnação (aumentando 15%).

A redução do número de candidatos verificada nos últimos anos resulta de vários factores, como a redução da natalidade, agravada pelo elevado abandono escolar que persiste no secundário. Estes factores já eram conhecidos 1994, ou mesmo em 1987, datas de início dos dados utilizados no estudo da expansão do ensino superior português,

que aqui apresentamos⁵². Como conhecida era também a preferência dos candidatos pelas universidades face aos politécnicos e pelo ensino público face ao privado. As decisões que guiaram a expansão do ensino superior português parecem ter ignorado esta evidência promovendo, no que toca ao sistema público, um crescimento do politécnico que a procura pelos candidatos não parece querer sustentar.

⁵² É interessante lembrar que a maioria dos alunos que entraram em 2005 nasceram em 1987-88.

3.4 – COMO AS DECISÕES POLITICAS EXPLICAM OS PROBLEMAS.

Os quadros e gráficos anteriores sugerem que na expansão da rede de ensino superior português houve um desfasamento entre as regiões e tipo de instituições onde se decidiu concentrar o crescimento da oferta e as preferências institucionais e localização geográfica dos candidatos.

O quadro 16, mostra a evolução da estrutura da oferta do ensino superior público, entre 1994 e 2006. No primeiro período nota-se uma alteração da estrutura, com um forte aumento do peso das vagas nos Outros Politécnicos (politécnicos situados fora dos grandes centros urbanos), em paralelo com um recuo do peso relativo das maiores universidades (Universidades de Lisboa, Porto, Aveiro, Coimbra e Minho)⁵³, evidência em plena concordância com o discutido nas secções anteriores (ver capítulos 3.1 a 3.3). No segundo período, em que se dá uma diminuição das vagas, notam-se menores alterações de estrutura, o que sugere que as vagas desceram de forma equilibrada em todo o sistema, não seguindo um padrão ou critério muito definido⁵⁴.

O quadro 17 apresenta o crescimento, as médias das notas mínimas de entrada e as taxas de ocupação (número de alunos colocados divididos pelo total de vagas). Os estabelecimentos parecem poder ser divididos em dois grupos. O primeiro grupo, que inclui as universidades de Lisboa, Porto, Aveiro, Coimbra e Minho e as unidades da área da saúde, caracteriza-se por manter uma taxa de ocupação das vagas elevada (perto ou acima dos 80%), por apresentar médias das notas mínimas de entradas dos respectivos cursos acima dos 13,5 valores e por apresentar uma taxa de crescimento abaixo da média (do total do sistema de ensino superior público)⁵⁵. O segundo grupo, que inclui as restantes universidades (aqui designadas como *Outras Universidades*) e os politécnicos,

⁵³ Estas são as maiores universidades em termos de alunos e de docentes – daí serem designadas como as Grandes Universidades.

⁵⁴ A excepção é o aumento de peso dos cursos da área de saúde.

⁵⁵ A excepção em relação às taxas de crescimento é a área da Saúde. No entanto é importante salientar que até 2000 esta área cresceu abaixo da média, e que o forte crescimento verificado nos anos seguintes (que resultou em registar-se um aumento de 90% das vagas, quando se considera o período até 2002), apenas fez com que esta área aumentasse de 4 para 5% do total das vagas do sistema entre 1994 e 2002. Mais significativo foi o facto de esta área ter continuado a crescer depois de 2001-02, sendo o único grupo de unidades a registar um crescimento significativo de 2002 a 2006.

apresenta médias de entrada mais baixas (próximas dos 12 valores) e maior dificuldade em preencher as vagas disponíveis.

Esta dificuldade é observável no facto de, em geral, as instituições deste segundo grupo terem preenchido menos de 70% das vagas que disponibilizaram na primeira fase das candidaturas de 2006, número que esconde que nos últimos anos houve já alguma redução das vagas, nomeadamente em resultado de haver cursos que não encontravam um número suficiente de candidatos. Quando se comparam os candidatos actuais com a oferta disponibilizada há quatro anos a proporção de vagas ocupadas diminui substancialmente nas instituições deste segundo grupo.

Quadro 16 – Proporção de Vagas, Colocados e Vagas Sobrantes por tipo de Instituição

	Vagas 1994	Vagas 2001	Vagas 2006	Colocados 2006	Vagas sobrantes 2006
1. Universidades de Lisboa	23,23%	21,29%	21,83%	22,97%	18,42%
2. Universidade do Porto	8,54%	7,98%	8,50%	10,62%	2,17%
3. Un. Aveiro, Coimbra, Minho	15,44%	13,55%	14,27%	15,30%	11,17%
4. Outras Universidades (a)	14,15%	13,10%	11,09%	10,35%	13,29%
5. Politécnico Lisboa	4,93%	3,85%	3,60%	3,11%	5,05%
6. Politécnico Porto	4,68%	4,07%	3,27%	3,15%	3,63%
7. Outros Politécnicos(b)	24,78%	30,79%	29,75%	24,34%	45,90%
8. Saúde (c)	4,25%	5,36%	7,69%	10,15%	0,37%
9. Total	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

(a) Açores, Madeira, Algarve, Évora, UBI, UTAD (b) Todos os politécnicos excepto os de Lisboa e Porto. (c) – Inclui ensino universitário e politécnico (cursos de medicina, farmácia, enfermagem, etc). Proporção do número de vagas (vários anos) e de alunos colocados e vagas sobrantes na primeira fase de 2006.

Quadro 17 – Crescimento das Vagas, Média e taxa de ocupação por tipo de Instituição

	Taxa Crescimento das Vagas 1994 a 2002	Percentagem do grupo no aumento das Vagas (d)	Média 2006 (e)	Colocados Em 2006 (e) /Vagas 2006	Colocados Em 2006(e)/ Vagas 2001	Taxa Crescimento das Vagas 2001 a 2006
1. Universidades de Lisboa	38,14%	17,47%	138,17	78,84%	75,13%	-4,70%
2. Universidade do Porto	40,85%	6,88%	152,52	93,60%	92,64%	-1,03%
3. Un. Aveiro, Coimbra, Minho	32,32%	9,84%	135,58	80,36%	78,62%	-2,16%
4. Outras Universidades (a)	39,53%	11,03%	123,38	69,94%	55,02%	-21,33%
5. Politécnico Lisboa	17,66%	1,72%	124,76	64,77%	56,23%	-13,18%
6. Politécnico Porto	31,16%	2,87%	120,88	72,13%	53,82%	-25,38%
7. Outros Politécnicos (b)	87,28%	42,64%	118,16	61,30%	55,04%	-10,21%
8. Área da Saúde (c)	90,38%	7,56%	150,87	98,79%	131,72%	33,33%
9. Total	50,73%	100,00%		74,92%	69,62%	-7,07%

(a) Açores, Madeira, Algarve, Évora, UBI, UTAD (b) Todos os politécnicos excepto os de Lisboa e Porto. (c) – Inclui ensino universitário e politécnico (cursos de medicina, farmácia, enfermagem, etc). (d) Aumento de vagas em cada grupo de unidades dividido pelo aumento total de vagas do sistema de ensino superior público – valores em percentagem, anos de 1994 a 2001-02. (e) Valores dizem respeito à primeira fase de colocações.

Comparando os alunos colocados em 2006 com as vagas disponibilizadas no pico de 2001-02⁵⁶, notamos que o contraste entre os dois grupos é ainda maior. Enquanto as primeiras universidades têm um número de colocações acima de 75% das vagas que disponibilizavam no pico de 2001, o grupo das outras universidades e os politécnicos têm um número de colocações pouco acima dos 50% das respectivas vagas em 2001. Esta diferença reflecte o facto de o número de vagas já ter começado a baixar nestas universidades e nos politécnicos⁵⁷.

A diminuição das vagas, no entanto, afectou todo o sistema público, incluindo mesmo as universidades com médias mais elevadas e com boas taxas de ocupação. A única excepção foi a área da saúde, única área em o crescimento acentuado das vagas coexistiu com médias de entrada e taxas de ocupação elevadas.

O quadro 17 permite também comparar o crescimento com as médias das notas mínimas de entrada das diferentes instituições. Os dados mostram que os politécnicos fora dos grandes centros urbanos concentraram a maior fatia do crescimento do sistema, registando 42,6% das novas vagas criadas entre 1994 e 2002, enquanto à Universidade do Porto foram atribuídas apenas cerca de 7% das novas vagas, valor semelhante ao peso do aumento das vagas em toda a área da saúde no período entre 1994 e 2002⁵⁸.

É importante notar que a Universidade do Porto e as unidades da área da saúde são os dois grupos de unidades do ensino superior que apresentam maior média das notas mínimas de entrada, enquanto o grupo de unidades que constitui os Outros Politécnicos (grupo constituído por politécnicos situados fora dos grandes centros urbanos) é o que apresenta a menores média de notas mínimas de entrada.

Verificou-se assim, um aumento do número de vagas nestes estabelecimentos (outros politécnicos) seis vezes maior que o realizado na universidade do Porto ou nos estabelecimentos da área da saúde, dois casos em que as médias de entrada continuam muito elevadas e em que as vagas abertas são quase totalmente preenchidas, situação oposta à da maioria das unidades pertencentes a politécnicos.

⁵⁶ Os anos de 2001-02 foram os em que o número de vagas na rede pública atingiu o máximo.

⁵⁷ De facto, nos últimos cinco anos, o número de vagas no grupo das outras universidades baixou mais de 20%, enquanto nos politécnicos houve perdas de vagas superiores a 10% (ver última coluna – quadro 17), diminuições que ainda assim foram menores que as perdas de candidatos.

⁵⁸ É importante notar que nas unidades da área da saúde a maior fatia do crescimento das vagas também foi atribuída aos politécnicos de enfermagem situados fora dos grandes centro urbanos. Esta área é, no entanto, tratada à parte, por ser uma área em que continua a haver uma forte escassez de vagas a nível nacional.

CONTRATAÇÕES DE NOVOS DOCENTES

As diferenças entre as várias instituições foram ainda mais acentuadas no que se refere ao aumento de docentes⁵⁹. Tal como com as vagas, foi nos politécnicos fora das grandes cidades (outros politécnicos) que se registaram as maiores taxas de crescimento do número de docentes e onde se registou a maior proporção de novos docentes a entrar para o sistema. Nestes politécnicos o número de docentes duplicou entre 1987 e 1994 e foi multiplicado por duas vezes e meia entre 1994 e 2002 (aumento de 153% - ver quadro 18). O crescimento do número de docentes das grandes universidades entre 1994 e 2002 deu-se a um ritmo dez vezes inferior (apenas 14,5%).

É interessante notar que o ritmo de crescimento do número de docentes nos politécnicos foi quase o dobro do ritmo de crescimento das vagas, enquanto o ritmo de crescimento do número de docentes nas grandes universidades foi menos de metade do ritmo de crescimento das vagas. (comparar as duas últimas colunas do quadro). Tal reflecte o facto de as Grandes Universidades serem instituições mais estabilizadas, o que possibilita aumentar a oferta, sem necessidade de grandes aumentos dos recursos. No entanto, esta evidência também sugere que o custo por vaga adicional terá sido menor nas grandes universidades do que nos politécnicos

Quadro 18 - Professores: Taxa de crescimento do número de docentes de cada instituição

	Taxas de Crescimento			Tx Crescim. Vagas 1994-02
	Docentes 1987-02	Docentes 1987-94	Docentes 1994-02	
Universidades Lisboa	16,1%	0,8%	15,2%	38,14%
Universidade do Porto	16,6%	13,1%	3,1%	40,85%
Aveiro, Coimbra, Minho	90,9%	38,0%	38,3%	32,32%
Outras Universidades	228,3%	141,3%	36,1%	39,53%
Politécnicos de Lx e Porto	93,7%	33,0%	45,6%	23,41%
Politécnicos fora de Lx e Porto	430,8%	109,6%	153,3%	87,28%
Total Ens. Sup Público	86,3%	33,7%	39,3%	50,73%
Grandes Universidades	32,3%	15,6%	14,5%	36,92%
Restante Ensino Superior	249,1%	88,4%	85,3%	62,18%

Taxa de crescimento do número de docentes de cada instituição e do número de vagas.

⁵⁹ Os dados aqui apresentados confirmam a evidência da secção 3.1, que mostravam que existe uma relação positiva entre aumento das vagas e aumento dos docentes. Optamos, no entanto por apresentar também os dados do aumento de docentes para reforçar os argumentos aqui apresentados.

O mesmo pode ser observado no quadro 19. De facto, entre 1994 e 2002 65% do aumento do número de docentes no ensino superior público deu-se nos politécnicos onde foram criadas apenas 47% das novas vagas do ensino superior público.

A evidência mostra que as duas principais universidades do país (Lisboa e Porto), que em 1987 concentravam quase 60% dos docentes do ensino superior público português, apenas beneficiaram de 11% do aumento de docentes do ensino superior. Pode-se dizer que em termos de aumento de docentes estas universidades estiveram praticamente estagnadas, registando um crescimento inferior a 1% ao ano. Esta situação contrasta com a das *Outras Universidades* e a dos politécnicos fora de Lisboa e Porto (*Outros Politécnicos*), instituições para onde foram 72% dos mais de dez mil novos lugares de docentes do ensino superior. Em cada dois anos entrou para estas instituições o correspondente a todo o aumento de docentes das universidades de Lisboa e Porto nos últimos vinte anos⁶⁰.

Quadro 19 – Aumento dos docentes, das vagas e taxa de ocupação por tipo de Instituição

	Percentagem do aumento de Docentes 1987-2002(a)	Percentagem do aumento de Docentes 1987-94 (a)	Percentagem do aumento de Docentes 1994-2002(a)	Percentagem do aumento das Vagas 1994-02(b)	Percentagem das Vagas sobranes 2006 (c)	Colocados Em 2006 (d) /Vagas 2006
1. Universidades de Lisboa	8,0%	16,3%	2,8%	17,47%	18,42%	78,84%
2. Universidade do Porto	3,2%	0,4%	5,0%	6,88%	2,17%	93,60%
3. Un. Aveiro, Coimbra, Minho	16,9%	18,0%	16,1%	9,84%	11,17%	80,36%
4. Outras Universidades	17,0%	27,0%	10,7%	11,03%	13,29%	69,94%
5. Politécnicos Lisboa e Porto	10,4%	9,3%	11,0%	4,59%	8,68%	67,57%
6. Outros Politécnicos	44,5%	28,9%	54,4%	42,64%	45,90%	61,30%
7. Grandes Universidades	28,1%	34,7%	23,9%	34,19%	31,76%	81,32%
8. -Restante Ensino Superior	71,9%	65,3%	76,1%	58,25%	67,87%	64,25%

(a) – Proporção de cada instituição no aumento total de docentes de cada período. (b) Proporção de cada instituição no aumento total das vagas (excluindo área da saúde). (c) Proporção das vagas não ocupadas na primeira fase de 2006 pertencentes a cada instituição. (d) Número de colocados na primeira fase de 2006 dividido pelo total da vagas disponibilizadas

⁶⁰ A taxa de crescimento do número de docentes nestas instituições foi, em alguns anos, maior que a taxa de crescimento do número de docentes das universidades de Lisboa e Porto durante os últimos 20 anos.

Cruzando a evidência apresentada do lado esquerdo do quadro 19 com a apresentada nas três últimas colunas do mesmo, em conjunto com os dados apresentados nos quadros e gráficos anteriores, temos que, nos últimos 20 anos⁶¹, apenas pouco mais de um quarto do aumento do número de docentes foi para as instituições que apresentam médias de entrada mais elevadas, que preenchem uma maior proporção das vagas e que são seguramente responsáveis por mais de três quartos da produção científica do ensino superior português – as *Grandes Universidades*.

A mesma evidência diz ainda que 54% do aumento de docentes no ensino superior entre 1994 e 2002 se deu no grupo de instituições que preenchem uma menor proporção das vagas, apresentaram as menores médias de entrada e dão o menor contributo para a produção científica – os politécnicos fora de Lisboa e Porto.

O forte aumento registado nos *Outros Politécnicos* implicou que, em 2002, pelo menos 60% do corpo docente destas instituições tivesse entrado há menos de oito anos para o ensino superior⁶² – ver quadros 20 e 21. Entre 1998 e 2002, vários destes institutos tiveram situações em que mais de metade dos docentes estavam aí colocados há menos de quatro anos. Esta situação não permitia que os novos docentes se pudessem concentrar na sua formação pois as instituições não podiam diminuir a carga lectiva a uma proporção tão elevada do seu pessoal.

Os quadros 20 e 21 mostram que, enquanto os vários governos estimularam este forte rejuvenescimento do pessoal nos *Outros Politécnicos*, as *Universidades de Lisboa e Porto* não puderam renovar o seu quadro a não ser por jubilação de professores. De facto, 86% dos lugares existentes nestas universidades foram abertos há mais de vinte anos (antes de 1987).

Estes quadros revelam até que ponto a expansão do ensino superior foi gerida com objectivos externos ao sistema, determinados de forma política pelo ministério sem ter em conta critérios ligados à qualidade do ensino, à procura dos candidatos ou à produção científica. Pode observar-se que entre 1987 e 1994 apenas foram abertos 17

⁶¹ Os dados sobre docentes estão disponíveis apenas até 2002. No entanto, sabe-se que desde 2002, não houve importantes aumentos do número de docentes, nem pelo menos até 2005-06 importantes diminuições. Neste contexto podemos inferir a evolução dos últimos 20 anos a partir dos dados da evolução dos 15 anos apresentados no quadro (1987-2002).

⁶² Esta foi a proporção de novos lugares. No entanto, como também houve casos de pessoas que saíram do sistema para outras actividades ou para a reforma, a proporção final deverá ser ainda mais elevada.

novos lugares nos quadros da *Universidade do Porto*, enquanto, nas *Outras Universidades* se abriram mais de 1100 novos lugares. O mesmo aconteceu no período seguinte em que se criaram 3300 novos lugares nos *Outros Politécnicos* e apenas 170 em todas as universidades públicas de Lisboa. Esta evidência sugere que enquanto se promovia um crescimento descontrolado de umas instituições, se atrofiava porventura demasiado, o crescimento normal (num período de expansão da procura) de outras.

Quadro 20 - Número de docentes em cada instituição em diferentes anos

	Nº de . Docentes 1987	Nº de . Docentes 1994	Nº de . Docentes 2002	Aumento do Nº de Docentes 1987-2002
Universidades Lisboa	4918	5562	5733	815
Universidade do Porto	2021	2038	2347	326
Aveiro, Coimbra, Minho	1878	2592	3585	1707
Outras Universidades	756	1916	2664	1908
Politécnicos de Lx e Porto	1120	1490	2169	1049
Politécnicos fora de Lx e Porto	1045	2190	5547	4502
Total Ens. Sup Público	11738	15788	22045	10307

Fonte: OCES. Número de docentes a leccionar em Dezembro de cada ano.

Quadro 21 - Proporção dos lugares de docente criados em cada período e instituição⁶³

	Antes de 1987	Entre 1987 e 1994	Entre 1994 e 2002
Universidades Lisboa	85,78%	11,23%	2,98%
Universidade do Porto	86,11%	0,72%	13,17%
Aveiro, Coimbra, Minho	52,38%	19,92%	27,70%
Outras Universidades	28,38%	43,54%	28,08%
Politécnicos de Lx e Porto	51,64%	17,06%	31,30%
Politécnicos fora de Lx e Porto	18,84%	20,64%	60,52%
Total Ens. Sup Público	53,25%	18,37%	28,38%

Valores baseados nas diferenças dos saldo líquidos de lugares de cada instituição.

⁶³ O facto de os lugares terem sido criados em determinado período não impede que as pessoas que actualmente os estão a preencher não possam ter entrado mais tarde. A baixa rotação de docentes sugere que esta situação não seja demasiado representativa. Por outro lado, nos casos de instituições com forte crescimento recente, a proporção elevada de novos lugares implica que houve contratações de novos docentes.

Em resultado destas decisões políticas, as universidades de Lisboa e Porto perderam peso no total dos docentes do ensino superior, enquanto as restantes incluídas no grupo das grandes universidades mantiveram o seu peso, e as Outras Universidades e os Politécnicos fora dos grandes centros tiveram um importante aumento do peso no ensino superior – ver quadro 22.

Esta evolução do número de docentes confirma (porventura de forma ainda mais acentuada) a evidência sobre a expansão das vagas que sugere que foram critérios de base institucional (promover a expansão do ensino politécnico face ao universitário) e de base geográfica, nomeadamente o objectivo de ter unidades de ensino superior dispersas por todo o território e o de utilizar a expansão da rede de ensino superior para promover o desenvolvimento do interior, que terão presidido às prioridades de crescimento escolhidas.

Confirma também a ideia de que estas prioridades estão directamente relacionadas com os paradoxos que salientamos na Parte II. Isto é, que foram estes critérios que contribuíram para que o ensino superior crescesse de forma desajustada da procura, crescendo mais onde as médias de entrada são mais baixas e onde há mais vagas sobrantes. Crescesse de uma forma que não promoveu o aumento da qualidade, por crescer mais onde os alunos a entrar têm menores médias de entrada, e por aumentar mais onde os docentes são menos qualificados. E tivesse uma expansão que não promoveu o aumento da investigação, por aumentar principalmente os quadros docentes de instituições com pouca vocação de produção científica.

Quadro 22 - Proporção dos docentes em cada tipo de instituição

	1987	1994	2002
Universidades Lisboa	41,9%	35,4%	26,2%
Universidade do Porto	17,2%	13,0%	10,7%
Aveiro, Coimbra, Minho	16,0%	16,5%	16,4%
Outras Universidades	6,4%	11,6%	11,4%
Politécnicos de Lx e Porto	9,5%	9,5%	9,9%
Politécnicos fora de Lx e Porto	8,9%	14,0%	25,4%
Total Ens. Sup Público	100,0%	100,0%	100,0%
Grandes Universidades	75,1%	64,9%	53,4%
Restante Ensino Superior	24,9%	35,1%	46,6%

Número de docentes em cada instituição dividido pelo número total de docentes do ensino superior público

OS LIMITES DE UTILIZAR O ENSINO SUPERIOR COMO INSTRUMENTO DE POLITICA REGIONAL

Os quadros anteriores (16 e 17), em conjunto com o que mostram os gráficos 22 e 23, permitem também discutir a forma como o tipo de expansão contribuiu para criar situações de excesso de capacidade, que se reflectem em vagas sobrantes. Os dados aí apresentados mostram que 45,9 % das vagas sobrantes do primeiro concurso de 2006 se encontram nos politécnicos fora dos grandes centros, valor próximo do registado em 2005. O politécnicos públicos somam 55% das vagas sobrantes, contra 30 por cento dos alunos colocados. Os politécnicos fora dos dois maiores centros populacionais (*Outros Politécnicos*) foram simultaneamente o grupo de unidades do ensino superior onde se concentrou a maior fatia do crescimento das vagas (42,6% do aumento total entre 1994 e 2002) e do número de docentes (54,4% do aumento de docentes entre 1994 e 2002), e o grupo onde se concentra o maior volume de vagas sobrantes (45,9%).

Como já foi referido, as unidades da área da saúde constituem uma excepção, sendo a única área em o crescimento acentuado das vagas coexiste com médias de entrada e taxas de ocupação elevadas. No entanto, são uma excepção que pesou apenas 7% do total do crescimento do sistema. No restante ensino superior, o baixo crescimento das unidades integradas nas maiores universidades (Lisboa, Porto, Coimbra Aveiro e Minho) e o forte crescimento dos politécnicos fora dos grandes centros parecem explicar muita da evidência apresentada anteriormente, nomeadamente na Parte II⁶⁴.

Esta evidência significaria que, como critérios de expansão se privilegiou a dispersão geográfica ou objectivos de utilizar o ensino superior como instrumento de apoio ao desenvolvimento regional, em detrimento quer de critérios baseados na procura revelada pelos candidatos (indicada pelas médias e pelo número de candidatos por vaga), quer de critérios baseados na produção científica ou de avaliação da qualidade de alunos candidatos e do corpo docente⁶⁵.

⁶⁴ Nomeadamente que a expansão privilegiou unidades com médias mais baixas, com maior proporção de vagas sobrantes, que fazem menos investigação e com menor empregabilidade.

⁶⁵ Relembramos aqui que enquanto o primeiro grupo de Universidades têm cerca de 60% do corpo docente doutorado, os politécnicos fora dos grandes centros têm menos de 10% dos respectivos docentes com doutoramento e apresentam cerca de metade do corpo docente com apenas a licenciatura – ver Parte I enquadramento.

Pode-se discutir a ponderação que cada um destes critérios deve merecer, nomeadamente se a expansão do sistema de ensino superior deverá estar centrada na melhoria do mesmo e criar incentivos dentro do sistema para o aumento da qualidade ou servir outros objectivos como apoiar o desenvolvimento regional.

No entanto, a realidade acabou por revelar os limites dos argumentos a favor de objectivos externos ao sistema de ensino superior. A falta de candidatos verificada em muitas das novas unidades e de outras que tiveram uma forte expansão recente, mostrou que não se pode impor aos estudantes soluções que vão contra as suas escolhas.

De facto, o forte aumento de vagas dos politécnicos públicos fora dos grandes centros urbanos, de pouco mais de oito mil vagas, em 1994, para mais de 15 mil vagas, em 2002, não foi acompanhado de um aumento do número de candidatos. No final deste processo de forte expansão, o número de estudantes colocados na primeira fase de 2006 (8448) é muito próximo das vagas que estes politécnicos ofereciam em 1994. A quase duplicação da capacidade destes estabelecimentos, com os investimentos em infra-estruturas e contratações de pessoal que implicou⁶⁶, revelou-se uma má estratégia de afectação dos recursos públicos.

Uma estratégia que para além de não ir ao encontro da vontade revelada pelos candidatos, não contribuiu para aumentar a qualidade ou a produção científica, nem conseguiu dar um contributo duradouro para objectivos de desenvolvimento regional, visto não estar a conseguir atrair alunos para ocupar a capacidade instalada.

Embora os exemplos de unidades em que a um forte aumento de vagas foi seguido de um aumento de vagas sobrantes de dimensão semelhante não se tenham cingido ao ensino politécnico e às zonas mais periféricas, existindo exemplos de unidades situadas nos grandes centros onde também houve uma forte expansão das vagas no período de 1994 a 2002, que hoje não estão a ser ocupadas⁶⁷. No entanto, como mostram os dados apresentados nos quadros 23 e 24 esta situação, ao nível das universidades é muito menos frequente, sendo um problema que atinge uma proporção muito limitada de unidades do ensino universitário.

⁶⁶ O quadro docente destas instituições foi multiplicado por duas vezes e meia entre 1994 e 2002.

⁶⁷ O caso da Faculdade de Letras de Lisboa é um exemplo ilustrativo. Entre 1994 e 2002 aumentou as vagas de 580 para 1095 lugares, actualmente mantém o número de vagas acima das mil, mas colocou apenas 542 alunos na primeira fase de 2006.

Em 2005, apenas 5% das unidades pertencentes a universidades apresentavam taxas de ocupação menores que 50%, e em 2006 não houve nenhuma unidade do ensino universitário a apresentar uma taxa de ocupação menor que 50%, enquanto nos politécnicos 46% das unidades não ocuparam metade das vagas em 2005, proporção que, em 2006 melhorou para 35% - ver quadros 25 e 27.

O quadro 26 mostra que é nos politécnicos que se situam 93,5 % das unidades do ensino superior que apresentam sérios problemas de atracção de alunos (unidades que preenchem menos de 50% ou mesmo menos de 30% das vagas). O facto de muitas destas unidades apresentarem problemas persistentes de capacidade de preencher as vagas para as quais foram dimensionadas está já a implicar uma redução do respectivo orçamento e do número de docentes, criando problemas de emprego a muitas pessoas que dificilmente podem encontrar alternativas de emprego qualificado nas respectivas regiões.

Quadro 23 - Proporção de unidades com cada nível de ocupação de vagas em 2005

Taxa de ocupação	Percentagem de unidades em cada taxa de ocupação					
	Todas	Saúde	Td menos Saúde	Grandes Universidades	Outras Universidades	Politécnicos
Menor que 30%	9,68%	0,00%	12,93%	0,00%	7,14%	21,54%
De 30% a 50%	10,97%	0,00%	14,66%	0,00%	7,14%	24,62%
De 50% a 66%	11,61%	0,00%	15,52%	5,41%	35,71%	18,46%
De 66% a 90%	23,87%	0,00%	31,90%	35,14%	42,86%	24,62%
De 90% a 100%	43,87%	100,00%	25,00%	59,46%	7,14%	10,77%

Quadro 24 - Proporção das unidades de cada grupo em cada nível de ocupação de vagas (2005)

Taxa de ocupação	Percentagem de unidades em cada taxa de ocupação					
	Todas	Saúde	Td menos Saúde	Grandes Universidades	Outras Universidades	Politécnicos
Menor que 30%	100%	0,00%	100,00%	0,00%	6,67%	93,33%
De 30% a 50%	100%	0,00%	100,00%	0,00%	5,88%	94,12%
De 50% a 66%	100%	0,00%	100,00%	11,11%	27,78%	66,67%
De 66% a 90%	100%	0,00%	100,00%	35,14%	16,22%	43,24%
De 90% a 100%	100%	57,35%	42,65%	32,35%	1,47%	10,29%
Proporção do total	100%	25,16%	74,84%	23,87%	9,03%	41,94%

Notam-se também diferenças importantes entre as *Grandes Universidades* e o grupo das *Outras Universidades*. Enquanto no grupo das *Grandes Universidades* apenas 5% das unidades não conseguem preencher dois terços das vagas, nas outras universidades, metade das unidades não conseguiram preencher dois terços das vagas, em 2005.

Os dados apresentados no quadro 24 mostram que apenas 6% das unidades com problemas em preencher metade das vagas estão nas *Outras Universidades*. No entanto, quando olhamos para o quadro 26 vemos que quase 30% das unidades pertencentes às *Outras Universidades* estão com um número de candidatos inferior a 50% das vagas que disponibilizavam em 2001-02. Isto significa que muitas destas unidades viram o número de novos alunos reduzir-se para metade, em apenas 4 anos.

Confrontando os dados apresentados nestes quadros com os das contratações de docentes, apresentados anteriormente, vemos que as instituições que mais contrataram nos anos mais recentes são exactamente as que estão com maiores problemas de excesso de oferta. Esta situação deve levar a questionar a estratégia de quem centralmente permitiu aumentar de forma tão acentuadamente os recursos humanos de algumas instituições, enquanto impunha limitações tão fortes ao aumento de docente noutras unidades do ensino superior.

Embora existindo situações muito diferentes de uma instituição para outra, dentro do grupo dos Politécnicos ou do das *Outras Universidades*⁶⁸, compreende-se que a situação de uma proporção importante dos mais de quatro mil docentes que entraram há menos de dez anos para estas instituições, que na sua maioria não tem vínculo permanente ao estado, não seja confortável.

A evidência aqui revelada de que o problema existente resulta de uma má estratégia a nível central, de quem tomou as decisões de onde a rede pública podia ou não expandir a sua capacidade, não resolve a situação destes milhares de pessoas. Pode, no entanto, alertar para que se evite a repetição destes erros no futuro.

⁶⁸ Com 45% dos Politécnicos a conseguirem preencher mais de dois terços das vagas, enquanto 35% não preenchem metade das vagas, e as *Outras Universidades* a registarem mais de 60% das unidades com mais de dois terços de ocupação, mas a terem também quase 30% de unidades que ocupam hoje menos de metade das vagas que disponibilizavam há 4 anos.

Quadro 25 - Proporção de unidades com cada nível de ocupação de vagas em 2006*

Taxa de ocupação	Percentagem de unidades em cada taxa de ocupação					
	Todas	Saúde	Todas menos Saúde	Grandes Universidades	Outras Universidades	Politécnicos
Menor que 30%	3,87%	0,00%	5,17%	0,00%	0,00%	9,23%
De 30% a 50%	11,61%	0,00%	15,52%	0,00%	0,00%	26,15%
De 50% a 66%	13,55%	0,00%	18,10%	13,51%	35,71%	18,46%
De 66% a 90%	25,16%	2,56%	32,76%	29,73%	57,14%	29,23%
De 90% a 100%	45,81%	97,44%	28,45%	56,76%	7,14%	16,92%

Quadro 26 – Proporção de unidades com cada nível de ocupação de vagas (2005-06 sobre 2001-02)**

Taxa de ocupação	Percentagem de unidades em cada taxa de ocupação					
	Todas	Saúde	Td menos Saúde	Grandes Universidades	Outras Universidades	Politécnicos
Menor que 30%	9,03%	0,00%	12,07%	0,00%	14,29%	18,46%
De 30% a 50%	10,32%	0,00%	13,79%	0,00%	14,29%	21,54%
De 50% a 66%	17,42%	0,00%	23,28%	24,32%	35,71%	20,00%
De 66% a 90%	18,71%	0,00%	25,00%	29,73%	28,57%	21,54%
De 90% a 100%	44,52%	100,00%	25,86%	45,95%	7,14%	18,46%

(*) Números de 2006 respeitantes apenas à primeira fase de colocações

(**) Número de candidatos colocados em 2005-06 dividido pelas vagas de 2001-02

SUMÁRIO E CONCLUSÕES

SUMÁRIO

O trabalho aqui realizado questiona fortemente o modelo de crescimento da rede de ensino superior nos últimos vinte anos. Comparamos o crescimento de cada uma das mais de 160 unidades orgânicas em que está organizado o nosso sistema de ensino superior público, com indicadores de desempenho. Os resultados revelam que as instituições que preenchem uma menor proporção de vagas e que apresentam médias de entrada dos candidatos mais baixas são as que mais cresceram no período de 1994 até 2002, ano em que se atingiu o máximo de vagas alguma vez disponíveis no sistema de ensino superior público.

Os resultados parciais (apenas para a área de economia e gestão) mostram também que no último período de grande expansão do sistema de ensino superior público se privilegiou o crescimento instituições com baixos índices de produção científica. Apesar de não existir evidência com o mesmo detalhe para as outras áreas, os resultados sugerem também que as áreas que mais cresceram em termos de alunos e docentes foram também as áreas onde o número de publicações menos cresceu.

Os resultados obtidos mostram ainda que houve uma má gestão da expansão do ensino superior. Não se adequou a expansão da oferta às necessidades, quer do mercado de trabalho, quer da procura dos candidatos. A evidência apresentada mostra que o Estado português investiu fortemente na expansão e criação de muitos projectos que hoje não conseguem atrair candidatos e/ou produzem licenciados em áreas em que existe uma forte saturação do mercado de trabalho.

Os resultados obtidos não podem ser explicados por factores aleatórios ou apenas pela quebra do número total de candidatos verificada nos últimos anos. Os resultados aqui apresentados mostram que as instituições onde mais aumentou a oferta de vagas apresentam, em média, notas de entrada mais baixas. Isto é verdade tanto hoje como era há doze anos atrás. Mostram também que, quase metade dos novos pólos de ensino superior, criados depois de 1994, não conseguem preencher hoje sequer 50% das vagas aí criadas.

Os problemas da expansão do ensino superior resultam de opções políticas. A opção assumida, desde o final dos anos oitenta (por vários governos) de privilegiar o

crescimento de pólos de ensino superior fora dos grandes centros urbanos, e das cidades com maiores universidades (como Coimbra, Aveiro e Braga), promovendo o crescimento do ensino superior no interior disperso por cidades pequenas.

As opções políticas são explicitadas na parte III do nosso trabalho, podendo ser sintetizadas como o facto de o decisor político ter privilegiado a dispersão da rede, por unidades mais pequenas, em cidades pequenas, preferencialmente do ensino politécnico e em regiões do interior. Na parte III, apresentamos evidência que explicita até que ponto foram levadas estas decisões e porque é que estes critérios conduziram aos problemas atrás referidos.

De facto, dezanove das 23 unidades que não preencheram metade das vagas na primeira fase de colocações em 2006 estão fora dos grandes centros urbanos, em cidades como Bragança, Viseu, Guarda, Castelo Branco, Tomar, Santarém, ou Beja.

Este estudo mostra que a tentativa de utilizar a expansão da rede de ensino superior como instrumento de promoção de objectivos de desenvolvimento regional saiu cara ao próprio sistema de ensino superior, determinando uma maior expansão das unidades que fazem menos investigação, que atraem menos alunos e apenas estudantes com baixas médias de entrada e que têm uma proporção de docentes doutorados mais baixa. Mas da análise resulta também a ideia de que esta utilização do ensino superior para promover objectivos externos apresenta fortes limitações. Limitações que resultam das escolhas dos candidatos contrariarem os objectivos políticos. A forte diminuição de candidatos verificada exactamente nas unidades onde mais se expandiu a oferta demonstra bem os limites de opções políticas que ignoraram a evolução demográfica, e as preferências há muito reveladas.

CONCLUSÕES

1. - *Os resultados deste estudo sugerem que houve um claro desajustamento entre a expansão da oferta (aumento do número de vagas) e a procura dos candidatos.*

Os resultados revelam que o crescimento das vagas está negativamente relacionado tanto com a nota mínima de entrada como com a proporção de vagas preenchidas. A excepção a esta situação verifica-se no caso dos cursos da área da saúde. Nestes cursos houve um aumento das vagas completamente justificável face à enorme procura quer dos candidatos, quer do mercado. Como respondeu à procura (e não a outros objectivos) expansão da oferta na área da saúde não criou vagas sobrantes nem conseguiu baixar consideravelmente as notas médias de entrada (que continuam entre as mais elevadas). Esta evolução foi positiva. No entanto, revela uma situação muito negativa. Durante anos houve fortes restrições à entrada numa área para a qual havia uma enorme procura de candidatos e de profissionais.

O facto de as vagas terem crescido mais acentuadamente no ensino politécnico, nas pequenas cidades, e no interior, explica uma parte importante do desfasamento. De facto, o ensino cresceu mais, exactamente nas regiões com maiores problemas de diminuição e envelhecimento da população e de abandono escolar (no secundário), e cresceu também mais em instituições que não eram a primeira escolha de uma proporção importante dos candidatos ao ensino superior.

2. *Os resultados sugerem também um desajustamento entre a expansão da oferta no ensino superior e a procura de diferentes qualificações pelo mercado de trabalho.*

O crescimento das vagas por áreas não parece seguir as indicações do mercado de trabalho. O facto de oferta ter crescido mais nas áreas de humanidades e ciências sociais do que nas áreas tecnológicas é contrário à procura dos empregadores. Por outro lado, a

forte expansão das vagas nos cursos da área de ensino (verificada entre 1994 e 2001-02), aconteceu numa altura em que já se verificava um excesso de oferta de professores do secundário, e em que já se observava a quebra demográfica que levou à diminuição do número de alunos. O aumento das vagas verificado nessa altura (mesmo que acompanhado pelo aumento dos candidatos até 2000) foi completamente desfasado do que eram as previsões de aumento da procura de profissionais do sector.

Neste caso, o estado empenhou-se em aplicar importantes recursos financeiros e humanos para expandir a oferta de vagas em cursos que formaram professores que o próprio estado (o maior empregador do sector) não quer hoje contratar. É importante lembrar que os anos em que entraram mais alunos para cursos de ensino foram os três anos de 2000 a 2002 (no total entraram mais de 46 mil novos alunos para a área de ensino). Alunos que estão a entrar no mercado de trabalho em 2006-07, ou que entraram nos dois anos anteriores.

Se esta parece ser uma má aplicação de recursos públicos, pensamos que os próprios candidatos ao ensino superior não podem deixar de ser responsabilizados pela sua situação. Quem é que em 2000 ou em 2002 não tinha já uma noção de que havia um problema de excesso de oferta de professores ao nível do secundário. Como justificar que, nesta altura, se tenha verificado um tão forte aumento de alunos a inscreverem-se em cursos especificamente destinados ao ensino.

Por outro lado, os cursos de tecnologia e de Economia e Gestão das Grandes Universidades, que estão entre os mais procurados pelos empregadores, apenas representaram uma pequena fatia do crescimento da rede de ensino superior (cerca de 12% do crescimento).

3. - A expansão do ensino superior português não promoveu objectivos de aumento da investigação científica.

Neste estudo mostramos que, apesar de nos últimos vinte anos a forte expansão da rede de ensino superior português em alunos e docentes ter coexistido com um aumento muito acentuado da produção científica, os dois factos não estiveram relacionados. O aumento de alunos e docentes deu-se principalmente nas instituições onde a produção

científica era e continua a ser muito baixa, o forte aumento da produção científica deu-se principalmente em instituições que cresceram muito abaixo da média.

De facto, o nosso estudo mostra que, no processo de expansão do ensino superior público português, não se privilegiou o crescimento das unidades mais activas na produção de investigação científica. Os resultados mostram que as áreas científicas em que a oferta do ensino superior público mais aumentou foram, em geral, as áreas onde a produção científica menos progrediu.

A única área onde houve simultaneamente um forte crescimento do número de alunos e docentes e um forte aumento do número de publicações científicas foi a área de economia e gestão. No entanto, o estudo mais aprofundado desta área revela exactamente o mesmo padrão, as unidades que mais cresceram são as que menos publicam, enquanto que muitas das com mais publicações e maior crescimento das publicações apresentaram um crescimento de vagas e docentes abaixo da média. Os resultados para as 40 unidades da área de economia e gestão revelam que o crescimento das vagas está negativamente relacionado com a produção científica. Apesar de a análise ser limitada a esta área, o facto de o crescimento, nas mais diversas áreas, se ter centrado em instituições com baixa tradição de investigação científica (os politécnicos) sugere que esta tendência poderá estender a todo o sistema.

De facto, entre 1987 e 1994, apenas 35% dos novos docentes do conjunto do ensino superior entraram para as universidades onde se concentra mais de 80% da produção científica. Entre 1994 e 2002, esta proporção baixou ainda mais, com apenas 22% do aumento de docentes a ser direccionado para as maiores universidades.

O facto de o crescimento não ter sido direccionado para as unidades mais activas em termos de investigação tem várias consequências negativas. A primeira é a de que a maioria dos docentes que entraram para o ensino superior não entrou para unidades que estimulantes para a sua evolução como investigadores. Apenas uma pequena proporção integrou unidades activas em termos de investigação. A segunda consequência decorre de a expansão do sistema de ensino não ter sido usada como estímulo à excelência, premiando as unidades mais activas com maiores possibilidades de expansão, incentivando-as a continuar a melhorar. A terceira foi condenar ao envelhecimento algumas das nossas melhores instituições de ensino superior.

O ensino e a investigação requerem uma permanente capacidade de renovação, que a entrada de novas pessoas facilita. Requerem também uma passagem de conhecimentos, essencial para a evolução dos novos investigadores. Ao separar os novos docentes dos centros de investigação mais activos, e ao impedir aos novos centros a renovação, a estratégia de expansão do ensino superior português cometeu um erro difícil de corrigir.

4. - *A expansão do ensino superior português não promoveu o aumento da qualidade.*

Os dados apresentados neste estudo (e em vários outros estudos anteriores) sugerem que houve uma importante melhoria da qualidade no ensino superior português. Os indicadores de produção científica mostram que um número crescente dos professores se integrou na comunidade científica internacional, o que contrasta com a situação anterior aos anos oitenta. A forte expansão da rede de ensino superior português em alunos e docentes deu-se em simultâneo com um aumento muito acentuado do número e proporção de alunos de pós-graduação e da qualificação dos docentes do ensino superior público (nomeadamente da proporção de docentes doutorados). No entanto, mais uma vez estamos perante dois factos não relacionados.

O aumento de alunos e docentes deu-se principalmente nas instituições onde a proporção de docentes com doutoramento era e continua a ser muito baixa, e onde o número de alunos de pós-graduação continua a ser residual. De facto, o nosso estudo mostra que, no processo de expansão do ensino superior público português, não se privilegiou o crescimento das unidades com maior qualidade de ensino ou maior exigência, nem as com docentes mais qualificados. O número e proporção de docentes doutorados cresceram acentuadamente nas Grandes Universidades (onde ultrapassaram já os 60% do total dos docentes), instituições que registaram um crescimento de alunos e de docentes muito baixo. Enquanto isso, as instituições que mais cresceram mantiveram uma proporção de doutorados muito baixa.

É importante notar que, ao mesmo tempo que se fez um enorme esforço de qualificação dos docentes do ensino superior ao nível de cada unidade do ensino universitário, se promoveu a expansão das unidades que ofereciam menos garantias de

qualidade e sustentabilidade e que menos investiam na formação dos respectivos docentes.

Por outro lado, o facto de as vagas terem crescido tendencialmente mais onde eram menores as notas mínima de entradas, sugere que não se privilegiou o crescimento dos estabelecimentos com maiores níveis de exigência, mas pelo contrário se incentivou a expansão de unidades de ensino que davam menores garantias de qualidade.

5. - Os resultados deste estudo sugerem que a estratégia de expansão do ensino superior promoveu uma má afectação dos recursos.

A evidência obtida sugere que os investimentos de expansão da rede de ensino superior não foram realizados onde se podia obter maior qualidade de ensino com menores gastos. A expansão do quadro de pessoal foi mais acentuada em unidades com pouca procura por parte dos alunos, que atraem candidatos de menor qualidade (médias de entrada mais baixas) e unidades que fazem pouca investigação.

Uma elevada proporção das novas vagas, recursos físicos (instalações) e humanos foi canalizada para unidades que apresentam proporções muito elevadas de vagas sobrantes (os dados revelam uma relação positiva entre o crescimento de cada unidade e a proporção de vagas sobrantes). O facto da expansão da oferta de vagas não ter seguido a procura implicou que, em muitas unidades se tivesse verificado uma forte expansão do número de vagas, criando vagas adicionais que não encontram hoje candidatos.

A situação dos politécnicos fora dos grandes centros ilustra bem este problema. Entre 1994 e 2002, o número de vagas quase duplicou (passando de 8665 para 15593), o número de docentes foi multiplicado por duas vezes e meia, enquanto o número de candidatos colocados diminuiu, ficando-se pelos 6743, em 2005, um valor quase 25% inferior às vagas inicialmente disponíveis (em 1994), e que corresponde a apenas 43% das vagas disponibilizadas em 2001 ou 2002⁶⁹. Estas instituições, que expandiram

⁶⁹ É importante referir que o rácio entre colocados na primeira fase e o número de vagas nestas unidades foi de cerca de 50%, em 2005, e de 60%, em 2006. Esta evolução reflecte a diminuição de vagas que estas unidades disponibilizam, que decorre de terem sido obrigadas a fechar vários cursos para os quais não dispunham de um número mínimo de candidatos. Reflecte também novos critérios para a entrada de candidatos, nomeadamente permitindo a entrada de candidatos sem o secundário completo, que permitiu que se verificasse um aumento do número de entradas em 2006, face a 2005.

fortemente o número de docentes até 2002, vêm-se agora obrigadas a reduzir pessoal. Este é um forte indício de recursos mal direccionados. Principalmente quando se sabe que no mesmo período outras instituições lutavam com falta de meios.

Outro indício é dado pelo aumento da dispersão da rede de ensino superior público. Promoveu-se que uma proporção crescente dos alunos e das vagas fossem atribuídos a um número elevado de pequenas unidades e uma menor proporção fosse concentrada nas grandes unidades. Esta dispersão pode ter impedido a obtenção de ganhos de utilização de economias de escala, o que poderá justificar o facto de o número de docentes ter aumentado mais do que proporcionalmente ao aumento das vagas nas unidades que mais cresceram, nomeadamente nos politécnicos fora dos grandes centros.

6.- A má gestão da expansão da rede de ensino superior é responsável pela situação que hoje coloca milhares de docentes do ensino superior em situação precária.

Entre 1987 e 2002, o número de docentes do ensino superior aumentou de 11 mil para 21 mil. O grosso deste aumento deu-se depois de 1994, período em que se privilegiou o crescimento de estabelecimentos de ensino politécnico fora das grandes cidades. De facto, dois terços dos mais de seis mil novos docentes que entraram no ensino superior, entre 1994 e 2002, entraram para os politécnicos, em especial para os fora dos grandes centros populacionais. Neste período os institutos politécnicos situados fora dos grandes centros populacionais contrataram quase 3500 novos docentes, número que corresponde a mais de 60% do total de docentes destas unidades.

O forte aumento do corpo docente nos politécnicos fora das grandes cidades (em 2002 era 2,5 vezes maior que em 1994) acompanhou a duplicação das vagas no mesmo período. No entanto, foi seguido por um período de declínio do número de estudantes que concorreram e foram colocados nestas instituições. Esta quebra não se deve a factores aleatórios que não pudessem ser previstos. A diminuição de alunos nestes institutos resulta de uma conjugação de factores demográficos (envelhecimento da população das regiões em que se inserem), sectoriais (elevado peso de cursos cujo número de candidatos está em declínio – como os de ensino ou os de agricultura), e institucionais (como a

preferência que os candidatos há muito demonstram pelos cursos universitários face aos politécnicos). Estes factores eram já conhecidos em 1994.

Os milhares de docentes que entraram para estas unidades nos últimos dez anos, estão na sua maioria ainda sem vínculo à função pública. Hoje vêm-se radicados em regiões onde não abundam alternativas de trabalho qualificado e numa profissão que tem o privilégio de ser a única para a qual não existe sequer subsídio de desemprego. Os problemas que estes docentes enfrentam devem-se à má gestão da afectação dos recursos na rede de ensino superior português, feita de acordo com as decisões políticas dos vários governos dos últimos 20 anos. Má gestão que passou por incentivar o crescimento do sistema onde não há procura enquanto se limitava o crescimento de unidades do ensino superior público com maior viabilidade.

7.- A evolução recente mostra as limitações de uma política de utilização do ensino superior para promover objectivos de desenvolvimento regional.

Na parte III mostramos que os paradoxos verificados no crescimento da rede de ensino superior português resultam de os decisores políticos terem agido de acordo com objectivos exteriores ao ensino superior. Nomeadamente objectivos de promoção de desenvolvimento regional.

Tal significa que os decisores políticos escolheram utilizar a expansão do ensino superior como instrumento de promoção do desenvolvimento das pequenas cidades e das regiões do interior, sacrificando este instrumento (a expansão da rede) como forma de promover o aumento da qualidade, o aumento da investigação ou outros objectivos para o próprio ensino superior. Sacrificando também, eventualmente, o objectivo de conseguir expandir a menor custo.

É uma decisão discutível, no sentido em que aumentar a qualidade e a investigação e ter um ensino superior que responda às escolhas dos melhores alunos é importante para a competitividade e para o progresso cultural do país.

É ainda mais discutível quando se verifica que a dispersão aumentou os custos, sugerindo a nossa evidência que se poderia ter expandido o ensino superior com maior rapidez, menor custo, maiores garantias de qualidade e de sustentabilidade, se os

decisores políticos tivessem atribuído uma parte maior da expansão a unidades nas maiores cidades.

Parte do próprio objectivo da dispersão é também discutível, confrontando o desejo de servir as populações locais com uma regionalização, porventura não desejável, do ensino superior. Neste caso, o direito dos alunos a estudarem perto da sua área de residência choca com a ideia de que o ensino superior deve dar uma experiência de abertura e promover a mobilidade social e geográfica dos alunos e futuros profissionais.

Os resultados neste objectivo foram aparentemente bem conseguidos. O número de alunos que estudam na sua região de origem aumentou muito em Portugal. O nosso país é hoje, de acordo com o Eurostat, o segundo país da União Europeia com maior proporção de alunos do ensino superior a viver em casa dos pais. Uma estatística que, em paralelo com as que mostram que estamos entre os países em que menor proporção de alunos vai estudar para o estrangeiro e que estamos também entre os países que têm uma menor proporção de alunos estrangeiros no seu ensino superior, reflecte que muito alunos do ensino superior estão a viver uma experiência porventura demasiado fechada, regional, caseira e que pouco lhes estimula a autonomia ou o espírito de iniciativa.

Se neste campo os resultados foram conseguidos, no que toca a utilizar a expansão do ensino superior para promover o desenvolvimento das cidades mais pequenas e do interior levantam-se algumas dúvidas. Não se põe aqui em dúvida que a presença de uma instituição de ensino superior, com o emprego qualificado que cria, e a atracção de jovens (alunos) que trás, promova um desenvolvimento de serviços (bares, restaurantes, lojas de fotocópias) e uma renda para os detentores de terrenos, bem como um estímulo à construção. Mas é mais discutível que o crescimento destas instituições tenha promovido muito o desenvolvimento de outras actividades económicas (agricultura, indústria, etc), ou até uma elevação significativa da vida cultural de algumas destas cidades e das regiões em que se inserem⁷⁰.

Se é discutível qual foi o verdadeiro contributo do ensino superior para o desenvolvimento regional, menos discutível é o facto de haver um limite para esse contributo. De facto, para o ensino superior contribuir para o desenvolvimento regional

⁷⁰ As zonas do interior onde houve maior crescimento do ensino superior continuaram a divergir em termos económicos. No que toca à vida cultural algum estímulo a presença de milhares de jovens deverá ter dado. No entanto, existem várias cidades com politécnicos que não têm sequer um cinema ou uma livraria.

necessita de conseguir atrair alunos para as pequenas cidades e para o interior. Hoje as unidades de ensino superior do interior e das pequenas cidades estão a atrair um número de novos alunos semelhante ao das vagas disponibilizadas em 1994. A falta de alunos reverteu o enorme crescimento registado desde o final dos anos oitenta até 2002, mostrando claramente os limites da utilização do ensino superior com objectivos de desenvolvimento regional, em zonas onde a falta de jovens não permite o seu crescimento de forma sustentável.

8.- A reestruturação em curso e a evolução futura do ensino superior português deve privilegiar as unidades com médias de entrada e taxas de ocupação mais elevadas, com maior qualidade de ensino e qualificação dos respectivos docentes, com cursos com maior empregabilidade e com maior produção científica, evitando repetir ou manter os erros e problemas criados pela expansão do passado recente.

No curto e médio prazo, num momento em que a atribuição de verbas está muito restringida, é importante não deixar de reestruturar a rede de ensino superior, corrigindo os problemas de má utilização dos recursos causados pelas decisões desajustadas de expansão dos últimos anos. Esta reestruturação não tem de passar pelo fecho de nenhuma unidade, mas poderá obrigar a uma contracção de algumas das unidades que não encontram candidatos, e pode aconselhar a concentração ou o agrupar de algumas instituições, em casos concretos em que daí resultem poupanças de recursos ou melhorias de qualidade.

A alternativa de continuar a política dos últimos anos, de diminuição dos recursos quase equitativamente distribuída por toda a rede pode acentuar ainda mais as fortes limitações à capacidade das unidades da rede de ensino superior que estão bem dimensionadas, em continuarem a apostar em melhorar a respectiva qualidade de ensino e a aumentar a produção científica.

No longo prazo devemos voltar a apostar no aumento da rede de ensino superior. Embora provavelmente não seja recomendável que se retome o ritmo de crescimento do período de 1994 a 2002, é desejável manter uma razoável renovação e ampliação do quadro de docentes e investigadores no ensino superior português. Apesar da evolução

dos últimos 20 anos o esforço de investimento no ensino superior é um dos mais baixos da União Europeia. Portugal tem ainda uma proporção de graduados e de investigadores muito baixa e terá que fazer um esforço adicional nesta área para conseguir aproximar-se dos padrões europeus. Tal sugere que a estratégia para o ensino superior não deve ser centrada em diminuir as despesas, mas antes em tentar expandir, ainda que a um ritmo mais moderado que o dos últimos 20 anos, a investigação, o acesso à universidade e o aumento da qualidade do ensino superior português.

Ao contrário de uma visão mais conservadora, que defende que já existe ensino superior e licenciados suficientes, penso que Portugal tem ainda um peso do ensino superior muito limitado, e que pode e deve aumentar o número de alunos no ensino superior, nomeadamente corrigindo o importante problema do abandono escolar ao nível do secundário e aumentando a proporção de alunos em pós-graduações (cujo número de alunos deverá crescer com as reformas introduzidas pelo acordo de Bolonha). Há ainda um longo caminho a fazer no melhorar das qualificações dos portugueses e os indicadores mostram que mesmo nas gerações mais novas que estão no mercado de trabalho (entre 25 e os 35 anos) a nossa proporção de trabalhadores que concluíram o ensino superior continua a ser das mais baixas da Europa.

O nosso ensino superior tem também ainda um longo caminho a percorrer no que respeita ao aumento e aproveitamento da produção científica. As fortes melhorias na produção científica verificadas nos últimos quinze anos, e o facto de se ter dado um forte salto no número de doutorados permitem ao país passar a ter uma presença na comunidade científica internacional. Os sinais apontam que, depois de vários anos de diminuição do investimento em investigação, 2007 deverá trazer um forte aumento de verbas. É necessário que este aumento seja sustentado nos próximos anos e que seja coordenado com o crescimento das instituições de forma a atrair e fixar em Portugal uma parte importante dos doutorados em que o nosso país investiu nos últimos anos.

Para que este esforço resulte é necessário que as novas entradas para o ensino superior se façam com critérios mais rigorosos do que anteriormente, nomeadamente beneficiando a entrada de quadros já doutorados, para instituições com dinâmica de investigação e que tenham forte capacidade de atrair bons alunos.