



Paulo Ferreira Campos

Por um Ensino Superior de Coesão Territorial: uma Perspetiva Jurídica

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra no âmbito do 2.º Ciclo de Estudos em Direito (conducente ao grau de Mestre), na Área de Especialização em Ciências Jurídico-Forenses.

Maio/2018



UNIVERSIDADE DE COIMBRA

Universidade de Coimbra
Faculdade de Direito
2º Ciclo de Estudos em Direito



**Por um Ensino Superior de Coesão Territorial: uma Perspetiva
Jurídica**

For a Higher Education of Territorial Cohesion: A Legal Perspective

Paulo Ferreira Campos

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra no âmbito do 2.º Ciclo de Estudos em Direito (conducente ao grau de Mestre), na Área de Especialização em Ciências Jurídico-Forenses.

Orientadora: Senhora Professora Doutora Fernanda Paula Oliveira

Coimbra, 2018

Agradecimentos

À Senhora Professora Doutora Fernanda Paula Oliveira, por me ter permitido levar a cabo este estudo com a liberdade de pensamento e transdisciplinaridade típicas das empreitadas que nos definem.

Aos verdadeiros amigos, que entre o apoio incondicional e a presença indispensável nos momentos-chave fizeram da viagem que agora termino a inspiração para uma vida plena.

À Mariana, por não me ter permitido a veleidade de me render.

À Académica, por me ter demonstrado que a causa estudantil é a antecâmara da construção das nossas utopias; e que são elas que nos movem, nos realizam e nos fundamentam.

Aos que não puderam ainda estudar, pelas razões que adiante me proponho demonstrar, e a todos os que procuram encontrar na educação pública a sua carta de alforria do determinismo social.

À Paula e ao Hilário, pela audácia com que, fintando todas as adversidades, ousaram desafiar convenções e proporcionar a um filho um futuro diferente. A eles, pela inquebrável fé e companheirismo que só os pais conseguem oferecer, dedico este parco testemunho da paixão pela causa da Educação que desde sempre nos une.

Resumo

Ancorado nas ideias de diversidade e inclusão, o sistema de ensino superior português tem a capacidade de se constituir como verdadeiro dinamismo de políticas de coesão social e territorial. O futuro pode construir-se em torno da educação (educar é progredir); no entanto, para a prossecução destes desideratos, a atual configuração do sistema carece de adaptação ao desempenho desse papel.

Partindo desta convicção, analisamos o enquadramento jurídico do ensino superior e o efeito das políticas públicas recentemente prosseguidas, apresentando a nossa opinião quanto ao caminho a seguir.

Palavras-Chave: Ensino Superior; Coesão Territorial, Direito da Educação; Políticas Públicas; Planeamento.

Abstract

Harbored in the ideas of diversity and inclusion, the Portuguese higher education system has the means to become a true dynamo for social and territorial cohesion policies. The future can be built around education (to educate is to progress); however, in order to chase these goals, the present system configuration needs to adapt itself. Based on this belief, we discuss the legal framework on higher education and the effect of public policies recently implemented, presenting our thoughts on what could be the course of action.

Keywords: Higher Education; Territorial Cohesion; Education Law; Public Policies; Planning.

Siglas e Abreviaturas

A3ES – Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior

AEES – Área Europeia de Ensino Superior

CCES – Conselho Coordenador do Ensino Superior

CITE – Classificação Internacional Tipo da Educação

CIES-IUL – Centro de Investigação e Estudos em Sociologia do Instituto Universitário de Lisboa

CNAEF – Classificação Nacional de Áreas de Educação e Formação

CNAES – Comissão Nacional de Acesso ao Ensino Superior

CRP – Constituição da República Portuguesa

CRUP – Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas

DGES – Direção-Geral do Ensino Superior

ECTS – *European Credit Transfer System*

ENDS – Estratégia Nacional para o Desenvolvimento Sustentável

EUA – *European Universities Association*

IES – Instituições de Ensino Superior

IGT – Instrumento de Gestão Territorial

ISCTE-IUL – Instituto Universitário de Lisboa

LBFES – Lei de Bases do Financiamento do Ensino Superior

LBOT – Lei de Bases do Ordenamento do Território

LBSE – Lei de Bases do Sistema Educativo

LGTFP – Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas

LQIP – Lei-Quadro dos Institutos Públicos

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

OECE – Organização Europeia para a Cooperação Económica

PNPOT – Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território

RJIGT – Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial

TeSP – Curso Técnico Superior Profissional

UE – União Europeia

UL – Universidade de Lisboa

UTL – Universidade Técnica de Lisboa

Índice

I. Do <i>Direito (individual) ao Ensino ao Direito (coletivo) ao Progresso: Ensino Superior e Sociedade do Conhecimento</i>	3
1. Europa 2020: superar a crise	3
2. <i>Educar é Progredir</i>	4
3. A Educação a <i>Direito</i> no Ordenamento do Território	5
II. A Educação Superior em Portugal: Enquadramento histórico-jurídico	6
1. Da génese da Universidade em Portugal ao momento presente	6
1.1. Do primeiro Estudo Geral ao Estado Novo	6
1.2. De instrumento de <i>tecnologia social</i> a veículo de <i>mobilidade social</i>	7
1.3. Os dilemas de hoje	8
2. Enquadramento Constitucional do Ensino Superior	9
2.1. Generalidades	9
2.2. Do direito fundamental de acesso ao ensino superior: três ideias	10
2.3. Da garantia constitucional de autonomia das instituições de ensino superior	13
III. Organização do Sistema de Ensino Superior Português	17
1. Vetores do Sistema: Diversidade, Igualdade de Oportunidades de Acesso e Equidade	17
1.1 Garantias de Diversidade	17
.....	18
A) A <i>primeira binariedade</i> (quanto à natureza do ensino ministrado)	19
B) A <i>segunda binariedade</i> (quanto à natureza das instituições)	21
B) Organização da formação ministrada	23
1.2 Acesso e Diversidade	27
2. Configuração Institucional e Rede	31

2.1. Modelos Organizativos.....	31
2.2 Instituições de Ensino Superior Público	32
A. Regime-Regra: Pessoas coletivas de direito público de natureza institucional	32
B. Instituições de Ensino Superior públicas de natureza fundacional	34
C. Universidades-Consórcio	36
2.3 Estabelecimentos de Ensino Superior Privado	37
3. Financiamento e Rede Institucional.....	38
3.1. Objetivos e Princípios Gerais	38
3.2. O financiamento do Ensino Superior Público: princípio de <i>Cost-Sharing</i>	39
IV. Políticas Públicas de Ordenamento do Território em matéria de Ensino Superior	41
1. Distribuição Geográfica das IES Portuguesas	41
2. O Ensino Superior no direito do ordenamento do território.....	44
2.1. Preliminares	44
2.2. O Ensino Superior no PN POT 2007/2013	46
2.3. Políticas sectoriais.....	49
V. Apreciação Crítica	53

I. Do Direito (individual) ao Ensino ao Direito (coletivo) ao Progresso: Ensino Superior e Sociedade do Conhecimento

1. Europa 2020: superar a crise

A segunda metade da primeira década do séc. XXI colocou a Europa - e, em especial, a Europa dos 27 - em sobressalto, expondo dramaticamente as fragilidades do modelo económico e social da União. Tornou-se claro que a eficácia a médio/longo prazo de um plano de recuperação económica assentaria no reconhecimento dessas fragilidades. Imbuída neste espírito, a Comissão Europeia desenhou a Estratégia Europa 2020¹ - que se tornaria num documento fundamental para a compreensão das políticas públicas desenvolvidas pelos Estados-Membros ao longo da presente década -, estabelecendo enquanto prioridades – que “se reforçam mutuamente” – o desenvolvimento de uma economia assente no conhecimento e na inovação (“crescimento inteligente”), a promoção de uma economia mais eficiente no que concerne à utilização dos recursos, mais tecnológica e mais competitiva (“crescimento sustentável”) e o fomento de uma economia com elevados níveis de emprego que assegure a coesão social e territorial (“crescimento inclusivo”). Para tanto, definiram-se, no mesmo documento, “grandes objetivos” que cumpriria à UE prosseguir até ao ano de 2020: uma taxa de emprego da população de idade compreendida entre 20 e 64 anos na ordem dos 75%; o investimento de 3 % do PIB da UE em investigação e desenvolvimento; o cumprimento rigoroso das metas em matéria de clima/energia “20/20/20”; a fixação da taxa de abandono escolar precoce abaixo dos 10 %; alcançar, pelo menos os 40 % de jovens diplomados do ensino superior; a redução, em 20 milhões, do número de pessoas sujeitas ao risco de pobreza ou exclusão social.

A Estratégia Europa 2020 constitui, numa certa aceção, uma aposta declarada na denominada economia do conhecimento; melhor dizendo, uma aposta declarada num binómio *futuro/progresso* científico, tecnológico, social e económico. Mas do que fica dito em relação aos “grandes objetivos” da UE retiramos outra importante conclusão: a de que a

¹ Comunicação “Europa 2020: a estratégia da União Europeia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo” - COM(2010) 2020 final de 3 de março de 2010.

aposta na Educação – e, em especial, no Ensino Superior – condição essencial dessa ideia de *futuro/progresso*.

2. Educar é Progredir

Até aqui nada de novo: *educar* (*ex ducere*) reporta-se, até etimologicamente, a um *caminho* – o caminho para a perceção, pelo indivíduo, do que existe nele e para além dele. O *caminho* individual confunde-se, a médio/longo prazo, com o caminho coletivo, na medida em que a qualificação dos indivíduos conduzirá, invariavelmente, ao progresso tecnológico-científico, social, cívico e económico da comunidade em que histórico-culturalmente se encontram organizados. Independentemente do ângulo de análise, *educar é progredir*.

Se atentarmos especificamente à dimensão coletiva do fenómeno educativo, é inegável a sua vocação para o fomento - ou erosão, consoante a opção político-legislativa - do sentimento de coesão numa certa comunidade. Uma política de educação universal será sempre idónea a quebrar barreiras e a conjugar sensibilidades; a opção inversa conduzirá necessariamente ao agudizar de um fosso social e, frequentemente, geracional que, no melhor dos cenários, coloca em xeque a pretensão de uma comunidade una - e no pior dos cenários coloca em perigo a realização das mais basilares funções do Direito, como são a segurança ou a paz social.

De entre os diversos graus de ensino, cumpre-nos destacar o papel que especificamente compete ao ensino superior no contexto de uma estratégia de coesão social e territorial: desde logo, porque a procura de oferta formativa constitui um eficiente mecanismo de mobilidade geográfica e de fixação de jovens nos territórios a que as respetivas instituições de ensino se encontram afetas; indo mais além, o impacto económico das instituições de ensino superior no desenvolvimento regional tem sido, amiúde, objeto de estudo, sendo pacífico que, em maior ou menor medida, promovem, no mínimo, a criação de emprego, tanto no plano das próprias instituições como na área da prestação de serviços à comunidade académica.

3. A Educação a *Direito* no Ordenamento do Território

Partindo destas aceções, podemos aventar duas ideias fundamentais. A primeira é a de que o domínio da educação reveste, pelas suas implicações, a maior relevância para o Direito e, em especial, para os valores que o Direito visa projetar numa comunidade histórico-culturalmente localizada; a segunda assenta no carácter estratégico da educação na definição de políticas eficazes de ordenamento do território – ainda mais quando as políticas em apreço se focarem, especialmente, na garantia da coesão social e territorial.

Tendo presentes estas duas premissas, permitamo-nos olhar para o nosso ordenamento jurídico. A ideia que advogamos – e que procuraremos demonstrar - é a de que, em especial no caso português, a aposta na Educação e, sobretudo, no ensino superior parece ser, se não a mais *idónea*, das estratégias mais adequadas à prossecução da coesão social e territorial do país; mas não só – a aposta numa política educativa suportada num entendimento, de inspiração aristotélica, da educação terciária e do seu papel no contexto do *contrato social português e europeu* constitui igualmente um veículo de excelência para a realização das tarefas fundamentais do Estado português consagradas na Constituição de 1976. Cremos que uma construção jurídico-normativa que compreenda e protagonize um sistema de ensino superior na plenitude das suas potencialidades é motor de desenvolvimento suficiente, capaz e idóneo à realização da coesão social e territorial que se almeja não só com a Estratégia Europa 2020, mas que se encontra desde logo inscrita no *projeto de país* postulado na CRP.

II. A Educação Superior em Portugal: Enquadramento histórico-jurídico

1. Da génese da Universidade em Portugal ao momento presente

1.1. Do primeiro Estudo Geral ao Estado Novo

A diversidade de perfis institucionais que hoje conhecemos reporta-se, sem surpresa, ao concreto momento histórico-cultural em que nos inserimos. Parece-nos, assim, indispensável a breve referência à génese da Universidade na Europa e em Portugal; só assim nos poderemos arrogar alcançar o entendimento propugnado.

Não nos pretendendo substituir à clássica síntese histórico-jurídica lavrada por MARCELO REBELO DE SOUSA a propósito da *Natureza Jurídica da Universidade no Direito Português*, importa reter que o Ensino Superior nasce na Europa com a criação dos Estudos Gerais², ora por iniciativa de professores e alunos (veja-se o caso do *Studium* de Bolonha, datado de 1088), ora por iniciativa das entidades eclesiásticas (como é exemplo e máxima expressão a Universidade de Paris, fundada em 1170). A distinção releva sobretudo no plano da organização e governo das instituições: os Estudos Gerais de base laica conheceram, tradicionalmente, modelos de verdadeiro autogoverno, “cabendo aos discentes a elaboração de estatutos, a designação de reitores, conselheiros, bedel e até professores”³.

Certo é que já no séc. XI os Estudos Gerais gozavam de autonomia estatutária, de individualidade jurídica própria e de gestão administrativa e financeira específica. No cerne dos Estudos Gerais - e enquanto seu substrato pessoal - compreendia-se a Universidade, isto é, o conjunto de docentes e discentes reunidos com o propósito de produzir e transmitir conhecimento.

² MARCELO REBELO DE SOUSA, *Natureza Jurídica da Universidade no Direito Português*, Publicações Europa-América, 1992.

³ MARCELO REBELO DE SOUSA, *ob. cit.*

Portugal foi, consabidamente, das primeiras nações a acolher no seu território o estabelecimento de uma Universidade: o primeiro Estudo Geral português data de 1290 (fixando-se definitivamente em Coimbra no ano de 1537) e seguiu tendencialmente o modelo laico, assumindo-se como corporação com autonomia estatutária, financeira, administrativa e jurisdicional.

À semelhança do que se ia verificando um pouco por toda a Europa, o Estudo Geral foi adquirindo crescente relevância política, passando o poder monárquico a ocupar-se de aspetos essenciais da sua governação, como a designação do reitor, a partir do estatuto universitário decretado por D. Manuel I no início do séc. XVI e ao arrepio de uma corrente de progressiva perda de autonomia dos Estudos Gerais, entretanto renomeados Universidades, em favor de uma maior dependência do Estado.

Esta tendência marcará indelevelmente a história da Universidade em Portugal, de tal sorte que só no início do séc. XX surgirão novas universidades públicas (Universidade de Lisboa e Universidade do Porto), acompanhando, de resto, o *boom* de universidades por todo o Mundo. A criação da Universidade Técnica de Lisboa seguir-se-ia pouco depois, em 1930.

1.2. De instrumento de *tecnologia social* a veículo de *mobilidade social*

A política educativa do Estado Novo assentava na ideia da educação enquanto *tecnologia social*, postulando-se o princípio de que ao indivíduo cabia a educação condizente com o seu estatuto social⁴. Tal filosofia, conjugada com a extinção do ensino infantil oficial e acrescida de uma parca previsão de escolaridade obrigatória, conduziu ao gravoso empobrecimento formativo da população. Já com Leite Pinto, é realizada pela OECE/OCDE, em 1959/1960, a primeira avaliação do ensino científico e técnico em Portugal; o exame estará na origem do Projeto Regional do Mediterrâneo e inaugurará um período de decisiva colaboração da OCDE na construção das políticas públicas de educação no País.

A resposta política a este profundo défice de quadros surge com a reforma operada pelo Professor Doutor José Veiga Simão, Ministro da Educação do governo de Marcello Caetano,

⁴ Assim, VALTER LEMOS, *A OCDE e a mudança de paradigma nas políticas públicas de educação em Portugal: o Projeto do Mediterrâneo e a reforma Veiga Simão*, CIES e-Working Paper N.º 174/2014, CIES e-Working Papers (ISSN 1647-0893), ISCTE-IUL, disponível em www.cies.iscte-iul.pt, p. 3

sob a égide da qual foram fundadas a Universidade Nova de Lisboa (1970), a Universidade de Aveiro (1973), a Universidade do Minho (1973) e o Instituto Universitário de Évora (1973), mais tarde convertido em Universidade (1979). À intensa diversificação da rede institucional pública – ainda hoje pedra de toque do sistema de ensino superior -, acresceu a abertura à iniciativa privada no domínio da criação de estabelecimentos de ensino superior. Por fim, ainda no âmbito da reforma Veiga Simão e com o apoio da OCDE e do Banco Mundial, dá-se a criação do ensino superior politécnico - enquanto alternativa de curta duração, incidência regional e foco na aquisição de competências orientadas para o mercado – com vista a uma aceleração do ciclo formativo e consequente qualificação de ativos que pudesse fazer frente ao cenário educativo do Portugal de setentas.

A Revolução de Abril trouxe consigo o aumento exponencial da procura no ensino superior⁵, legitimando a tendência de proliferação de instituições (tanto públicas como privadas) de natureza universitária e politécnica. O final da década de 70, bem como as décadas de 80 (que trouxe até nós a Lei de Bases do Sistema Educativo, em 1986⁶) e 90, seriam marcadas pela discussão quanto ao modelo de acesso e financiamento do sistema.

1.3. Os dilemas de hoje

O momento presente é o de reflexão do modelo adotado: os temas do acesso e do financiamento estão hoje postos em crise, sobretudo após se verificarem na segunda década do séc. XXI a quebra no número de matriculados pela primeira vez e a retração do número de vagas, ambas no contexto do período de crise económica e assistência financeira. Acrescem as preocupações relativas à autonomia das instituições públicas no âmbito da prossecução dos interesses coletivos a elas atribuídos, convidando a um certo regresso às notas de autonomia que originariamente caracterizam as Universidades; a par da necessária consideração sobre a maior preponderância do substrato pessoal ou do substrato patrimonial a elas afeto na definição dos modelos de governo. Por fim, o encurtamento das diferenças

⁵ Assim, AUGUSTO SANTOS SILVA/ ANA SERRANO, *A Gestão do Acesso ao Ensino Superior*, in *40 Anos...*, p 652.

⁶ Remete-se a análise deste e dos restantes diplomas legislativos estruturantes para o Cap. III.

entre os subsistemas politécnico e universitário conduziram à urgência de clarificar, efetivamente, a missão de ambos no contexto da missão do ensino superior.

2. Enquadramento Constitucional do Ensino Superior

2.1. Generalidades

Entre nós, o ensino superior tem ensejo constitucional com a Carta Constitucional de 1826⁷. A Constituição da República Portuguesa de 1976 (doravante CRP) é, no entanto, a primeira a desenvolver consistentemente a ideia de política educativa em geral, conjugando-a com a definição de política científica e cultural (ou, se preferirmos, de *programa científico e cultural*).

Tradicionalmente, a doutrina analisa a tutela constitucional do ensino superior por referência a duas dimensões essenciais⁸: na consagração da liberdade de aprender e ensinar no plano dos direitos, liberdades e garantias, avultando os arts. 42º (liberdade de criação cultural), 43º (liberdade de aprender e ensinar); e enquanto dimensão da *constituição cultural*⁹ decorrente do princípio da socialidade, elencando-se os arts. 73º (educação, cultura e ciência), 74º (ensino), 75º (ensino público, particular e cooperativo), 76º (universidade¹⁰ e acesso ao ensino superior) e 77º (participação democrática no ensino). É pois, no plano destas dimensões essenciais que são aferidos os vetores que norteiam a construção jusconstitucional da educação superior, que se consubstanciam, com ALEXANDRA

⁷ Estatuindo o art. 145º que a “*inviolabilidade dos Direitos Cívicos e Políticos dos Portugueses, que tem por base a liberdade, a segurança individual e a propriedade, é garantida pela Constituição do Reino*”, pelas formas aí previstas, entre as quais se prevê no §32º “*Colégios e Universidades, onde serão ensinados os Elementos das Ciências, Belas Letras e Artes*”. A Constituição de 1838 manteria esta dupla natureza do ensino superior enquanto direito (dos cidadãos) e garantia (de prestação positiva do Estado) no número 2 do artigo 28º.

⁸ Assim, MARIA TERESA RODRIGUES BAPTISTA LOPES, *A relação jurídica de ensino-aprendizagem e o estatuto do estudante no ensino superior público*, dissertação apresentada no âmbito do 2º ciclo de estudos em Direito na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2013, p. 20.

⁹ V. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7ª Ed., Almedina, p. 349.

¹⁰ Tendo o ensino superior politécnico sido efetivamente criado em 1977, o fato de não constar da previsão constitucional não impede a extensão teleológica do preceito (aliás, como veremos, o RJIES opera a extensão legal das previsões de autonomia institucional positivadas a propósito do ensino universitário).

LEITÃO¹¹, na assunção de um direito fundamental de acesso ao ensino superior e na garantia constitucional de autonomia das IES.

Entendemos acrescentar ao que fica dito uma terceira dimensão de índole simultaneamente fundamentante e instrumental: fundamentante, porque é a luz desta que visamos conferir renovada materialidade à teleologia que será, no nosso entender, mais constitucionalmente adimplente a presidir ao modelo de ensino superior perfilhado; instrumental, não apenas no plano da efetivação material dos preceitos acima elencados, mas também enquanto “carta de intenções” quanto à racionalidade da intervenção do Estado no plano do ensino superior. Reconduzimo-nos, sobretudo, aos artigos 9º, 26º/1, 37º¹², 70º, 78º, 80º, 81º, 90º e 91º.¹³

2.2. Do direito fundamental de acesso ao ensino superior: três ideias

Estatui o art. 26º/1 CRP que “*a todos são reconhecidos os direitos à identidade pessoal, ao desenvolvimento da personalidade (...) e à protecção legal contra quaisquer formas de discriminação*”.

É natural a conexão entre um direito à educação e o direito ao livre desenvolvimento da personalidade. A educação toma um lugar determinante não só na definição da identidade sociocultural do indivíduo, como da conformação da sua visão da vida em geral, devendo ser hoje uma preocupação central na infância, na adolescência ou na idade adulta. Parece-nos hoje impensável a construção da personalidade do indivíduo sem o cômputo das interações (ainda que meramente empíricas) que constituem o seu processo educativo.

¹¹ V. ALEXANDRA LEITÃO, *Fundamentos constitucionais do Ensino Superior*, in 40 Anos..., p. 525 – um texto que, de resto, recomendamos para o aprofundamento devido do tema em apreço no presente capítulo.

¹² No sentido de que “a relação jurídica de ensino não pode, nos dias de hoje, ser cabalmente compreendida sem apelar ao enquadramento constitucional das liberdades de pensamento e sua expressão”, v. CARLA AMADO GOMES, “Apontamentos sobre o direito ao recurso das decisões de avaliação de conhecimentos no ensino superior”, in *Educação e Direito*, Sep. Da Associação Portuguesa de Direito da Educação, n.º 2, Lisboa, 1999, p. 53.

¹³ A título acessório, refiram-se todos os restantes preceitos relativos à educação [arts. 36º, n.ºs 3 e 5; 58º, n.º3, al. c); 66º, n.º2, al. g); 67º, n.º2, l c); 68º, n.º1] e ao ensino em geral [arts. 41º, n.º5, 1ª parte; 59º, n.º2, al. f); 164º, al. i)] que enformam o que temos, com JORGE MIRANDA, por Constituição da educação. V. JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, 2ª Ed., Wolters Kluwer/ Coimbra Editora, p. 931 e 932.

Nos termos inculcados no artigo 43º, “*é garantida a liberdade de aprender e ensinar*”, uma liberdade cujo conteúdo é incindível, de parte a parte (tanto no plano de quem aprende como de quem ensina no contexto de uma relação jurídica de *ensino-aprendizagem*¹⁴), da liberdade de pensamento e de expressão consagrada no art. 37º/1 CRP e da liberdade de criação e fruição intelectual, científica e artística preconizada no art. 42º da Lei Fundamental.

Todos têm direito à educação e à cultura (art. 73º/1 CRP), cabendo ao Estado promover a democratização da educação, tendo em vista a igualdade de oportunidades - a superação das desigualdades económicas, sociais e culturais -, o desenvolvimento da personalidade e do espírito de tolerância, orientada para o progresso social e para a participação democrática na vida coletiva (art. 73º/2)¹⁵. Cabe igualmente ao Estado pugnar pela democratização da cultura (art. 73º/3) e pelo fomento da criação e investigação científicas, bem como visar o desenvolvimento tecnológico (art. 73º/4).

No contexto de um direito ao ensino, o paradigma de igualdade de oportunidades na educação deve manifestar-se não só ao nível do acesso mas igualmente ao nível do êxito escolar (art. 74º/1); por isso se imputa ao Estado, entre outras responsabilidades na realização da política de ensino - e especialmente no plano de um sistema público [art. 74º/2, al. b)] -, a tarefa de garantir a todos, segundo as suas capacidades (intelectuais e psicológicas¹⁶), o acesso aos graus mais elevados do ensino, da investigação científica e da criação artística [al. d)].

No mesmo sentido, o horizonte prosseguido é o da progressiva gratuitidade de todos os graus de ensino [al. e)] enquanto forma de eliminação definitiva dos entraves à educação baseados na condição económica dos prospetivos alunos; e, bem assim, a integração das escolas nas comunidades que servem, interligando o ensino e a atividade económica, social e cultural dessas comunidades [al. f)].

Consequentemente, o regime de acesso à Universidade e às demais instituições do ensino superior deverá nortear-se pelos vetores da igualdade de oportunidades e da democratização

¹⁴ Para um aprofundamento da relação jurídica de ensino-aprendizagem, V. MARIA TERESA RODRIGUES BAPTISTA LOPES, ob. cit.

¹⁵ Uma incumbência que sai reforçada no contexto das políticas de juventude: diz-nos o art. 70º/1 CRP que “*os jovens gozam de protecção especial para efectivação dos seus direitos económicos, sociais e culturais, nomeadamente (...) no ensino, na formação profissional e na cultura*”, ao passo que no n.º 2 do mesmo artigo se assinala que “*a política de juventude deverá ter como objectivos prioritários o desenvolvimento da personalidade dos jovens, a criação de condições para a sua efectiva integração na vida activa, o gosto pela criação livre e o sentido de serviço à comunidade*”).

¹⁶ Assim, GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 4ª Ed., Vol. 1, Coimbra Editora, p. 899.

do sistema de ensino (art. 76º/1 CRP, 1.ª parte), devendo ainda ter em conta as necessidades de quadros qualificados e a elevação do nível educativo, cultural e científico do país (art. 76º/1 CRP, 2.ª parte). Historicamente, aqui que se colocam os maiores desafios no que ao financiamento e ao acesso diz respeito; certo é que, seja pela relação entre o volume de oferta formativa e a necessidade de quadros qualificados numa determinada área, ou mesmo pela preservação de um padrão de sustentabilidade/qualidade (pedagógica, administrativa, financeira) adequada à realização das suas finalidades, é admitida a limitação quantitativa do acesso através do instrumento comumente apelidado de *numerus clausus*, sobre o qual nos debruçaremos com maior propriedade *infra*.

Partindo das inferências jusconstitucionais vertidas nos artigos supracitados, avançamos ideias que nos parecem traves-mestras de uma arquitetura *mais* constitucionalmente conforme da política de ensino superior português.

A primeira ideia que assinalamos é a da incindibilidade – expositivamente infirmada - da educação, da cultura e da ciência¹⁷, no contexto da construção de uma política pública de ensino superior apta a realizar plenamente o programa constitucional. Até agora falámos, quase indistintamente, de educação, ciência e cultura, e tal deve-se ao facto, empiricamente constatável, de que, ainda que em diferentes dimensões¹⁸, são elementos essenciais da missão histórico-cultural da Universidade. Esta assunção é fundamental se pretendermos aquiescer a verdadeira natureza das instituições de ensino superior que são, a um tempo, entidades formadoras, centros de investigação e desenvolvimento técnico-científico e agentes culturais no contexto da região, do país e do mundo.

A segunda ideia que nos parece relevante é a de que à definição da política pública de educação deve ser chamado a intervir um desígnio de racionalização do território, servindo as escolas como verdadeiros elementos de coesão e dinamização de todo o território nacional. Nesse sentido, a política pública de ensino superior prosseguida pelo Estado

¹⁷ Um modelo com suporte positivado, mesmo que a título parcial noutras experiências constitucionais, como a brasileira.

¹⁸ GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 4ª Ed., Vol. I, Coimbra Editora, p. 889

parece-nos ser um elemento central no âmbito das políticas públicas de planeamento previstas nos art. 80º e, em especial, art. 81º, als. a), b), e), j) e m) e arts. 90º e 91º CRP¹⁹.

A terceira ideia é no sentido de se incluir no conceito de acesso ao ensino superior não apenas a dimensão imediata da educação mas também a dimensão da investigação e, bem assim, da docência (nas específicas dimensões identificadas com o conteúdo dos arts. 42º e 43º CRP).

Por fim, se o texto constitucional erige o ensino superior enquanto veículo de justiça social e redistribuição de oportunidades – propondo-se garantir o acesso e o êxito escolar a todos, mediante a sua capacidade (intelectual e psíquica e não económica), numa lógica de igualdade de oportunidades; isto é, numa expressão repetidamente referida no texto constitucional, o horizonte é a “democratização do ensino” *na reserva do possível* -, então a exigência de superação de dificuldades económicas no contexto do acesso ao ensino superior, que se concretiza através do sistema de ação social escolar, parece abarcar todos os domínios onde a diferença de condição económica possa surtir um efeito discriminatório quanto à efetivação de direitos ou quanto ao acesso ao êxito escolar.²⁰

2.3. Da garantia constitucional de autonomia das instituições de ensino superior

Se podemos, por um lado, aferir a existência – desde logo na esfera individual de todas as pessoas singulares -, de um direito fundamental ao acesso ao ensino superior, é possível demonstrar, por outro lado, uma garantia constitucional – ou ainda, como é ideia recorrente no direito comparado, um direito das pessoas coletivas do tipo institucional *universidade*²¹ – de autonomia universitária, acolhida no art. 76º/2 CRP: “*as universidades gozam, nos termos da lei, de autonomia estatutária, científica, pedagógica, administrativa e financeira,*

¹⁹ E também no âmbito das políticas públicas de ordenamento do território, mormente na parte da alínea b) do n.º 2 do artigo 66.º CRP referente à “*correta localização das atividades*” e a um “*equilibrado desenvolvimento sócio-económico*”.

²⁰ Ou seja, não apenas a taxa de frequência prevista nos arts. 15º e 16º da LBFES, mas também as taxas e emolumentos previstos no art. 115º do RJES.

²¹ V. J. PACHECO DE AMORIM, A Autonomia das Universidades Públicas no Direito Português, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor José Joaquim Gomes Canotilho*, Vol. II, Coimbra Editora, 2012, pp. 57 e ss.

sem prejuízo de adequada avaliação da qualidade do ensino.”²² A autonomia universitária assim consagrada na Lei Fundamental compreende as dimensões estatutária, pedagógica, científica, administrativa e financeira; recentemente, o legislador optou, no art. 11º RJIES, por concretizar ainda outras dimensões que, em nosso entender, já em certa medida se enquadrariam numa compreensão absoluta das anteriores: a autonomia disciplinar, a autonomia cultural e a autonomia patrimonial. Quer isto dizer que as universidades se regem por estatutos por si elaborados e aprovados – ainda que sujeitos a homologação da tutela -; definem livremente a sua missão, o seu programa de formação e de atividade cultural, bem como de investigação e demais atividades científicas, e são soberanas na “*elaboração de planos de estudo, definição do objeto das unidades curriculares e dos métodos de ensino, afetação dos recursos e escolha dos processos de avaliação de conhecimentos, gozando os professores e estudantes de liberdade intelectual nos processos de ensino e de aprendizagem*”²³, bem como na própria criação dos ciclos de estudo – ainda que carecendo da devida acreditação -; gozam de “*autonomia de gestão, nos termos do artigo 108º do RJIES, nas dimensões patrimonial – deter património próprio, do qual podem dispor livremente [...], administrativa – emitir regulamentos, praticar atos administrativos e celebrar contratos administrativos (artigo 110º) -, financeira – aprovar o seu orçamento, gerir livremente os seus recursos financeiros conforme critérios por si estabelecidos [...], e ainda ao nível da gestão de pessoal.*”

Nos dizeres de J. PACHECO DE AMORIM, a CRP projeta a autonomia universitária enquanto “*garantia institucional de liberdade de investigação e ensino científicos (autonomias científica e pedagógica) - tendo o constituinte acrescentado ainda no âmbito autónomico académico as dimensões instrumentais em matéria administrativa e financeira (autonomias administrativa e financeira)*”, acolhendo-se assim, a partir de 1982, o modelo alemão de universidade, que preconiza uma *universidade científica*. A autonomia universitária seria consequência da consagração da liberdade (individual e coletiva) de ciência e de cátedra, de tal sorte que se havia de aferir a “*intransmissibilidade às universidades dos princípios constitucionais de democracia e da igualdade dos direitos de participação política, por redundar a imposição do dito princípio*

²² Sobre os “*aspectos constitucionais da autonomia universitária*”, v. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, Constituição da República Portuguesa Anotada, Vol. I, 4ª Ed., Coimbra Editora, 2014, p. 914 e ss.

²³ *Ob. Cit.*, pp. 532 e ss.

democrático num prejuízo para a liberdade de ciência dos docentes universitários”, ditando tal intransmissibilidade “a necessidade de se interpretar todo o regime da autonomia universitária à luz da mesma liberdade individual de ciência, da qual é instrumento – devendo esta prevalecer sobre os supostos “superiores” interesses públicos atribuídos às instituições toda a vez que se verifique alguma disfunção no exercício das respetivas atribuições e competências que faça conflitar os ditos interesses com aquela liberdade.”

Não podemos subscrever esta ideia sem as devidas ressalvas. Desde logo, porque as universidades não se limitam à mera existência enquanto centro de investigação: a sua missão é mais profunda, universalizante e mais abrangente, seja no plano da educação e ensino, seja no plano da atividade cultural, pelo que seria tomar o todo pela parte afastar as garantias do modelo democrático nas diversas expressões autonómicas das universidades. Além de que o direito de participação democrática de alunos e professores na gestão democrática das escolas e, bem assim, no autogoverno das universidades, mas também no que concerne à própria política de ensino, resulta do art. 77º CRP. Coisa diferente será, naturalmente, se nos estivermos a referir em exclusivo ao plano científico, onde compreendemos a ideia de ausência de representação estudantil nos órgãos técnico-científicos; mas a dimensão científica é apenas uma das expressões identitárias das Universidades, cujo perfil de governo institucional pressupõe, no mais, o envolvimento da comunidade organizada no seio daquelas.

A garantia constitucional de autonomia científica e pedagógica do art. 76º/2 vale, de igual forma, para entidades de natureza pública (criadas ao abrigo da prerrogativa estadual infirmada pelo art. 75º/1 CRP) e privada (cuja admissibilidade é constitucionalmente aquilatada no art. 75º/2 CRP); no entanto, observa-se a existência de regimes de autonomia diversos em matéria administrativa e financeira²⁴ a que teremos oportunidade de aludir adiante. E vale, por extensão legal (art. 11º RJIES), para os institutos politécnicos que, ainda que a sua previsão normativa anteceda cronologicamente a própria CRP, não lograram consagração explícita no texto constitucional no que concerne à autonomia institucional preconizada naquele número do

²⁴ V. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, Constituição da República Portuguesa Anotada, Vol I, 4ª Ed, Coimbra Editora, 2014, p. 917

art. 76^{o25}, embora se possam achar considerados no número 1 do mesmo preceito (“*demais instituições do ensino superior*”), a propósito do regime de acesso ao ensino superior.

As universidades e politécnicos públicos são pessoas coletivas de tipo institucional; são qualificadas legalmente enquanto institutos públicos²⁶, ainda que dotados de regime especial, conforme sinalizado pela alínea *a*) do número 1 do art. 48º da Lei-Quadro dos Institutos Públicos (LQIP)²⁷. Tal qualificação, nem sempre pacífica, abre a porta à indagação legítima quanto à posição que estes ocupam no plano da organização administrativa do Estado: da LQIP resulta, perentoriamente, que os institutos públicos integram, em princípio, a administração indireta do estado (art. 2º/1 LQIP); no entanto, acompanhamos a maioria da doutrina²⁸ na assunção das universidades e institutos politécnicos como integrantes da administração autónoma do Estado – atentas as notas de autonomia e relevada a essencialidade do autogoverno à conceção de universidade -, estando assim sujeitas à tutela – de mera legalidade – e à fiscalização por parte da entidade ministerial competente.

²⁵ Neste sentido, V GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol I, 4ª Ed, Coimbra Editora, 2014, p. 917

²⁶ Não obstante, tendemos a simpatizar com a ideia, defendida por MARCELO REBELO DE SOUSA, de que as universidades devem ser, cumulativamente, associações, estabelecimentos e administração autónoma. V. MARCELO REBELO DE SOUSA, *ob. cit.*, p.47 e ss.; LUÍS P. PEREIRA COUTINHO, *Problemas jurídicos relativos à natureza das Universidades e das Faculdades*, p. 6, disponível em https://www.icjp.pt/sites/default/files/media/o_problema_da_natureza_das_universidades.pdf.

²⁷ Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º96/2015, de 29 de maio.

²⁸ Assim, ALEXANDRA LEITÃO, *ob. cit.*; MARCELO REBELO DE SOUSA, *ob. cit.*; GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol I, 4ª Ed, Coimbra Editora, 2014, p. 916.

III. Organização do Sistema de Ensino Superior Português

1. Vetores do Sistema: Diversidade, Igualdade de Oportunidades de Acesso e Equidade

A organização do sistema de ensino superior português alicerça-se hoje na diversidade da oferta educativa com vista a habilitar diferentes públicos com ferramentas formativas capazes de fazer frente aos desafios de uma sociedade historicamente carente de quadros qualificados.

A esta opção, que terá concretização prática no próprio paradigma institucional da rede, encontra-se igualmente subjacente a intenção de equidade no acesso à educação enquanto mecanismo de *mobilidade social*²⁹, por contraposição a uma conceção da educação enquanto *tecnologia social*³⁰ que marcara o regime salazarista e que tinha como corolário, em certa medida, a adequação do horizonte educativo do indivíduo ao seu estrato social, mitigando expectativas de uma reconfiguração social por via da escolarização. As exigências de equidade, de igualdade de oportunidades no acesso e permanência e de diversificação da oferta formativa no plano do ensino superior são vetores fundamentais à visão da política educativa assegurada no texto constitucional, umbilicalmente ligada ao *projeto de País* prosseguido após a Revolução de Abril.

1.1 Garantias de Diversidade

²⁹ Parece ser, contudo, sustentável a tese de uma desigualdade de oportunidades na distribuição pelas diferentes instituições e até pelas diversas áreas do saber, dado que as pré-construções sociais a propósito da remunerabilidade e do prestígio das propostas educativas originam, por si mesmas, desequilíbrios (v. ALBERTO AMARAL e ORLANDA TAVARES, *Bases da organização do sistema: diversidade, acesso e equidade*, in *40 Anos de Políticas de Ciência e de Ensino Superior*, org. Manuel Heitor e Maria de Lurdes Rodrigues).

³⁰ Mais concretamente, enquanto “*um conjunto de medidas objetivamente orientadas, no caso dos utilizadores das escolas, não para influir na sua trajetória social... mas na representação que os sujeitos tinham do seu destino; e portanto também orientadas para influir no ajustamento da expectativa subjetiva ao destino objetivo*”, in GRÁCIO (1986) *apud* VALTER LEMOS, *ob. cit.*

No plano do regime legal vigente, o tema em apreço vem, desde logo, contemplado na Lei 46/86 - Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE)³¹ -, em virtude da qual o sistema de ensino superior, analisado enquanto estrato do sistema educativo (nos termos do n.º 3 do art. 4º), se norteia pelos princípios gerais constantes do art. 2º - que se resume, em larga medida, à transposição para este diploma legal do enquadramento constitucional fornecido pelos art. 43º, 73º, 74º, 75º e 76º CRP, sobre o qual já tivemos oportunidade de nos debruçar - e pelos princípios organizativos prescritos no art. 3º, entre os quais pontifica a intenção de *“descentralizar, desconcentrar e diversificar as estruturas e ações educativas de modo a proporcionar uma correta adaptação às realidades, um elevado sentido de participação das populações, uma adequada inserção no meio comunitário e níveis de decisão eficientes”*³².

O Regime Jurídico das Instituições do Ensino Superior (RJIES)³³ concretiza igualmente esta ideia de diversidade no n.º 2 do art. 3º, ao estabelecer que a organização do sistema de ensino superior *“deve corresponder às exigências de uma procura crescentemente diversificada de ensino superior orientada para a resposta às necessidades dos que terminam o ensino secundário e dos que procuram cursos vocacionais e profissionais e aprendizagem ao longo da vida.”*

Esta orientação concretizar-se-á tanto no plano da diversidade institucional como no da diversidade formativa. Em relação ao tipo de instituições, a garantia de diversidade é consumada com o estabelecimento das *binariedades*; quanto à dinâmica da formação ministrada, tal exigência vê-se satisfeita com a organização em ciclos de estudos, como veremos adiante.

³¹ Para a presente análise, por motivos de economia textual, não nos debruçaremos sobre a evolução histórica da Lei de Bases do Sistema Educativo, tomando por referência exclusiva a redação que lhe foi dada pela Lei n.º 85/2009 de 27 de Agosto.

³² Art. 3º, al. g) LBSE. O art. 3º avança um significativo elenco de corolários da missão do sistema educativo no contexto do *projeto de País* consumado na CRP de 1976. Com efeito, procura-se efetivar a afirmação de uma sociedade *“fiel à matriz histórica de Portugal (...) no quadro da tradição universalista europeia”* através da construção de uma educação para todos, cosmopolita e tolerante, que visa simultaneamente contribuir *“para a realização pessoal e comunitária dos indivíduos”* e *“para a correção das assimetrias de desenvolvimento regional e local, devendo incrementar em todas as regiões do País a igualdade de acesso aos benefícios da educação, da cultura e da ciência”*; a Lei não esquece o contexto histórico da educação em Portugal e visa igualmente *“assegurar uma escolaridade de segunda oportunidade aos que dela não usufruíram na idade própria”*, bem como o combate à discriminação de género. Ideia-chave é, igualmente, a ideia de que o sistema educativo se quer democratizado *“através da adoção de estruturas e processos participativos na definição da política educativa, na administração e gestão do sistema escolar e na experiência pedagógica quotidiana, em que se integram todos os intervenientes no processo educativo, em especial os alunos, os docentes e as famílias”*.

³³ Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro.

A) A primeira binariedade (quanto à natureza do ensino ministrado)

É com este intuito que o sistema de ensino superior compreende duas tipologias de ensino – o ensino universitário e o ensino politécnico (art. 11.º, n.º1 LBSE; art. 3º, n.º1 RJIES) – bem como várias modalidades de graus e diplomas³⁴, sendo certo que nem todas as tipologias (nem todos os estabelecimentos) de ensino serão adequadas à concessão de todos os graus consagrados, conforme o disposto no art. 14º³⁵. O RJIES parte desta premissa e apelida-a de “*natureza binária do sistema de ensino superior*”. Assim, nos termos do nº 1, “*o ensino superior organiza-se num sistema binário, devendo o ensino universitário orientar-se para a oferta de formações científicas sólidas, juntando esforços e competências de unidades de ensino e investigação, e o ensino politécnico concentrar-se especialmente em formações vocacionais e em formações técnicas avançadas, orientadas profissionalmente.*”

Nos termos do art. 17º LBSE, a cada modalidade de ensino (politécnico e universitário) corresponde um perfil institucional – em princípio – adequado ao *thelos* em apreço. O ensino universitário realiza-se em universidades e em escolas universitárias não integradas (n.º 1), ao passo que o ensino politécnico se realiza em escolas superiores (n.º2)³⁶. As universidades podem, contudo, integrar escolas superiores do ensino politécnico (n.º3)³⁷, enquanto que as escolas superiores se poderão associar em unidades mais amplas, segundo critérios de interesse regional ou de natureza das escolas. O RJIES assegura, no art. 12º, a diversidade de organização institucional, estabelecendo ainda que, “*no quadro da sua autonomia, e nos*

³⁴ Os estabelecimentos de ensino superior podem realizar cursos não conferentes de grau académico cuja conclusão com aproveitamento conduza à atribuição de um diploma (art. 15º LBSE).

³⁵ Os graus de licenciado e mestre são hoje conferidos tanto no ensino universitário como no ensino politécnico, reservando-se para os estabelecimentos de ensino superior universitário que cumpram cumulativamente os requisitos dos n.ºs 11 e 12 do mesmo artigo a qualificação para ministrar o ciclo de estudos conducente ao grau de doutor.

³⁶ Curioso é surpreender, ainda neste número, a ideia de que essas escolas superiores serão “*especializadas nos domínios da tecnologia, das artes e da educação, entre outros*”. Este recurso a um elenco exemplificativo das áreas do saber destinadas a esta modalidade de ensino não tem paralelo na prescrição do número 1 do mesmo artigo e, conjugado com o que resulta do número seguinte, constitui mais um indicador de um certo ambiente de *subalternização originária* do ensino politécnico em função do ensino universitário.

³⁷ Nos termos do n.º 6 do art. 13º RJIES, “*quando tal se justifique, sob condição de aprovação pelo ministro da tutela, precedida de parecer favorável do Conselho Coordenador do Ensino Superior, as escolas de ensino politécnico podem, fundamentada e excecionalmente, integrar-se em universidades, mantendo a natureza politécnica para todos os demais efeitos, incluindo o estatuto da carreira docente, não sendo permitidas fusões de institutos politécnicos com universidades*”. Ou seja, uma escola superior poderá, sob aprovação pelo ministro da tutela, integrar-se numa universidade, mas essa possibilidade já será vedada a um conjunto de escolas superiores agrupadas em razão de interesse regional (um instituto politécnico), ainda que tal medida melhor sirva os interesses de ambas as instituições e as finalidades que ambas prosseguem.

termos da lei, as instituições de ensino superior organizam-se livremente e da forma que considerem mais adequada à concretização da sua missão, bem como à especificidade do contexto em que se inserem”.

Assim, a rede de educação superior é composta por instituições universitárias (historicamente cosmopolitas, orientadas para a promoção de ciclos de estudos tendencialmente mais longos, com ênfase nos ensinamentos teóricos, na dimensão da investigação e da produção de conhecimento³⁸) e instituições politécnicas (historicamente criadas para proporcionar ciclos de estudo de curta duração, tendencialmente distribuídas em função das específicas necessidades formativas de cada região e orientadas para a aquisição de conhecimentos técnicos conducentes a uma rápida integração no mercado de trabalho).

O conceito de *binariedade* acima aludido, historicamente fundado na necessidade da criação de ciclos de estudos de curta duração – sendo essa, *prima facie*, a primeira linha de diferenciação entre a formação ministrada no ensino universitário e aquela que se visava prosseguir com o que hoje denominamos de ensino politécnico -, encontra-se atualmente em crise: nos termos do Decreto-Lei n.º 74/2006, de 24 de março, na redação que lhe é dada pelo Decreto-Lei n.º 107/2008 de 25 de junho, tanto os ciclos de estudo do ensino universitário como politécnico passaram a ter, na generalidade dos casos, a mesma duração e acreditação³⁹. A este fator junta-se um outro, relacionado com a aparente confusão de nomenclaturas entre cursos ministrados no ensino universitário e politécnico, na senda da conclusão óbvia: se os ciclos de estudo possuem a mesma duração e a mesma nomenclatura, mais facilmente se encontrarão, na óptica da procura e em especial nos grandes centros

³⁸ Em certa medida, alguns autores reconhecem ao conhecimento científico produzido nas universidades uma autonomia face aos resultados de aplicação desse conhecimento, de tal sorte que a aplicabilidade ou não do conhecimento produzido seria irrelevante no quadro da produção desse conhecimento (estritamente) científico. Assim, BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS, *A Universidade do Séc. XXI: para uma reforma democrática e emancipatória da Universidade*, 2004, p. 29, disponível em <http://www.ces.uc.pt/bss/documentos/auniversidadedosecXXI.pdf>.

³⁹ O sistema de créditos (ECTS) serve o propósito de uniformização tendente à criação do espaço europeu de ensino superior preconizado na Declaração de Bolonha - da qual Portugal foi estado signatário a 19 de junho de 1999 – e teve receção legal no nosso ordenamento jurídico com o Decreto-Lei n.º 42/2005, de 22 de fevereiro (“*aprova os princípios reguladores de instrumentos para a criação do espaço europeu de ensino superior*”). Para uma breve análise do impacto de Bolonha no ensino superior português, v. MANUEL HEITOR/ HUGO HORTA, *Bolonha e o desafio da democratização do acesso ao conhecimento*, in *40 anos de políticas de ciência e ensino superior*, org. Maria de Lurdes Rodrigues e Manuel Heitor, Almedina, 2015, pp. 559-589; também AMÉLIA VEIGA, *Análise do sistema de ensino após o processo de Bolonha*, in *40 anos...*, pp. 591-606.

urbanos, em posição de plena concorrência – um cenário tanto mais preocupante quanto esta “canibalização” se vai dando entre instituições públicas⁴⁰.

B) A segunda binariedade (quanto à natureza das instituições)

Em paralelo com esta natureza *binária* quanto à modalidade de ensino, o sistema de educação superior compreende o ensino superior público, composto pelas instituições pertencentes ao Estado e pelas fundações públicas de direito privado por ele instituídas [art. 4º, n.º 1, al.a) do RJIES] e o ensino superior privado, constituído pelos estabelecimentos pertencentes a entidades particulares e cooperativas [al.b)]⁴¹. Não é permitida, contudo, o funcionamento de estabelecimentos de ensino superior ou de ciclos de estudos conferentes de grau em regime de franquia (n.º 4).

A criação e a atividade das instituições e estabelecimentos de ensino superior estão sujeitas ao mesmo conjunto de requisitos essenciais, independentemente da sua natureza pública ou privada (art. 39º)⁴², aos quais se juntam um conjunto de requisitos específicos consoante a modalidade de ensino a ser ministrada (arts. 40º a 45º). A criação de instituições de ensino superior públicas dá-se por decreto-lei, obedece ao ordenamento nacional da rede nacional do ensino superior público e tem em consideração a sua necessidade e sustentabilidade (art. 31º). Já os estabelecimentos de ensino superior privados podem ser criados por entidades que revistam uma das formas jurídicas previstas nos n.ºs 1 e 2 do art. 32º, determinando o reconhecimento de interesse público⁴³ - condição essencial ao seu

⁴⁰ BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS fala de *crise de hegemonia* da universidade pública, quando posta em concorrência com modalidades de ensino mais práticas e com maior expressão no mercado – um fenómeno que resulta agudizado pelos fatores que elencámos acima. V. BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS, *Ob. Cit.*, p.5.

⁴¹ Na Lei n.º 26/2000 (Lei da Organização e Ordenamento do Ensino Superior), revogada pela Lei n.º 1/2003, falava-se mesmo em *subsistemas*. Assim, nos termos do art. 4º do referido diploma, consoante a natureza da formação ministrada ou a natureza da instituição, estaríamos perante ensino superior universitário ou politécnico, público ou privado. Este enquadramento tinha, a nosso ver, o mérito de expor, *prima facie*, a real diversidade de interesses e de posições perante a finalidade do processo educativo que se verifica entre os perfis institucionais relevados, como veremos adiante.

⁴² Torna-se, assim, imprescindível a verificação de um projeto educativo, científico e cultural e, concomitantemente, a existência de instalações e recursos materiais apropriados, bem como de uma oferta formativa e de um corpo docente próprio, adequado em número e em qualificação, à natureza – universitária ou politécnica - do estabelecimento em causa; a existência de serviços de ação social e a prestação de serviços à comunidade são igualmente elementos caracterizadores do núcleo essencial do conceito de instituição de ensino superior que parece preconizado no art. 40º.

⁴³ É possível antever que, no caso das instituições de ensino superior público, o interesse público na sua criação fundar-se-á na sua necessidade e sustentabilidade no contexto do ordenamento nacional da rede do ensino superior público e, concomitantemente, do sistema nacional de ensino superior; no plano dos estabelecimentos

funcionamento (arts. 33º, n.º4 e 36º, n.º1) –, por via de decreto-lei (art. 35º), a sua integração no sistema de ensino superior.

As entidades instituidoras, quando não tenham fins lucrativos, gozam dos direitos e regalias das pessoas coletivas de utilidade pública relativamente às atividades conexas com a criação e o funcionamento do(s) respetivo(s) estabelecimento(s) (art. 33º, n.º3 *a contrario*).

Ainda que com a ressalva expressa no n.º 6 do art. 13º, o RJIES admite e regula os procedimentos de fusão, integração, cisão, extinção e transferência de instituições de ensino superior.

No setor público, tais procedimentos são encarados enquanto mecanismos de racionalização da rede de instituições e da sua oferta formativa (art. 54º). Assim, as instituições de ensino superior público são extintas, fundidas⁴⁴, integradas ou cindidas sempre que tal se afigure o passo certo na prossecução da missão da educação superior pública. Estes procedimentos são efetivados por via de decreto-lei (art. 55º, n.º 1) que terá assessoriamente de determinar medidas de salvaguarda dos direitos dos estudantes, docentes e não-docentes e dos arquivos documentais da instituição (n.º3).

No plano do ensino particular e cooperativo, os estabelecimentos podem ser alvo de encerramento, fusão, integração ou transferência por decisão da entidade instituidora. Apelida-se de *transferência* o processo pelo qual uma entidade instituidora subingressa na posição de outra entidade instituidora, em virtude da transmissão de um estabelecimento de ensino. O processo em apreço tem especial utilidade nos caso de extinção ou dissolução da entidade instituidora originária e será o instrumento adequado a impedir o encerramento dos respetivos estabelecimentos de ensino e ciclos de estudo (art. 57º, n.º2, *in fine*). A nova entidade instituidora deverá igualmente preencher os requisitos necessários à criação e atividade daquela tipologia de estabelecimento (art. 57º, n.º4)⁴⁵. Se a transferência for impossível, o encerramento do estabelecimento de ensino deverá ser declarado por despacho fundamentado do ministro da tutela (art. 56º, n.º 3).

de ensino superior privado, não parece líquido que o reconhecimento de interesse público tenha em conta qualquer tipo de indicadores de racionalidade geográfica da oferta educativa no contexto *macro* do sistema de ensino superior. Desta forma, a liberdade de iniciativa privada no plano da criação do ensino superior particular e cooperativo, porque deixada à mercê das pressões do mercado em virtude de fraca regulação, parece mais apta a acentuar assimetrias regionais do que a corrigi-las.

⁴⁴ Sobre a recente fusão da Universidade de Lisboa com a Universidade Técnica de Lisboa e consequente nascimento da “Nova Universidade de Lisboa” recomenda-se a consulta da deliberação conjunta dos Conselhos Gerais da UL e da UTL, bem como do respetivo documento de suporte, disponíveis em http://www.isa.utl.pt/files/pub/organizacao/fusao/UL-UTL_30abril.pdf.

No caso de encerramento voluntário do estabelecimento pela entidade instituidora, esta fica obrigada à definição de medidas adequadas a proteger os interesses dos estudantes que serão sujeitas a homologação pelo ministro da tutela (art. 56º, n.º2); para a fusão, integração ou transferência, o RJIES não coloca quaisquer requisitos adicionais de homologação (nem sequer de mera fundamentação)⁴⁶, bastando a decisão da respetiva entidade instituidora (art. 57º, n.º 1).

B) Organização da formação ministrada

O dia 19 de junho de 1999, data da subscrição, pelos ministros da educação de 29 Estados europeus, da Declaração de Bolonha constitui um marco no entendimento da educação terciária enquanto fator de construção da identidade cultural e científica europeias; com efeito, a Declaração de Bolonha - que tem no Decreto-Lei n.º 42/2005, de 22 de fevereiro, a sua imediata tradução no nosso ordenamento jurídico – vem erigir pontes decisivas para a diversificação, acreditação e reconhecimento da experiência académica, tendo em especial consideração – conforme podemos encontrar no preâmbulo daquele diploma - “*i) o reconhecimento da necessária adaptação do processo de aprendizagem aos conceitos e perspetivas da sociedade moderna e aos meios tecnológicos disponíveis; ii) a perceção da necessidade de tornar o ensino superior mais atrativo e mais próximo dos interesses da sociedade, permitindo aos jovens uma escolha que lhes traga maior satisfação pessoal e maior capacidade competitiva no mercado europeu; iii) a perceção de que o conhecimento é um bem universal, na abertura que se preconiza deste espaço do conhecimento a países terceiros*”. Estabelecia-se a denominada Área Europeia de Ensino Superior (AEES), apostada na cooperação interinstitucional transnacional, centrada na riqueza multicultural do espaço europeu e realizada, em primeira linha, na mobilidade docente e discente.

À semelhança da diversidade de organização institucional assumida no art. 12º/1 do RJIES⁴⁷, os princípios fundamentais da organização da formação ministrada nas instituições

⁴⁶ O que concorre para a ideia de que o ensino superior privado, ainda que integre o sistema de ensino superior, dificilmente poderá ser perspetivado numa ótica de *rede* no quadro legislativo e regulamentar vigente.

⁴⁷ “*No quadro da sua autonomia, e nos termos da lei*”, com vista a afirmar, a título garantístico, uma certa normalização do modelo – uma preocupação que, no domínio dos ciclos de estudo, tem especial relevância

de ensino superior encontram-se definidos por via legal no RJIES (ainda que de forma incidental) e em diplomas avulsos. A título preliminar, assinalam-se, desde logo, três ideias fundamentais⁴⁸:

- A formação é organizada em *cursos*, compostos por *unidades curriculares*⁴⁹ de forma racionalmente agrupada em função do *plano de estudos*⁵⁰ adequado à finalidade daqueles – que pode ou não ser a conferência de um grau académico⁵¹;

- A *estrutura curricular*⁵² de cada curso deverá refletir a carga de esforço que o aluno deverá empregar em cada domínio científico com vista à conclusão do respetivo ciclo de estudos, utilizando para tal uma escala internacionalmente normalizada – o *European Credit Transfer System* (ECTS);

- As instituições encontram na *diversidade horizontal* – isto é, na variedade de ciclos de estudos conducentes ao mesmo grau académico em diferentes áreas do saber – e *vertical* – ou seja, na competência para a promoção de ciclos de estudos com vista a conferir diferentes graus académicos de progressiva complexidade – dos ciclos de estudos por si promovidos a pedra de toque da sua identidade institucional, em tal medida que:

a) A lei estabelece diferentes requisitos em matéria de diversidade (vertical e horizontal) de oferta formativa, consoante se trate de ensino superior politécnico ou universitário e de acordo com o grau de complexidade⁵³;

(pense-se, por exemplo, na matéria do reconhecimento de grau obtido em instituições de ensino superior nacionais no estrangeiro).

⁴⁸ Estas ideias fundamentais de organização da oferta formativa no ensino superior português traduzem, *grosso modo*, os quatro pilares fundamentais do Processo de Bolonha que podemos igualmente encontrar no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 42/2005: i) a adoção de uma estrutura de três ciclos no ensino superior; ii) a instituição de graus académicos intercompreensíveis e comparáveis; iii) a organização curricular por unidades de crédito acumuláveis e transferíveis no âmbito nacional e internacional; iv) a criação de instrumentos de mobilidade estudantil no espaço europeu de ensino superior durante e após a formação.

⁴⁹ Nos termos do art. 3.º, al a) do Decreto-Lei n.º 42/2005, bem como do art. 3.º, al. a) do Decreto-Lei n.º 74/2006, entende-se por «Unidade curricular» “a unidade de ensino com objetivos de formação próprios que é objecto de inscrição administrativa e de avaliação traduzida numa classificação final”.

⁵⁰ “O conjunto organizado de unidades curriculares em que um estudante deve obter aprovação para: i) a obtenção de um determinado grau académico; ii) a conclusão de um curso não conferente de grau; iii) a reunião de uma parte das condições para obtenção de um determinado grau académico” [art. 3.º/al. b), tanto do Decreto-Lei n.º 42/2005 como do Decreto-Lei n.º 74/2006].

⁵¹ Entendemos reservar a designação de *ciclo de estudos* para os cursos conducentes à concessão de grau académico.

⁵² “O conjunto de áreas científicas que integram um curso e o número de créditos que um estudante deve reunir em cada uma delas para: i) A obtenção de um determinado grau académico; ii) A conclusão de um curso não conferente de grau; iii) A reunião de uma parte das condições para obtenção de um determinado grau académico” [art. 3.º/al. i), tanto do Decreto-Lei n.º 42/2005 como do Decreto-Lei n.º 74/2006].

⁵³ Cfr. Arts. 42.º a 45.º do RJIES, prevendo-se ainda um regime de instalação no art. 46.º do mesmo diploma.

b) A adequação do corpo docente, das instalações e da atividade de investigação e desenvolvimento que a instituição comporta encontrar-se-ão delimitadas *a priori* pela tipologia dos cursos ministrados⁵⁴.

Se na matéria das binariedades nos indagávamos sobre o *quibus* do ensino superior português, debruçamo-nos agora sob o *quod*, tanto na perspectiva da oferta formativa disponibilizada pelas instituições como na forma como o discente prosseguirá a sua formação.

A intenção de fornecer a públicos diversos, consoante as necessidades, a variedade e flexibilidade adequadas à prossecução de estudos superiores consubstancia-se em iniciativas como a possibilidade de realização do curso em tempo parcial ou mesmo à distância (arts. 7.º e 8.º do Decreto-Lei n.º 42/2005), as oportunidades de mobilidade internacional (arts. 23.º e seguintes) ou a possibilidade de complementar a formação com a inscrição em unidades curriculares estranhas ao plano de estudo do curso frequentado – ou até independentemente da frequência de curso superior – (arts. 46.º e 46.º-A do Decreto-Lei n.º 74/2006). De igual modo, a possibilidade de ingresso num ciclo de estudos avançado sem necessária obrigatoriedade – pelo menos em abstrato – de conclusão prévia de um ciclo de estudos na mesma área do saber⁵⁵ (arts. 17.º e 30.º) amplia um leque de possibilidades focado no concreto perfil individual do prospetivo estudante, cuja definição repousa na sua esfera de autonomia.

Esta flexibilidade deve ser conjugada, no entanto, com a prerrogativa de dotar a formação ministrada de validade e eficácia no plano nacional e internacional, cumprindo na plenitude a missão – prospetivamente cosmopolita - do sistema⁵⁶⁵⁷. O reconhecimento de habilitação superior faz-se através da atribuição de diplomas (art. 39º do Decreto-Lei n.º 74/2006), conferidos no âmbito da realização com aproveitamento dos cursos ministrados,

⁵⁴ Cfr. arts. 42.º a 45.º do RJIES, no que concerne às instalações e laboratórios, e arts. 42.º a 53.º do RJIES no que concerne ao pessoal docente.

⁵⁵ A título de exemplo, o ingresso num mestrado de gestão após conclusão de licenciatura em direito.

⁵⁶ Daí que, a título exemplificativo, a obtenção de aprovação em unidades curriculares isoladas de outros planos de estudos não substitua a necessidade de aprovação em todas as unidades curriculares constantes de um certo plano de estudos com vista à sua conclusão e posterior concessão de grau académico.

⁵⁷ Esta ideia de normalização no plano internacional, vertida na Classificação Internacional Tipo da Educação (CITE), é entre nós transposta no sistema de classificação CNAEF, constante da Portaria n.º 256/2005, de 16 de março.

e de graus académicos conferidos no âmbito da conclusão dos cursos especialmente destinados à sua obtenção.

O sistema conhece três graus académicos, de progressiva complexidade: o grau de licenciado, o grau de mestre e o grau de doutor. Os cursos que visem conferir graus académicos denominam-se de ciclos de estudos (art. 61.º/1 RJIES). Nas instituições de ensino superior públicas, a competência para a criação de ciclos de estudos cabe ao Reitor, ouvido o conselho científico ou técnico-científico e o conselho pedagógico, enquanto que nos estabelecimentos de ensino superior privados caberá à entidade instituidora, ouvido o Reitor, presidente ou diretor, o conselho científico ou técnico-científico e o conselho pedagógico (art. 61.º/2). A entrada em funcionamento destes ciclos de estudos carece de acreditação pela Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior – A3ES – e do registo subsequente junto do ministério da tutela (art. 61.º/3), que implicará o reconhecimento, com validade geral, do grau ou graus conferidos (art. 61.º/6).

Nos termos do art. 4º do Decreto-Lei n.º 74/2006, as instituições de ensino superior universitário encontram-se habilitadas a conferir os graus de licenciado, mestre e doutor, ao passo que para as instituições de ensino superior politécnico se prevê a competência para conferir os graus de licenciado e mestre.

O incentivo à aprendizagem contínua é reforçado com a possibilidade de criação de cursos não conferentes de grau académico por parte das IES. Estes não serão objeto de acreditação e registo (arts. 61.º/3 e 62.º/3 do RJIES, *a contrario*), cabendo aos órgãos competentes das IES a responsabilidade de fixar as condições de aplicação do sistema de créditos curriculares (art. 10º do Decreto-Lei n.º 42/2005). Os cursos não conferentes de grau adotam, frequentemente, uma de três modalidades: *cursos de especialização*, *cursos de estudos avançados* e *cursos de formação*. Independentemente da modalidade, estamos perante cursos de curta duração, frequentemente lecionados em período pós-laboral e, na generalidade dos casos, visam habilitar o aluno de competências técnico-científicas que potencialmente o diferenciam no seu contexto académico e profissional, presente ou prospetivo.

Os graus académicos e diplomas conferidos no âmbito da conclusão de cursos ministrados nas instituições de ensino superior portuguesas são, em harmonia com os

compromissos assumidos pelos Estados subscritores da Declaração de Bolonha, reconhecidos no espaço europeu. Desta forma, concatenam-se as garantias de diversidade na *opção* pela área de formação, na *modalidade* de formação e na *mobilidade* durante e após a formação, tanto no plano académico *stricto sensu* como no reconhecimento do mérito académico no acesso ao mercado de trabalho europeu.

1.2 Acesso e Diversidade

Para o exercício que nos propomos fazer é indispensável a referência ao tema do acesso ao ensino superior enquanto pedra de toque de qualquer política pública de ordenamento da rede, porquanto a definição das grandes linhas orientadoras da política de acesso constitui a antecâmara das orientações governativas em matéria de organização institucional.

A título preliminar, importa escrutinar o que entendemos por *acesso ao ensino superior*. A faculdade de acesso ao ensino superior é, em si, um direito de natureza pessoal⁵⁸, constitucionalmente consagrado, concretizador, como vimos anteriormente, do direito ao ensino, ao qual se encontra subjacente o ideal de democratização da educação. Tradicionalmente, o exercício de tal direito é caracterizado pela liberdade de escolha de *par instituição/curso* a frequentar, cumpridos os requisitos legalmente estabelecidos e mediante a devida expressão de interesse consubstanciada na candidatura, com vista ao ulterior *ingresso* em tal *par instituição/curso*.

Creemos, contudo, que uma visão inclusiva da problemática do acesso não se basta em semelhante caracterização. O direito ao acesso não se realiza unicamente no momento da admissão e ingresso; pelo contrário, é um direito de realização continuada na frequência do ensino superior, seja na mera audição das palestras, na submissão de trabalhos ou na atribuição de notas⁵⁹. A candidatura e o ingresso são, assim, momentos da efetivação do direito ao acesso, não a esgotando – de tal sorte que a proteção do direito ao acesso, porque manifestação do direito ao ensino, se deve estender à proteção da *permanência* no ensino superior no exato sentido em que, com vista à realização do supracitado ideal de democratização da educação, cumpre ao Estado assegurar a criação de mecanismos

⁵⁸ Cfr. GOMES CANOTILHO, VITAL MOREIRA, “*Constituição da República Portuguesa Anotada*”, Vol I, 4ª Ed., Coimbra Editora, p. 624.

⁵⁹ Assim, BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS, *ob. cit.*, p. 50.

adequados a atenuar as discrepâncias sociais e económicas que possam perturbar decisivamente a frequência. É nesta precisa aceção que podemos igualmente enquadrar políticas como as relativas à ação social escolar – orientadas primeiramente, mas não em exclusivo para a democratização da frequência – no contexto das políticas públicas de acesso ao ensino superior *lato sensu*.

Tanto o texto constitucional como os diplomas legais vigentes inculcam na visão global do sistema de ensino superior a intenção basilar de democratização do acesso. O diploma legal que institui o regime de acesso e ingresso é o Decreto-Lei n.º 296-A/98, de 25 de setembro⁶⁰, em cujo preâmbulo se elencam as principais diretrizes do processo. Estas diretrizes aplicar-se-ão, no plano dos ciclos de licenciatura e de mestrado integrado, tanto ao ensino superior público como ao privado (art. 2.º)⁶².

Desde 1996, o acesso ao ensino superior é regulado pela conjugação de dois instrumentos: *a montante*, pela utilização de um *numerus clausus* (art. 3.º) para cada par curso/instituição, ou seja, pela disponibilização de um número finito de vagas fixado anualmente pelos órgãos estatutariamente competentes de cada instituição (art. 4.º) e que corresponde à máxima capacidade instalada da IES para ministrar o curso concreto no período em apreço; *a jusante*, pela estipulação de condições de candidatura (art. 7.º), de verificação cumulativa, por parte dos estudantes, que se traduzem: i) na titularidade de curso de ensino secundário ou de habilitação legalmente equivalente; ii) na comprovação da capacidade para a frequência do ensino superior.

O preenchimento das vagas em cada par estabelecimento/curso é feito por concurso (art. 6.º). No plano dos cursos ministrados em estabelecimentos do ensino superior público, há lugar ao Concurso Nacional organizado pela Direção-Geral do Ensino Superior (art. 27.º); a candidatura aos cursos ministrados em estabelecimentos de ensino particular e cooperativo

⁶⁰ Com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 99/99, de 30 de março, Decreto-Lei n.º 26/2003, de 7 de fevereiro, Decreto-Lei n.º 76/2004, de 27 de março, Decreto-Lei n.º 158/2004, de 30 de junho, Decreto-Lei n.º 147-A/2006, de 31 de julho, Decreto-Lei n.º 40/2007, de 20 de fevereiro, Decreto-Lei n.º 45/2007, de 23 de fevereiro e Decreto-Lei n.º 90/2008, de 30 de maio).

⁶¹ O regime de acesso aos cursos de técnico superior profissional (TeSP) encontra-se definido no Decreto-Lei 43/2014, de 18 de março.

⁶² O acesso aos ciclos de mestrado não integrado e doutoramento encontra-se, por sua, vez, regulado no Decreto-Lei 74/2006

é feita através de Concursos Institucionais organizados por cada estabelecimento de ensino (art. 29.º)⁶³.

Quanto ao mecanismo de regulação *a jusante*, pretende-se aqui refletir, primariamente, a obrigatoriedade de prévia frequência e conclusão do ensino secundário⁶⁴, na senda do espírito unitário do sistema de ensino, abrindo-se, todavia, importantes exceções, com vista à abertura a novos públicos, nomeadamente os estudantes titulares de cursos estrangeiros legalmente equivalentes – para os quais se prevê até, no art. 20.º-A, a faculdade de substituição das provas – e os estudantes maiores de 23 anos⁶⁵.

A avaliação da capacidade para a frequência do ensino superior, bem como a definição dos critérios de seleção e seriação dos candidatos, é da competência das instituições de ensino superior (art. 8.º) e realiza-se através de duas modalidades: pela prestação de provas de ingresso (art. 16.º/1) e, nos casos aplicáveis, pelo cumprimento de pré-requisitos (art. 16.º/2).

Nos termos do art. 17.º, as provas de ingresso adotam critérios objetivos de avaliação, revestindo a forma mais adequada aos seus objetivos. Institui-se ainda no mesmo artigo o caráter eliminatório e a anualidade da sua realização. O elenco de provas de ingresso a realizar é fixado pela Comissão Nacional de Acesso ao Ensino Superior (CNAES) – a quem cabe decidir quanto à forma de realização das provas (art. 19.º), o que compreenderá, entre outras competências, nomear o júri respetivo para cada uma delas, elaborar as orientações relativas a estrutura, critérios de avaliação, classificação e homologação das provas (art. 21.º) – sob proposta das instituições de ensino superior (art. 18.º), delegando-se nestas a competência para a fixação das concretas provas de ingresso a realizar no âmbito da candidatura a cada específico par estabelecimento/curso, bem como a fixação das classificações mínimas – tanto nas provas de ingresso como na nota de candidatura - para a admissão (art. 24.º).

As classificações respetivas ao ensino secundário, às provas de ingresso e aos pré-requisitos conjugam-se, segundo fórmula fixada pelas IES para cada par estabelecimento/curso, na denominada nota de candidatura, que será o critério de seriação

⁶³ Admite-se ainda a organização de concursos de base local destinados a perfis específicos, mormente relativos às artes performativas.

⁶⁴ Com efeito, não deixa de ser sintomático da natureza polémica das reformas legislativas no setor do Ensino Superior que um Decreto-Lei que regulamenta o acesso ao Ensino Superior atualmente em vigor anteceda, em quase uma década, o alargamento da Escolaridade Obrigatória para os doze anos...

⁶⁵ O que já resultava da LBSE, sendo objeto de disciplina autónoma no Decreto-Lei 64/2006, de 21 de março.

dos candidatos respetivos^{66 67}(art. 26.º/1).

A anualidade do Concurso Nacional de acesso ao Ensino Superior público não obsta a que o mesmo se realize em duas (ou três) fases, com vista a facultar o ingresso e ocupação do máximo de vagas sobranes nas IES. A análise dos mais recentes concursos nacionais de acesso permite identificar a inversão na tendência, verificada no período compreendido entre 2011 e 2014, de diminuição do número de matriculados pela primeira vez no Ensino Superior, acompanhada pela diminuição do número de vagas – uma tendência compreensível no quadro de retração vivido pela economia portuguesa nesse período. Mantem-se ainda, embora em menor dimensão, a existência de discrepâncias entre a capacidade instalada de certas instituições face à procura⁶⁸: mesmo no concurso nacional de acesso de 2017, cujo volume de candidaturas e de ocupação de vagas correspondeu aos valores mais elevados da segunda década do séc. XXI, verificavam-se no final da 3ª fase do concurso nacional de acesso taxas de ocupação de 97,9% no Ensino Universitário e de 83,6% no Ensino Politécnico, concorrendo para uma taxa global de 91,6%⁶⁹.

Os dados expõem, sobretudo no âmbito do Ensino Politécnico, que a distribuição geográfica e racionalização da oferta formativa e da própria rede institucional são hoje temas que carecem da devida reflexão. O sistema de acesso à educação superior, compreendido no seu todo, parece dever ser hoje posto em crise, por fatores de diversa natureza.

Desde logo, porque tanto o RJIES (art. 64º/3) como alguns diplomas avulsos (a título exemplificativo, veja-se o art. 7º/2 do Decreto-Lei n.º 36/2014, que regula o estatuto do estudante internacional) fazem referência a uma “política nacional de formação de recursos humanos”, que não existe ostensivamente concretizada em qualquer diploma legislativo no nosso ordenamento jurídico⁷⁰: o que existe, efetivamente, é um despacho ministerial emitido

⁶⁶ O que fica dito constitui o *regime geral* de acesso. Além do regime geral de acesso, consagram-se regimes especiais decorrentes de compromissos internacionais (como é exemplo o previsto para os bolseiros dos PALOP) ou de certos estatutos (veja-se o caso dos estudantes-atletas de alto rendimento).

⁶⁷ Adicionalmente, prevê-se a consignação de vagas ao preenchimento de numerosos contingentes especiais (estudantes oriundos das Regiões Autónomas que pretendam candidatar-se a cursos não lecionados nas respetivas universidades, candidatos emigrantes portugueses e familiares, candidatos a prestar serviço militar efetivo e candidatos portadores de deficiência) para além do denominado contingente geral.

⁶⁸ Assim, AUGUSTO SANTOS SILVA/ ANA SERRANO, “*A gestão do acesso ao Ensino Superior: entre a massificação e a regulação*”, in *40 Anos...*, p. 660.

⁶⁹ Informação disponível em http://www.dges.mctes.pt/coloc/2017/nota_cna17_3f_1.pdf.

⁷⁰ Assim, JOÃO FILIPE QUEIRÓ, *O Ensino Superior em Portugal*, Ensaios da Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2017, p. 40.

anualmente, que acompanha a fixação (também ela anual) do número de vagas pelas instituições de ensino superior. Mesmo no “*Compromisso com o Conhecimento e a Ciência: o Compromisso com o Futuro*”⁷¹, ao qual oportunamente aludiremos em pormenor, apenas encontramos, na alínea d) do ponto 3, referência à “enorme carência de técnicos especializados em tecnologias de informação e comunicação”. Assim, à falta de um documento de intenção plurianual, que identifique o momento dinâmico do *país que deve ser* e defina as áreas de foco para o período a que se refira, as necessidades formativas que fundamentam qualitativamente a fixação de vagas coincidem com as necessidades do mercado no momento estático do *país que é*. Este é um problema que se refletirá não só na abertura de vagas como na própria abertura de cursos e que configura um modelo dependente, se não estacionário, de desenvolvimento tecnocratizado do ensino superior (em prejuízo majorado para o ensino universitário, que se pretende desligado dessa dimensão).

2. Configuração Institucional e Rede

2.1. Modelos Organizativos

O modelo organizativo das IES – em especial, o seu *formato jurídico-institucional* – adquire relevância no contexto da nossa discussão na medida em que a específica efetivação orgânica e funcional das autonomias e garantias constitucionalmente previstas para as Universidades e Institutos Politécnicos influencia as relações que se estabelecem entre as mesmas, bem como o seu comportamento no mercado, seja na aquisição de serviços, na contratação de docentes, na aquisição e alienação de património ou mesmo na atração de investimento. O conhecimento da estrutura organizatória das instituições de ensino superior oferece ainda importantes pistas à perceção das oportunidades de desenvolvimento de estratégias de cooperação interinstitucional com impacto nas políticas de racionalização da Rede.

Nestes termos, é possível distinguir, desde logo, entre os modelos preconizados pelo RJIES para as Instituições de Ensino Superior público e a disciplina prevista para os estabelecimentos de Ensino Superior privado.

⁷¹ Resolução do Conselho de Ministros n.º 32/2016, de 5 de maio.

2.2 Instituições de Ensino Superior Público

Declara o art. 9.º/1 da Lei n.º 62/2007 que “*as instituições de ensino superior públicas são pessoas coletivas de direito público, podendo, porém, revestir também a forma de fundações públicas com regime de direito privado*”. Deste modo, o RJIES veio consagrar, além das universidades-instituto público, uma nova tipologia de IES públicas nas denominadas *universidades-fundação*; a estas acresce a modalidade dos consórcios de universidades, prevista no art. 17.º do RJIES, que teremos igualmente oportunidade de caracterizar.

A. Regime-Regra: Pessoas coletivas de direito público de natureza institucional

Na sua generalidade, as instituições de Ensino Superior público são pessoas coletivas de direito público de natureza institucional, integrando, a categoria dos “institutos públicos”⁷². São, com efeito, entidades das quais o Estado é titular e não “*órgãos do Estado*”, como o comprovam as notas de autonomia anteriormente aludidas (e a personalidade jurídica autónoma que as caracteriza).

O regime-regra é, assim, o previsto no art. 6.º LQIP com uma ressalva fundamental: é que as universidades e escolas de ensino superior politécnico figuram no elenco de *institutos de regime especial* do art. 48º/1, em função da sua especificidade, o que se traduzirá, a título exemplificativo, em elementos-chave da identidade das IES como a eleição do reitor/presidente por um órgão colegial – o conselho geral –, a extensão da autonomia de gestão que lhes é conferida ou o autogoverno institucional.

A estrutura das IES pode compreender unidades orgânicas de ensino e/ou de investigação (escolas, faculdades, centros de investigação), as quais podem ser detentoras de órgãos de governo próprio e autonomia de gestão (arts. 13.º, 59.º e 96.º, todos do RJIES), sem que por essa via adquiram personalidade jurídica própria. Há ainda espaço à criação de entes de natureza auxiliar em regime de direito privado, nos quais as instituições podem delegar competências de ensino e investigação com vista a que esses entes possam coadjuvá-las na prossecução dos seus fins (art. 15.º).

⁷² Cfr. VITAL MOREIRA, “*O autogoverno das universidades públicas em Portugal*”, in *40 Anos...*, p. 776.

As instituições organizadas segundo o regime geral gozam, no âmbito do direito público, de autonomia patrimonial, administrativa e financeira (arts. 108.º, 109.º, 110º e 111.º RJIES), regendo-se nestas matérias pelo direito público. Em matéria de contratação e gestão de pessoal, obedecem à disciplina promovida pelos artigos 119.º a 123.º, ao regime geral da LGTFP e às normas específicas para a contratação de docentes e investigadores.

A orgânica de governo das IES públicas compreende obrigatoriamente os seguintes órgãos: o conselho geral, o reitor – nas instituições universitárias – ou presidente – no âmbito das instituições politécnicas – e o conselho de gestão. (arts. 77º e 78º RJIES)⁷³. Nas instituições não organizadas em unidades orgânicas autónomas, deverão ainda existir um conselho científico (ou, no caso do ensino politécnico, técnico-científico) e um conselho pedagógico (art. 80º/3). No ensino universitário, prevê-se ainda a faculdade de criação, por via estatutária, do senado académico como órgão de consulta obrigatória do reitor nas matérias para tal consagradas nos referidos estatutos. Em todo o caso, independentemente da natureza universitária ou politécnica da instituição em apreço, possibilita-se igualmente a criação, por via estatutária, de outros órgãos de natureza consultiva.

As unidades orgânicas autónomas vêm, igualmente, a sua organicidade enunciada no RJIES, tendo inclusivamente os seus próprios estatutos (art. 96º/1). Assim, a estrutura de órgãos das unidades orgânicas autónomas encontra-se prevista nos estatutos da instituição que integram, sendo mandatária a existência de um órgão uninominal de natureza executiva (o diretor ou presidente da unidade) e facultativa a existência de um órgão colegial representativo – mas, se existir, deve cumprir as garantias de representatividade elencados no art. 97º e das suas competências constará a eleição do diretor ou presidente –; já as competências desses órgãos são fixadas pelos estatutos da unidade orgânica (art. 98º).

O conselho geral é o órgão central de decisão, mas também de prestação de contas, sendo da sua competência não só a aprovação de grandes opções de fundo em matéria de estratégia institucional, mas também a apreciação dos atos do reitor ou presidente e do conselho de gestão (art. 82º). Segundo o art. 81.º RJIES, a sua composição compreende entre 15 a 35 membros – consoante a dimensão da instituição em concreto e o número de unidades orgânicas estabelecidas – englobando obrigatoriamente representantes dos professores e

⁷³ Aos órgãos de governo elencados, acresce ainda a obrigatoriedade de se constituírem mais dois órgãos: o fiscal único (art. 117º) e o provedor do estudante (art. 25º).

investigadores (em número não inferior a 30% da totalidade dos membros do órgão), representantes dos estudantes (em número não inferior a 15% da totalidade dos membros) e “personalidades externas de reconhecido mérito não pertencentes à instituição, com conhecimentos e experiência relevantes para esta” (em quota não inferior a 30%).

O reitor ou presidente é o órgão executivo por excelência, desempenhando igualmente o papel de representação (art. 92º/1). No art. 92º, o RJIES confere ao reitor três dimensões de competência: desde logo, a responsabilidade de iniciativa na propositura em matérias de planeamento estratégico, cuja aprovação cumpre ao conselho geral; seguidamente, um vasto leque de competências legalmente asseguradas nas quais goza de discricionariedade, constituindo o seu espectro de competência decisória [art. 92º/1, als. *b*) a *u*)]; por fim, a competência residual para o desempenho das funções que não se encontrem destacadas a outros órgãos da instituição por via legal ou estatutária (art. 92º/2). Concordamos, com VITAL MOREIRA⁷⁴, que a figura do reitor parece ser, no RJIES, algo tributária do conceito de CEO no contexto da governação societária.

A gestão administrativa, patrimonial e financeira da IES compete ao conselho de gestão⁷⁵ (art. 95º), presidido pelo reitor ou presidente e de composição limitada a um máximo de cinco membros por ele designados (art. 94º). A administração corrente e a articulação entre os serviços são realizadas por um administrador – nomeado pelo reitor ou presidente - com assento neste conselho (arts. 94º/1 e 123º).

B. Instituições de Ensino Superior públicas de natureza fundacional

O RJIES introduz o regime fundacional no Capítulo VI do Título III. Este é, na ótica das instituições em funcionamento, um modelo facultativo⁷⁶, repousando nos seus reitores e presidentes a iniciativa de dar início ao processo (art. 129.º /1 RJIES). Existem, contudo, outras hipóteses de criação de universidades-fundação do já referido processo de transformação de uma instituição-instituto público. A saber: a transformação de uma escola

⁷⁴ *Ob. Cit.*

⁷⁵ Compete ainda ao conselho de gestão a fixação de taxas e emolumentos (art. 95º/2).

⁷⁶ A Universidade do Minho, a Universidade do Porto, a Universidade de Aveiro, a Universidade Nova de Lisboa e o ISCTE-IUL são as instituições de ensino superior público universitário que adotaram o regime fundacional.

em fundação, no quadro da criação de uma entidade mais ampla, com a natureza de consórcio (números 5, 6 e 7 do art. 129.º); a criação de uma nova instituição que resulte da recomposição – agregação – de unidades orgânicas de diversas instituições de ensino superior público e de instituições de investigação e desenvolvimento públicas ou privadas (números 9 e 10 do art. 129.º); e a criação originária por iniciativa do Governo (número 11). Certo é que a criação de universidades-fundação só será iniciativa do Governo quando se trate de estabelecer uma instituição *ex novo*; em todos os casos de transformação, a iniciativa cabe aos órgãos de governo da IES.

A universidade-fundação⁷⁷ compreende, em consonância com a nomenclatura empregue, uma dupla realidade institucional, surgindo um novo ator que intermediará a relação entre o Estado e a IES – a fundação. À fundação ficará acometida a matéria relativa à gestão patrimonial, económica e financeira, bem como a contratualização de pessoal e serviços; repousarão na IES, que agora é estabelecimento da fundação – despido da sua veste de entidade jurídica autónoma e, portanto, sem personalidade jurídica –, as dimensões de autonomia académica (científica e pedagógica) e as relações de poder disciplinar adstritas ao pessoal docente, discente e investigadores⁷⁸. Neste quadro, é a fundação, e não o Estado, que se arroga titular do estabelecimento de ensino e investigação, carecendo os estatutos deste de aprovação pela primeira (art. 132.º/2); é na fundação que se concretiza, a título mediato, a autonomia estatutária constitucionalmente aludida a propósito das instituições de ensino superior.

A fundação assim criada assume a veste de pessoa coletiva de direito público, regendo-se pelo direito privado no que respeita à gestão financeira, patrimonial e de pessoal (art. 134.º/1). São-lhe, todavia, aplicáveis os princípios constitucionais respeitantes à Administração Pública, “nomeadamente a prossecução do interesse público, bem como os princípios da igualdade, da imparcialidade, da justiça e da proporcionalidade” (art. 134.º/2)⁷⁹.

⁷⁷ Não descurando a possibilidade de os institutos politécnicos poderem igualmente revestir este modelo organizativo sem que se assinalem alterações substanciais ao processo nem à orgânica preconizada para as fundações cujo estabelecimento de ensino prossiga o ensino politécnico, referir-nos-emos nesta breve caracterização (porque constituirá porventura a manifestação mais visível do fenómeno) exclusivamente às universidades-fundação.

⁷⁸ Assim, VITAL MOREIRA, *ob. cit.*, p. 780.

⁷⁹ Para melhor compreensão quanto a esta natureza híbrida, v. VITAL MOREIRA, *ob. cit.*;

No plano orgânico, o estabelecimento universitário das universidades-fundação mantem a tipologia assumida nas restantes IES públicas, com as devidas salvaguardas relativas à competência do conselho de curadores da fundação (art. 133º).

Sendo o património da fundação constituído pelo património da IES em causa (art. 130º/1), a administração desse património cabe agora ao referido conselho (art. 131º/1), cuja composição se consubstancia em “cinco personalidades de elevado mérito e experiência profissional reconhecidos como especialmente relevantes” (que poderão ser externos à instituição), nomeadas pelo Governo “sob proposta da instituição” (art. 131º/2).

C. Universidades-Consórcio

No plano da autonomia contratual das instituições de ensino superior público, estas podem estabelecer consórcios⁸⁰ entre si e com instituições públicas ou privadas de investigação e desenvolvimento com vista à coordenação da oferta formativa e dos recursos humanos e materiais [arts. 15.º/1, 15.º/2, alínea b) e 17.º/1 RJIES]. Observando os requisitos estabelecidos nos arts. 42.º a 44.º do RJIES para a criação de instituições de ensino superior, estes consórcios poderão mesmo, se para tanto autorizados pelo Governo (art. 17.º/5), ser denominados de universidade ou de instituto politécnico.

No consórcio universitário as entidades envolvidas mantêm a sua autonomia e, concomitantemente, a sua identidade organizacional, criando-se um novo ente dotado de personalidade jurídica. O ente assim criado tem natureza de pessoa coletiva de direito privado, dependendo a orgânica da forma que a entidade opte por revestir em sede estatutária (isto é, dependendo de estarmos perante uma associação, sociedade ou fundação; o regime aplicável será, pois, o disposto no direito civil e/ou no direito comercial para estas tipologias de pessoa coletiva).

⁸⁰ Nos termos do art. 1.º do Decreto-Lei n.º 231/81, de 28 de julho, consórcio “é o contrato pelo qual duas ou mais pessoas, singulares ou coletivas, que exercem uma atividade económica se obrigam entre si a, de forma concertada, realizar certa atividade ou efetuar certa contribuição”. O contrato assim formado pode destinar-se à prossecução dos objetos contemplados no art. 2º do mesmo diploma a saber: *i)* Realização de atos, materiais ou jurídicos, preparatórios quer de um determinado empreendimento, quer de uma atividade contínua; *ii)* Execução de determinado empreendimento; *iii)* Fornecimento a terceiros de bens, iguais ou complementares entre si, produzidos por cada um dos membros do consórcio; *iv)* Pesquisa ou exploração de recursos naturais; *v)* Produção de bens que possam ser repartidos, em espécie, entre os membros do consórcio.

2.3 Estabelecimentos de Ensino Superior Privado

A par com a rede pública, o RJIES elenca igualmente os caracteres gerais da organização e gestão das instituições de ensino superior privadas. As entidades instituidoras de tais estabelecimentos são pessoas coletivas de direito privado, não tendo os mesmos personalidade jurídica própria (art. 9.º/3)⁸¹. Nesse sentido, repousa na entidade instituidora a faculdade de organizar e gerir os estabelecimentos de ensino que explora (art. 138º)⁸², bem como a de definir os valores de propinas e outros encargos de frequência suportados pelos estudantes, ouvidos os órgãos da direção do estabelecimento (art. 139º).

A entidade instituidora deve dotar o estabelecimento de estatutos próprios que norteiem a atuação deste último, mormente quanto aos objetivos a prosseguir e ao projeto científico, cultural e pedagógico preconizado, bem quanto ao modelo organizativo e estrutura orgânica adotada (art. 140º/1)⁸³. Os estatutos devem incluir obrigatoriamente outras matérias essenciais, como a garantia de participação de docentes e discentes na gestão dos estabelecimentos de ensino (arts. 140º/2 e 146º) ou prescrições relativas à relação entre a entidade instituidora e o estabelecimento, à definição de matérias essenciais no plano académico e de regras relativas à progressão na carreira docente (art. 143º). À semelhança do previsto para as IES públicas, os estatutos assim produzidos, assim que aprovados (neste caso, pela entidade instituidora), são objeto de registo e publicação em *Diário da República* (art. 142º).

No plano orgânico, é obrigatória a existência de um reitor ou presidente (designado de entre individualidades cujo perfil condiga com os termos do art. 86º), de um conselho científico ou técnico-científico e de um conselho pedagógico (art. 144º). Existindo unidades orgânicas autónomas, deverá existir um presidente ou diretor por unidade orgânica, nomeado pela entidade instituidora sob proposta do reitor ou presidente do estabelecimento. É ainda possível, à semelhança do preconizado para as IES públicas, a previsão em sede estatutária de outros órgãos de competência consultiva e técnica.

⁸¹ Assume-se, portanto, solução análoga à que referimos anteriormente no plano da relação entre fundação e estabelecimento.

⁸² Contrariamente ao disposto para as IES públicas, o poder disciplinar é em princípio exercido pela entidade instituidora e não pelo reitor ou presidente, podendo todavia haver lugar a delegação nos órgãos do estabelecimento (art. 138º/3).

3. Financiamento e Rede Institucional

A temática do financiamento do ensino superior pode ser enquadrada sob diversas perspectivas. Desde logo, porque tanto nos poderemos referir ao financiamento das instituições de ensino superior como ao financiamento dos próprios alunos com vista à frequência dos programas formativos oferecidos por essas instituições; poderemos, noutro âmbito, centrar a análise no elenco de deveres e direitos que as relações de financiamento estabelecem entre os atores Estado, Instituições e Alunos. Os enquadramentos atrás elencados não esgotam, nem visam esgotar, a pluridimensionalidade que confere ao tema riqueza e atualidade; certo é que, independentemente dos caracteres em apreço, as opções em matéria de financiamento afetam a rede institucional pública (e, direta ou indiretamente, a oferta privada), tanto na amplitude da sua atividade como na efetivação plena da expressão autonómica que compete à gestão das instituições⁸⁴.

3.1. Objetivos e Princípios Gerais

Na prossecução das obrigações positivas decorrentes dos arts. 73º a 76º CRP, o Estado constitui-se enquanto ator no processo de financiamento do ensino superior, que se concretizará de acordo com critérios objetivos, indicadores de desempenho e valores padrão relativos à qualidade e excelência do ensino ministrado (art. 1º/2 LBFES).

O financiamento do ensino superior visa “assegurar o cumprimento das prioridades nacionais em matéria de política educativa”, mas também “estimular planos de apoio às instituições de ensino superior no exercício das atribuições de um ensino de qualidade”, “promover a adequação entre o tipo de apoio concedido e os planos de desenvolvimento das instituições”, “incentivar a procura de fontes de financiamento de natureza concorrencial com base em critérios de qualidade e excelência”, “promover o direito à igualdade de oportunidades de acesso, frequência e sucesso escolar, pela superação de desigualdades

⁸⁴ Nesse sentido, PEDRO NUNO TEIXEIRA, *Financiamento do ensino superior: expansão e crise*, in *40 Anos...*, p. 843.

económicas” e “valorizar o mérito, dedicação e aproveitamento escolar dos estudantes”[als. a) a f) do art. 2º LBFES].

A prossecução das metas acima projetadas orienta-se segundo os princípios elencados no art. 3º LBFES. Além da concreta definição da extensão de cada um dos princípios aludidos, o legislador considerou, à parte do elenco de princípios gerais (art. 3º/1), um conjunto de princípios especial e cumulativamente aplicáveis à rede pública (art. 3º/2) que enformarão a relação tripartida – mais precisamente, o conjunto de relações tripartido- entre Estado, IES e estudantes preconizada para o financiamento do ensino superior público (art. 1º/3 LBFES).

3.2. O financiamento do Ensino Superior Público: princípio de *Cost-Sharing*

O financiamento do ensino superior público processa-se no quadro de uma relação tripartida – ou, em maior rigor, de um conjunto de relações - entre: o Estado e as instituições de ensino superior; os estudantes e as instituições de ensino superior; e o Estado e os estudantes (art. 1º/3 LBFES).

Da relação entre o Estado e as IES públicas, analisada na Secção I do Capítulo II do diploma, resulta desde logo a consagração da responsabilidade do Estado em prover, através dos montantes fixados na Lei do Orçamento, ao financiamento do orçamento de funcionamento base das atividades de ensino e formação das instituições (art. 4º/1). O valor desse financiamento é calculado segundo as regras constantes do número 2 do art. 4º, sendo indexado a um orçamento de referência. As dotações são calculadas com base numa fórmula concreta que consta de portaria conjunta dos Ministros das Finanças e da Ciência e do Ensino Superior (art. 4º/4) e da qual constam os elementos assinalados no art. 3º/3. O Estado financia ainda programas orçamentais das IES através da celebração de contratos-programa (art. 7º) e contratos de desenvolvimento institucional (art.8º), que excluem, nos respetivos domínios de aplicação, a dotação constante do orçamento de funcionamento base (art. 9º/1). Os programas orçamentais assim financiados respeitam a medidas relacionadas com a qualidade de ensino e desenvolvimento institucional, mas também de racionalização do sistema (art. 6º/2, al c)), sendo mesmo privilegiada a celebração de contratos-programa que contribuam para a correção de assimetrias de natureza regional (art. 7º/3, al. c)).

A relação entre o estudante e a IES tem como conteúdo os deveres de demonstração de mérito e de comparticipação dos custos associados à frequência, por parte dos estudantes, da IES, à qual corresponde o dever de prestar um serviço de ensino qualitativamente exigente e ajustado aos objetivos que determinaram a procura por aqueles (art. 15º/1). A comparticipação assume a forma de uma taxa de frequência, designada por propina (art. 16º/1). A fixação das propinas para cada curso tem em conta a natureza do curso e a sua qualidade, não podendo assumir um valor inferior a 1.3 do salário mínimo nacional em vigor no início do ano letivo nem um valor máximo superior ao calculado nos termos do n.º 2 do art. 16º. A fixação de propinas é competência dos órgãos elencados no art. 17º. O não pagamento da propina implica a nulidade de todos os atos curriculares praticados no ano letivo a que o incumprimento da obrigação se reporta (art. 29º/1, al. *a*)), bem como a suspensão da matrícula e da inscrição anual, com a privação do direito de acesso aos apoios sociais até à regularização dos débitos, acrescidos dos respetivos juros, no mesmo ano letivo em que ocorreu o incumprimento da obrigação (art. 29º/1, al. *b*)).

O conteúdo essencial da relação entre o Estado e os estudantes redonda no compromisso do Estado na criação de um sistema de ação social (art. 18º/1) que permita garantir que nenhum estudante seja excluído do subsistema do ensino superior por incapacidade financeira (art. 18º/2). Com vista à efetivação do direito à educação e ao ensino nas melhores condições possíveis, nos limites das disponibilidades orçamentais (art. 19º/1), repousa sobre o Estado o dever de investir na ação social escolar (art. 20º) e nos apoios educativos (art. 19º/2), tanto no plano da ação social direta (isto é, com a concessão de bolsas de estudos) com no plano da ação social indireta (nomeadamente facultando o acesso a alimentação, alojamento e serviços de saúde e apoio a atividades culturais e desportivas). O Estado apoia ainda sistemas de empréstimos para autonomização do estudante (art. 28º).

IV. Políticas Públicas de Ordenamento do Território em matéria de Ensino Superior

1. Distribuição Geográfica das IES Portuguesas

Atualmente⁸⁵, a rede nacional de ensino superior público é constituída por setenta e oito instituições de ensino universitário – agrupadas em doze universidades, às quais acrescem a Universidade Aberta⁸⁶ o ISCTE-IUL, ministrando um total de 2226 cursos – e cento e duas instituições de ensino politécnico – maioritariamente agrupadas em quinze institutos politécnicos, existindo ainda algumas escolas superiores integradas em universidades e cinco escolas superiores não integradas, ministrando um total de 1677 cursos –, às quais se juntam as instituições dependentes das Forças Armadas e das Forças Policiais – o Instituto Universitário Militar⁸⁷ e o Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna.

O setor privado é, por sua vez, composto por quarenta e duas instituições universitárias – agrupadas em nove universidades, dez institutos universitários ou superiores e quatro escolas universitárias ou superiores, ministrando um total de 662 cursos –, às quais se juntam sessenta e cinco instituições de natureza politécnica – a maioria não integrada, havendo algumas escolas superiores integradas em universidades privadas como a Universidade Católica Portuguesa ou a Universidade Fernando Pessoa, num total de 544 cursos em funcionamento.

Afere-se, desde logo, a esmagadora concentração de instituições – independentemente da sua natureza jurídica ou da modalidade de ensino ministrado – no litoral, refletindo as tendências de mobilidade demográfica que historicamente se impuseram no país. O fenómeno acentua-se no domínio do ensino universitário, já que apenas 25% das instituições públicas e cerca de 17% dos estabelecimentos privados se localizam no interior (Trás-os-

⁸⁵ Informação atualizada para o ano letivo 2017/2018, disponível no sítio <http://www.dges.gov.pt/>.

⁸⁶ A Universidade Aberta é a única instituição de ensino superior pública dedicada exclusivamente ao ensino à distância.

⁸⁷ Instituído pelo Decreto-Lei nº 249/2015, publicado a 28 de outubro, compreendendo a Academia da Força Aérea, a Academia Militar e a Escola Naval.

Montes, Beira Alta, Beira Baixa e Alentejo). Já no ensino politécnico, verifica-se uma distribuição parcimoniosa de instituições públicas pelo território nacional, ao passo que os estabelecimentos privados se concentram quase em exclusividade no centro e norte do país. Com naturalidade, os grandes centros urbanos (Porto e Lisboa) concentram grande parte das instituições e estabelecimentos de ensino superior, tanto politécnicos como universitários.

Ainda que não sirva plenamente o território nacional (especialmente se atendermos à dispersão do ensino universitário pelo território nacional), a dispersão geográfica da rede pública permite, em alguma medida, a livre concorrência entre instituições. Inversamente ao que poderia resultar *prima facie*, o fomento desregulado da criação de estabelecimentos de ensino superior privado não veio tanto reforçar a concorrência interinstitucional como instituir e explorar em Portugal um mercado globalizado em séria expansão (o mercado da prestação de serviços educativos).

Conclui-se que, em maior ou menor grau (mormente consoante a região em apreço), se verifica uma acumulação de instituições privadas nas áreas de implantação da rede pública, o que concorre para a ideia de que, ao invés de eventualmente complementar a rede pública na prossecução de um verdadeiro projeto educativo – como acontece no ensino básico e secundário, na maioria dos casos ao abrigo dos consabidos contratos de associação –, a ação dos agentes privados se concentrou na concorrência direta à rede pública. Este é, sob todos os pontos de vista, um confronto desigual: a incapacidade natural do setor público em competir com as perspetivas salariais no setor privado, aliada a uma certa interpenetração do tecido empresarial nesses estabelecimentos de ensino – algumas vezes na veste de verdadeiros *stakeholders* – incompatível com a natureza pública das instituições de ensino superior de tipo institucional, originaram aquilo que alguns autores já definiram como “*acumulação primitiva* por parte do setor privado [sobretudo] universitário à custa do setor público”⁸⁸. Esta disparidade de armas assume particular gravidade quando esta diferença de regimes aplicáveis se transpõe para o seio das instituições públicas, nomeadamente entre pessoas coletivas de direito público de natureza institucional e pessoas coletivas de direito público de natureza fundacional, que concorrem no mesmo mercado no que concerne à contratação de docentes, serviços e aquisição e alienação de património.

⁸⁸ Cfr. BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS, *ob.cit.*, p.10.

À dispersão geográfica da oferta formativa corresponderá, em maior ou menor medida, a respetiva mobilidade geográfica gerada ao nível da procura; é o mesmo que dizer que, em função da distribuição das instituições pelo território nacional, os prospetivos alunos poderão optar por se verem deslocados da sua área de residência com vista à prossecução de estudos. Este fenómeno não é uniforme, tendo maior incidência no âmbito do ensino universitário (cujas instituições se encontram esmagadoramente no litoral) e, sobretudo, em relação a áreas de formação com menor disseminação territorial (como a medicina, a arquitetura ou a engenharia aeroespacial). Para a opção de mobilidade são ainda tidas em consideração intangíveis como o prestígio da instituição, a perspetiva de empregabilidade ou a relação custo/benefício da formação ministrada face às despesas de alojamento e deslocação (eventualmente oponíveis à elegibilidade para programas de ação social)⁸⁹.

Os elementos acima expostos consomem o denominado *efeito espacial* de estratificação do sistema de ensino superior⁹⁰. A oferta formativa disponível encontra-se, tanto no plano qualitativo como quantitativo, essencialmente alicerçada nos grandes centros urbanos (Lisboa, Porto, Coimbra, Braga, Aveiro), sendo poucos os candidatos oriundos desses centros urbanos que procuram o ingresso em instituições localizadas fora do distrito de residência – mormente com vista à frequência de cursos como os acima referidos, porquanto mais propícios à promoção de mobilidade geográfica.

Com efeito, o sistema de ensino superior, ao seguir *grosso modo* a orientação da rede urbana nacional, claudica na sua missão nos mesmos aspetos e padece das mesmas assimetrias daquela, com prejuízo do alargamento do acesso que resulta, a final, da intenção democratizadora do sistema. Quer-se com isto dizer, na síntese de MADALENA FONSECA e SARA ENCARNÇÃO⁹¹, “*em primeiro lugar, que em Portugal e à semelhança de outros*

⁸⁹ “Do leque de parâmetros, que condicionam as escolhas dos estudantes, é possível identificar os seguintes, sem que a ordem pela qual se apresentam corresponda, sempre, a uma ordem decrescente de importância: capacidade financeira para frequentar o ensino superior, incluindo a possibilidade de obtenção de bolsa de estudo ou recurso ao crédito/ empréstimos (1); nota de candidatura (2); curso/ área científica da preferência do estudante (3); instituição (reconhecimento, prestígio, etc.) de preferência do estudante (4); proximidade da instituição à residência ou à localização de menores custos, incluindo a possibilidade financeira de mudança de residência (5); factores emocionais e outros de carácter social e psicológico, incluindo a propensão e vontade para mudar de residência e sair da casa dos pais/ família (6)”, in FONSECA/ENCARNÇÃO, *A Massificação do Ensino Superior: Efeitos espaciais na diversificação do sistema*, disponível em: [//www.a3es.pt/sites/default/files/SpatialEffect_MFonseca_SEEncarnacao.pdf](http://www.a3es.pt/sites/default/files/SpatialEffect_MFonseca_SEEncarnacao.pdf), p. 5.

⁹⁰ V. FONSECA/ENCARNÇÃO, ob. cit., p.7 e ss.

⁹¹ ob. cit., p. 2.

países, o processo de massificação levou à diversificação e estratificação e a dispersão territorial não contribuiu para um maior equilíbrio entre a oferta e a procura, não se podendo afirmar inequivocamente, que se tenha assistido a uma democratização do sistema (1). Em segundo lugar e, em grande medida, relacionado com o anterior, que o alargamento do acesso tem encontrado um conjunto de barreiras, não só de carácter económico, social e cultural mas também, territoriais que têm levado a uma reestruturação do sistema de ensino superior, com um aumento de diversificação e estratificação que tendencialmente reforçam a polarização de algumas localizações e instituições, num processo que poderíamos classificar de recomposição de um estrato elitista (2)”.

Assim se entrecorta o paradoxo do sistema de ensino superior português que, apostado numa filosofia de coesão democratizadora, vê a sua implementação – entenda-se, a atual proposta de dispersão geográfica das instituições, diversificação da oferta formativa e estratificação institucional – concorrer para a progressiva reelitização do ensino. Mas também aqui se exorta a relevância que a dimensão do fator *território* assume no cômputo final da eficácia do sistema. O problema do ensino superior em Portugal é também um problema de ordenamento do território⁹², na medida em que a localização geográfica das infraestruturas, dos recursos humanos e, em especial, dos projetos educativos, culturais e científicos que compõem, em última análise, a materialidade da instituição de ensino superior ocupa na prossecução dos seus específicos (e coletivos) desideratos.

2. O Ensino Superior no direito do ordenamento do território

2.1. Preliminares

⁹² Porque, como afirma Fernanda Paula Oliveira, “o ordenamento do território corresponde a uma função pública horizontal que deve condicionar as funções públicas setoriais, com a finalidade de corrigir os desequilíbrios territoriais por forma a tornar compatíveis os interesses públicos do desenvolvimento económico e da melhoria da qualidade de vida”. In *Direito do Urbanismo. Do Planeamento à Gestão*, 2ª Ed., AEDREL, 2015, p. 14.

O enquadramento jurídico da política de ordenamento do território é estabelecido pela Lei n.º 31/2014 (Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo, doravante denominada LBOT), na redação que lhe é dada pela Lei n.º 74/2017. Aí se assume, entre as várias finalidades desta política pública, a de *“reforçar a coesão nacional, organizando o território de modo a conter a expansão urbana e a edificação dispersa, corrigindo as assimetrias regionais, nomeadamente dos territórios de baixa densidade, assegurando a igualdade de oportunidades dos cidadãos no acesso às infraestruturas, equipamentos, serviços e funções urbanas”* [art. 2º, al. c) LBOT]. De resto, podemos falar de um verdadeiro direito ao ordenamento do território, nos termos em que *“todos têm o direito a um ordenamento do território racional, proporcional e equilibrado, de modo a que a prossecução do interesse público em matéria de solos, ordenamento do território e urbanismo, se faça no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos”* (art. 5º LBOT).

O ordenamento do território é, antes de mais, assente numa ideia de planeamento: é que, como escreve FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *“para além da sua função “especializadora” – já que o ordenamento do território corresponde à expressão territorial das várias políticas públicas setoriais (sociais, económicas, culturais, etc.) e se preocupa com a localização física das várias atividades (aeroportos, infraestruturas, etc.) – e coordenadora das várias atividades – com preocupações que vão muito além da sua localização, atendendo também a questões de desenvolvimento económico, social, político e ambiental –, o ordenamento do território, ao procurar corrigir as desigualdades geradas ao longo dos anos entre as várias regiões de um mesmo país, envolve uma série indeterminada de realizações que não se podem concretizar em curtos espaços de tempo: os seus frutos só são visíveis a médio ou longo prazo. Nesta lógica, o ordenamento do território deve tentar colocar os problemas numa perspetiva de antecipação, considerando a localização das atividades não tal como ela está, mas como deveria estar”*⁹³.

A execução da política de ordenamento do território consuma-se essencialmente através do sistema de gestão territorial (art. 37.º LBOT), cuja estrutura conhece duas modalidades de instrumentos (art. 38.º LBOT), sendo que tanto os programas – habilitados

⁹³ *Ob. Cit.*, p. 13

para a projeção do quadro estratégico de desenvolvimento territorial, bem como para assentar a incidência espacial das políticas nacionais – e os planos – que concretizam as grandes opções vertidas nos programas – visam assegurar “*a harmonização dos vários interesses públicos com expressão espacial, tendo em conta a defesa nacional, a segurança, a saúde pública, a proteção civil e as estratégias de desenvolvimento, bem como a sustentabilidade territorial, em termos económicos, sociais, culturais e ambientais, a médio e longo prazo*” (art. 39.º), num quadro de interação coordenada no âmbito nacional (art. 40.º), regional (art. 41.º), intermunicipal (art. 42.º) e municipal (art. 43.º).

Os instrumentos de gestão territorial aqui designados encontram-se, por sua vez, desenvolvidos no Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio (Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, doravante RJIGT), aí se contempla, logo no art. 2º (em consonância com o art. 40.º LBOT), a concretização do *âmbito nacional* através do programa nacional da política de ordenamento do território (PNPOT), dos programas setoriais e dos programas especiais. Ao PNPOT ficam assim votadas as “*opções estratégicas de organização do território nacional e o modelo de estruturação territorial tendo em conta o sistema urbano, as infraestruturas e os equipamentos de utilização coletiva de interesse nacional*”, bem como “*as grandes opções de investimento público, com impacte territorial significativo*” (art. 40º/2 LBOT); os programas sectoriais definem “*a incidência territorial da programação ou concretização de políticas públicas dos diversos sectores da administração central do Estado*”(art. 40º/3 LBOT); os programas especiais “*visam a prossecução de objetivos considerados indispensáveis à tutela de interesses públicos e de recursos de relevância nacional com repercussão territorial*” (art. 40º/4 LBOT) e focam-se sobretudo na proteção de recursos naturais e biodiversidade. Os programas territoriais vinculam as entidades públicas (art. 3.º/1 RJIGT).

2.2. O Ensino Superior no PNPOT 2007/2013

Apesar de ter há muito terminado o seu período de programação, o PNPOT 2007/2013 é ainda o mais recente; o Conselho de Ministros, pela Resolução n.º 44/2016, determinou “*a alteração do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, abreviadamente designado por PNPOT, incidindo em particular na elaboração de um novo*

Programa de Ação a 10 anos e de um novo regime de gestão, acompanhamento e monitorização”, encontrando-se este novo plano em fase de discussão pública⁹⁴.

Observando o disposto no art. 33º RJIGT, o PNPOT é composto por dois documentos: um relatório – que explora cenários e fundamenta “*as orientações estratégicas, as opções e as prioridades da intervenção político-administrativa, em matéria de ordenamento de território*” – e um plano de ação – que estabelece, ainda segundo o mesmo artigo, os objetivos a atingir “*numa perspetiva de médio e de longo prazo*”, “*os compromissos do Governo [...] para a concretização da política de desenvolvimento territorial*”, “*as propostas do Governo para a cooperação [...] com entidades privadas, incluindo o lançamento de programas de apoio específicos*”, entre outros elementos essencialmente densificadores das orientações estratégicas, opções e prioridades já referidas que constituem materialmente o IGT em apreço -, ambos anexos à Lei n.º 58/2007.

O PNPOT 2007/2013 elenca o tema do ensino superior no contexto da rede de infraestruturas e equipamentos coletivos; no Relatório reconhece-se, ao longo dos parágrafos 219 a 221, que, pese embora a sua “grande expansão e dispersão territorial das últimas décadas” (§219), “falta, porém, coerência territorial à oferta pública, sendo de salientar deficiências de articulação com a rede urbana”, um cenário agravado pelo “progressivo esbatimento de distinções entre ensino universitário e politécnico” (§220); mas assume-se ainda que o “crescimento da oferta privada, conjugado com a manutenção das restrições no acesso à oferta pública” põe em causa a sustentabilidade económica de manutenção de alguma oferta formativa do ensino superior público (§221).

As preocupações elencadas têm respaldo no Programa de Ação⁹⁵, sendo objeto da previsão de medidas concretamente enquadradas no Objetivo Estratégico 4, com vista a “*assegurar a equidade territorial no provimento de infra-estruturas e de equipamentos colectivos e a universalidade no acesso aos serviços de interesse geral, promovendo a coesão social*”. Entre os diversos objetivos específicos que compõem o tópico, avulta o objetivo específico 4.1 (“promover o ordenamento das redes de educação do pré-escolar, do ensino básico e do secundário, da formação tecnológico/profissionalizante e da educação e formação de adultos, e implementar critérios de racionalidade no ordenamento territorial do

⁹⁴ Toda a documentação disponível em <http://pnpot.dgterritorio.pt/documentos>.

⁹⁵ Em consonância com o que é propugnado nos quadros de referência vigentes, entre os quais tem relevância, para o nosso estudo, a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (ENDS).

ensino superior”), nos termos do qual se descreve que “a estruturação territorial da rede de ensino superior, universitário e politécnico deve ser enquadrada por princípios de racionalização nacional e regional da oferta, tendo em vista um melhor aproveitamento dos recursos e assegurando a formação técnica, a capacidade de inovação e a preparação científica e cultural indispensáveis ao processo de desenvolvimento do país e das regiões”. Para tal, propôs-se em sede de PNPOt a medida prioritária 4.1.5: “avaliar e reestruturar a rede de ensino superior, universitário e politécnico, segundo padrões de referência internacional e respondendo com eficiência aos desafios do desenvolvimento científico e tecnológico e da inovação e competitividade do país, incluindo a captação de novos públicos para o ensino superior, nomeadamente através da inclusão de Cursos de Especialização Tecnológica (2007-2013)”.

Podemos concluir, do que fica exposto, que seria prioridade da intervenção político-administrativa naquele período programático a avaliação e reestruturação da rede de ensino superior. No Relatório de Avaliação do Programa de Ação 2007-2013⁹⁶, elaborado pela Direção-Geral do Território, somos surpreendidos com a indicação de que a realização da medida prioritária 4.1.5 se encontra “em curso”, sem qualquer informação quanto à “taxa de execução” ou quanto aos resultados dessa realização⁹⁷. Segundo é indicado no próprio Relatório, “não foi possível obter informação a partir do inquérito realizado que permitisse avaliar do nível de execução desta medida. Não obstante, há a referir que a reestruturação da rede depende das próprias instituições universitárias, atendendo à sua autonomia”, sendo que “o Ministério pronuncia-se essencialmente no que respeita à aceitação e acreditação de cursos (A3Es), cabendo às universidades e politécnicos a definição da estratégia”; apenas se aponta “uma tendência geral que tem vindo a emergir e que se consubstanciou de forma mais expressiva na fusão de 2013 que deu origem à atual Universidade de Lisboa.”

É com alguma dificuldade que nos deparamos com a ideia de que, à data desta avaliação, não seria possível aferir a eventual eficácia na aplicação de medidas concretas, nem tão-pouco a evolução do sistema de ensino superior no período de programação, possibilitando o eventual juízo quanto à convergência dessa evolução com o objetivo específico acima elencado; tanto no plano nacional, através dos estudos e relatórios

⁹⁶ Relatório de avaliação e respetivos anexos disponíveis em <http://pnpot.dgterritorio.pt/documentos>.

⁹⁷ Relatório de Avaliação do Programa de Ação 2007-2013, p. 222.

desenvolvidos pela A3ES⁹⁸ ou pelo Conselho Nacional de Educação⁹⁹, como no plano internacional¹⁰⁰, a informação compilável permite concluir pelo acentuar dos problemas identificados no PNPOT, certamente agravados pelo contexto de asfixia financeira vivida naquele período.

A fusão da Universidade de Lisboa e da Universidade Técnica de Lisboa, consumada no Decreto-Lei n.º 266-E/2012 terá sido, com efeito, a mais importante¹⁰¹ alteração no panorama institucional neste período: desde logo por ser o Decreto-Lei n.º 266-E/2012 o primeiro diploma legal onde é expressa a intenção de rever o RJIES (“*O Governo está atualmente a preparar uma proposta de revisão do regime jurídico das instituições de ensino superior, onde será precisado um quadro jurídico de autonomia reforçada, que se aplicará à nova Universidade de Lisboa*”); e depois porque, no seguimento do que fica dito, as pistas para um possível novo modelo de autonomia (mas também de perfil institucional) são avançadas no documento de suporte à deliberação de fusão¹⁰² – elementos eventualmente densificadores do conceito de *autonomia reforçada* que tem sido amiúde referido.

2.3. Políticas sectoriais

Diz-nos o art. 39.º/2 RJIGT que são considerados programas sectoriais “os programas e as estratégias de desenvolvimento, respeitantes aos diversos setores da administração central”, “os regimes territoriais definidos ao abrigo de lei especial” e “as decisões sobre a localização de grandes empreendimentos públicos com incidência territorial”; tais programas estabelecem “as opções setoriais e os objetivos a alcançar no quadro das diretrizes

⁹⁸ V. FONSECA/ ENCARNAÇÃO, *O Sistema de Ensino Superior Português – Análises Sectoriais*, Vols. I a III, A3ES, 2013; *O Sistema de Ensino Superior em Portugal em Mapas e Números*, A3ES, 2012; *A Massificação do Ensino Superior: Efeitos espaciais na diversificação do sistema*, A3ES; *O Sistema de Ensino Superior - Perfis Institucionais: As Universidades Públicas*, A3ES, 2012; *O Sistema de Ensino Superior - Perfis Institucionais: Os Institutos Politécnicos Públicos*, A3ES, 2012; todos disponíveis em <http://www.a3es.pt/>.

⁹⁹ Relatórios anuais *Estado da Educação* disponíveis em <http://www.cnedu.pt/pt/publicacoes/estudos-e-relatorios/estado-da-educacao?limitstart=0>.

¹⁰⁰ Como o Relatório *Portuguese Higher Education: A View From The Outside*, elaborado em 2013 por peritos nomeados pela EUA a pedido do CRUP; mas sobretudo na informação vertida em todas as edições do relatório anual *Education at a Glance*, promovido pela OCDE.

¹⁰¹ É ainda possível encontrar, neste período, outras decisões com impacto para o Ensino Superior em Portugal, das quais são exemplo as decisões de encerramento compulsivo da Universidade Independente (2007), da Universidade Moderna (2009) e da Universidade Internacional (2009) ou a decisão de não acreditação do curso de Medicina da Universidade de Aveiro (2012).

¹⁰² Reportamo-nos aqui ao mesmo documento referido no Cap. III.

nacionais aplicáveis”, “as ações de concretização dos objetivos setoriais estabelecidos”, “a expressão territorial da política setorial definida” e “a articulação da política setorial com a disciplina consagrada nos demais programas e planos territoriais aplicáveis” (art. 40º RJIGT). Quanto à forma do programa, este deve adotar o conteúdo documental preconizado no art. 41º RJIGT.

Assim, cumpre dizer que, em bom rigor, parece não existir um *programa sectorial* para o ensino superior português – pelo menos, um que cumpra os requisitos do art. 41.º RJIGT. Não obstante, referir-nos-emos, em sede de *política sectorial*, a diplomas e planos que, em maior ou menor medida, a ilustram. Referimo-nos ao “Compromisso com o Conhecimento e a Ciência: O Compromisso com o Futuro”, erigido na Resolução do Conselho de Ministros n.º 32/2016, de 5 de maio; ao Plano Nacional para a Coesão Territorial¹⁰³; e ao Plano Nacional de Reformas 2016-2022, na versão atualizada de 2018¹⁰⁴.

O “Compromisso com o Conhecimento e a Ciência”, posteriormente materializado em dois contratos (celebrados, respetivamente, entre o Governo e as universidades públicas e entre aquele e os institutos politécnicos públicos) assinados em julho de 2016 com vista à vigência durante a presente legislatura, focam-se sobretudo em três vertentes: na garantia de condições de autonomia, primeiramente pelo não retrocesso no financiamento - tanto no plano dos montantes designados como no plano da não sujeição a cativações - e também no contexto das contratações e do apoio à criação de emprego científico e académico, prevendo-se inclusive a criação de um mecanismo de entajuda financeira; na assunção, por parte das IES, de compromissos no domínio da investigação científica e sua articulação com o ensino, na adoção de política de ciência aberta e de programas de responsabilidade social e cultural; e, por fim, na adoção de medidas que visem uma gestão mais eficiente, na desburocratização de procedimentos administrativos e na harmonização entre sistemas, com vista a uma gestão integrada do percurso do estudante no ecossistema do ensino superior.

O Plano Nacional para a Coesão Territorial, apostado no desenvolvimento do interior do território nacional, apresenta, no domínio do ensino superior, um conjunto de medidas – o apoio à internacionalização das instituições de Ensino Superior do interior (1.9); a realização de Universidades de Verão no interior (1.10); a criação de uma (ou várias) Rede

¹⁰³ Disponível em <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/governo/programa/programa-nacional-para-a-coesao-territorial-/ficheiros-coesao-territorial/programa-nacional-para-a-coesao-territorial-pdf.aspx>.

¹⁰⁴ Disponível em <https://www.portugal.gov.pt/upload/ficheiros/i007132.pdf>.

Universitária do interior (1.11); o reforço da valorização do ensino politécnico¹⁰⁵ e a sua ligação ao tecido económico, social e cultural (1.12); a captação de alunos para IES do interior (1.13); o apoio aos TeSP (1.14) -, todas calendarizadas para o ano de 2017.

O Programa Nacional de Reformas - de entre os documentos referidos, o mais recentemente atualizado (abril de 2018) – elege a *“autonomia institucional do ensino superior, com ciência aberta e melhores níveis de qualificação superior da população”* enquanto eixo fundamental para a resposta ao desafio de melhorar o nível de qualificação dos portugueses. Nesse sentido, prevê-se ainda para 2018 a concretização e a consolidação de um conjunto de medidas, de entre as quais destacamos as seguintes: *“incentivar e incrementar o ingresso no ensino superior de estudantes oriundos das vias profissionalizantes do secundário, de jovens e adultos com idades acima da idade de referência (maiores de 23 anos) e o ingresso em regiões de baixa densidade populacional, no âmbito do «Programa + Superior», que será aprofundado”*; *“assegurar o aumento de vagas no ensino superior público, em particular em áreas estratégicas como a das Tecnologias da Informação, Comunicação e Eletrónica e a Física aplicada à Saúde”*; *“estímulo à adoção de regimes de gestão adequados, incluindo consórcios, pelas instituições de ensino superior, fomentando a sua diversificação institucional e estabilidade financeira, numa lógica de gestão baseada num horizonte plurianual”*; e, finalmente, a *“promoção de iniciativas do Programa Nacional para a Coesão Territorial, visando a criação de redes de instituições de ensino superior no interior, com a missão específica de fomentar e apoiar estratégias inteligentes de desenvolvimento económico de base local”*.

Parece-nos possível retirar, da análise dos elementos acima descortinados, algumas ideias que, *prima facie*, parecem caracterizar a abordagem assumida.

Em primeiro lugar, importa assinalar que os documentos exortados focam-se em exclusivo na rede pública, não explorando, em nenhum momento, qualquer tipo de interação com instituições de ensino superior privado.

De igual forma, nenhum dos instrumentos explora de forma convincente o desenvolvimento de sinergias entre subsistemas – de tal sorte que nem no plano do contrato

¹⁰⁵ Ideia também presente no Plano Nacional de Reformas 2016-2021 (atualização de 2017) e consumada no Programa Nacional de Modernização e Valorização do Ensino Politécnico.

de legislatura se procedeu à assinatura de um documento uno, ainda que o conteúdo não apresente diferenças substanciais. Mesmo no plano das IES do mesmo subsistema, apenas a propósito daquelas situadas no interior se vinca a validade da sua atuação em rede - e, mesmo aí, só no contexto da criação de estratégias inteligentes de desenvolvimento local.

Seguidamente, afere-se a intenção estratégica de aumento da capacidade formativa num conjunto específico de áreas de formação – aquelas ligadas às tecnologias –, bem como a ausência de previsão de um *plano* de resposta aos desafios que em particular se abatem sobre as ciências sociais e humanidades.

No plano da autonomia das IES, é transversal a ideia de que o modelo atual comporta entraves à realização da missão daquelas, sem que todavia se esboce qualquer intenção de revisão do regime em vigor. No mesmo sentido, e ainda que assinalem vincadamente essa necessidade, nenhum dos instrumentos apresentados chega a aventar, verdadeiramente, qualquer caminho de solução concreta quanto à racionalização geográfica da oferta formativa e das infraestruturas afetas ao ensino e investigação; ressalva-se a referência - ainda que parca e noutra contexto - ao consórcio universitário operada pelo Plano Nacional de Reformas.

Finalmente, é relevante assinalar a identificação, igualmente patente em todos os documentos analisados, da responsabilidade social e cultural das IES, independentemente do subsistema em apreço.

V. Apreciação Crítica

Nas palavras de FABRIZIO BARCA¹⁰⁶, “*this is no ordinary time*”. O tema da coesão social e territorial nunca terá sido, porventura, tão relevante – tanto no contexto da identidade institucional da União Europeia como no contexto dos próprios Estados-Membros – como hoje, atenta a escalada do populismo e da intolerância no panorama internacional.

No plano interno, Portugal tem primado, historicamente, pela singularidade de, na sua circunscrita dimensão territorial, *fazer do perto longe*, num verdadeiro divórcio entre o litoral e o interior, mas também na polarização acentuada nos grandes centros urbanos de Lisboa e do Porto; as disparidades – de rendimento, de condições de vida, de serviços públicos, de investimento, de oportunidades de formação e emprego – insistem em delinear um *Portugal profundo* a par do *Portugal cosmopolita* da capital, perpetuando a fragmentação territorial e a clivagem social entre as populações daquele e deste Portugal. O cenário traçado torna-se mais cinzento quando temos em conta que o Relatório *World Population Prospects – the 2015 Revision: Key Findings and Advance Tables*¹⁰⁷, da autoria do Departamento de Assuntos Económicos e Sociais da Organização das Nações Unidas, coloca o Portugal de 2030 como o 3º país do mundo com a população mais envelhecida. Os números exigem ação (política, legislativa, institucional) a breve trecho: este é o momento de projetar uma resposta – que não pode deixar de ser dada no plano do ordenamento do território – que, em consonância com aquelas que são as tarefas fundamentais do Estado no contexto da CRP, lance as bases para o reforço efetivo da coesão social e territorial a médio-longo prazo.

Tem a palavra o Ensino Superior.

Ao longo dos capítulos anteriores, procurámos identificar os caracteres distintivos do ensino superior português; melhor dizendo, propusemo-nos a investigar a sua identidade histórico-cultural, a sua matriz comunitariamente enraizada e a sua transposição, *da teoria*

¹⁰⁶ In *The European Union's Great Opportunity*, intervenção por ocasião do 7º Fórum da Coesão, disponível em: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/conferences/7th-cohesion-forum/Barca-Bruxelles-27-giugno-breve.pdf.

¹⁰⁷ Disponível em https://esa.un.org/unpd/wpp/Publications/Files/Key_Findings_WPP_2015.pdf.

à *prática* – leia-se, do plano da intenção comunitária, constitucional e eidética à concretização política, legal e corpórea -, para o quotidiano. Poucos fenómenos são capazes de, a um tempo, gerar mobilidade social e geográfica, atrair e fixar investimento público e privado, produzir conhecimento e inovação, produzir e difundir cultura, prestar serviços à comunidade e aproximar estratos e geografias social e territorialmente distantes da forma orgânica e integrada como as Instituições de Ensino Superior; existe, certamente, uma infinidade de outros agentes de importância estratégica nos domínios da educação, cultura ou ciência, mas poucos –ou nenhum – são simultaneamente fulcrais para um país nos domínios da educação, cultura e ciência. São, pois, características que tornam o Ensino Superior idóneo a constituir-se como verdadeiro motor de desenvolvimento (social, económico, cultural) e que sustentam a nossa ideia de que, a médio-longo prazo, o caminho mais rápido e mais seguro para a consolidação da coesão social e territorial de Portugal se faz pela aposta neste sector.

É este o “entendimento de inspiração aristotélica da educação terciária e do seu papel no contexto de um verdadeiro *contrato social*” que propomos e à luz do qual estamos agora em condições de aventar propostas para uma reforma compreensiva do Ensino Superior em Portugal. Para o cumprir, desenhamos dois vetores essenciais: a reconfiguração da arquitetura jurídica do ensino superior em Portugal; e a definição conjunta, entre a tutela e as IES, por via legislativa ou contratual, de coesão territorial e desenvolvimento económico tendo o ensino superior como *pivot*.

Em consonância com o que já concluíram os peritos nomeados pela EUA no Relatório *Portuguese Higher Education: A View From the Outside* (2013)¹⁰⁸, bem como a OCDE no draft do Relatório “*Review of the Tertiary Education, Research and Innovation System in Portugal*”, “*there is no single clear, overarching and shared national strategy in place to provide a vision and guide the tertiary education*”¹⁰⁹. É fundamental a definição de uma estratégia nacional para o Ensino Superior, que estabeleça e densifique a claramente a missão das IES e de cada subsistema de ensino.

¹⁰⁸ Disponível em http://www.eua.be/Libraries/publication/CRUP_final_pdf.pdf?sfvrsn=2.

¹⁰⁹ Disponível em <https://www.santamariasauade.pt/sgc/Assets/Plugins/CKEditor/kcfinder/Uploads/files/Review of TERI in Portugal 6 February DRAFT.pdf>

O primeiro passo para a construção desta estratégia nacional deve contemplar, necessariamente, uma compreensão totalizante da preponderância das IES enquanto instituições de educação, cultura e ciência, reforçando o seu papel enquanto agentes estratégicos nestas três vertentes. Para tanto, é imprescindível a prévia clarificação, na normatividade vigente, da relação entre o Estado e as IES, descortinando explicitamente se estamos perante entidades integrantes da administração indireta ou da administração autónoma do Estado. Além da *clarificação*, importa igualmente operar uma *otimização* da estrutura de regulação do ensino superior, atualmente composta por uma infinidade de organismos (o facto de o CCES, estabelecido pelo RJIES e regulamentado pelo Decreto Regulamentar n.º 15/2009, só em 2016 ter sido a sua composição definida – no Despacho n.º 8835-A/2016 -, é um indício dessa necessidade). É essencial a criação de mecanismos eficazes de regulação de todo o sector do ensino superior – tanto público como privado - sob pena de se por em causa a eficácia de algumas das políticas referidas. Seria interessante explorar a possibilidade de criação de uma entidade reguladora de todo o Ensino Superior em Portugal.

É igualmente pertinente a discussão quanto à arquitetura do sistema de Ensino Superior. A tendente aproximação *a jusante* entre o subsistema universitário e politécnico – na equiparação e duração dos ciclos de estudos; na permeabilidade ao desenvolvimento de investigação; no modelo de ensino assente em fundamentos teórico-práticos; na eventual habilitação para conferir os mais elevados graus de ensino – justifica a indagação quanto à mais-valia de uma possível aproximação *a montante* – nomeadamente, nos requisitos de criação de estabelecimentos e nos requisitos quanto à constituição do corpo docente – e, conseqüentemente, o legítimo questionamento sobre a eventual substituição da binariedade universitário/politécnico por uma binariedade universidade científica/universidade técnica que abra portas a novos horizontes nos domínios da investigação, da racionalização da oferta formativa, na partilha de recursos e no incremento da qualidade da rede – e, eventualmente, a possibilidade de fusão de instituições que, presentemente, por se reportarem a subsistemas distintos, se encontra vedada pelo RJIES.

Independentemente da posição que se tenha quanto ao ponto anterior, parece-nos indispensável, à luz das notas de autonomia e democraticidade que devem pautar o Ensino Superior em Portugal, a alteração do modelo autonómico preconizado pelas IES, sob pena

de coartar, *ab initio*, a plena realização da sua missão. Nesse sentido, impõe-se a revisão do RJIES, não apenas no plano da adoção de um modelo de autonomia reforçada para as IES do tipo pessoa coletiva de direito público, mas também no reforço da democracia interna; a admissibilidade de criação de IES especialmente focadas em estudos avançados, bem como da possibilidade de fusão e reconfiguração de IES de diferentes subsistemas, abrem a porta a uma rede mais adaptável às realidades do território e às necessidades do futuro.

Da mesma forma, o modelo de acesso ao ensino superior deve ser repensado, em dialética com uma mudança no modelo de financiamento. Existem, no direito comparado, outros modelos de financiamento do ensino superior¹¹⁰, pelo que, consoante a política de propinas adotada, podemos distinguir entre sistemas de *Up-front Tuition* (propinas pagas à cabeça - o caso português), *No Tuition* (sem propinas), *Dual Track Tuition* (sistema dual de propinas, no qual existem simultaneamente vagas livres de propinas e vagas sujeitas ao pagamento de propina) e *Deferred Tuition* (propinas diferidas, cujo momento de liquidação pelo aluno se reporta a um momento posterior ao da frequência). A primeira nota que deixamos é a da legitimidade do questionamento sobre qual seria, então, o modelo de financiamento – na ótica da política de propina – mais apto ao momento concreto do país.

Cumprindo o desiderato constitucional, a implementação de um sistema de *No Tuition* para o 1º ciclo de estudos nas IES públicas pode finalmente contribuir para a eliminação efetiva de entraves económicos à frequência no ensino superior; sem perder esta medida do horizonte legislativo, a modulação do valor da propina (isto é, a diferenciação do valor de propina consoante se opte por instituições do interior ou do litoral, eventualmente através de um sistema de *Dual Track Tuition*) pode, a curto prazo, constituir um veículo idóneo ao aumento da concentração de alunos no interior do país.

Igualmente relevante é o estabelecimento de um catálogo essencial de direitos e deveres dos estudantes do ensino superior público semelhante em todas as IES da rede pública, assegurado através da criação de um Estatuto do Aluno do Ensino Superior Público¹¹¹, bem como a fixação de um Regime de Taxas e Emolumentos do Ensino Superior.

¹¹⁰ V. LUÍSA CERDEIRA, *O Financiamento do Ensino Superior Português: A partilha de custos*, tese de doutoramento em Ciências da Educação – Especialidade Políticas e Organização do Sistema Educativo, U. Lisboa, 2008, pp. 49 e ss.

¹¹¹ Neste sentido, MARIA TERESA RODRIGUES BAPTISTA LOPES, *ob. cit.*

Ao nível da política de ordenamento do território, é fundamental prosseguir o alargamento do alcance geográfico das IES e do seu impacto no desenvolvimento das comunidades. Para esse efeito, o consórcio universitário (art. 17º RJIES) poderá ser um instrumento idóneo a permitir a concertação institucional necessária, tanto no plano da partilha de recursos como no plano da racionalização de oferta formativa. Mas importa ir mais além na ligação entre o ensino, a investigação e tecido produtivo e colocá-la ao serviço da coesão territorial: para tanto, seria ideal apostar numa política *place-based* de estabelecimento de *clusters* que combinem empresas, centros de investigação e, eventualmente, unidades de ensino – idealmente de estudos pós-graduados - com uma configuração territorial idónea ao desenvolvimento de territórios periféricos, aproveitando as concretas oportunidades e desafios por estes protagonizados.

Mas, neste ponto, a ideia-chave tem de ser a de *ligar a rede*. É urgente fazer da rede pública um claro elemento de diferenciação face à oferta privada: os prospetivos alunos do ensino superior devem ter presente que, ao frequentarem uma IES pública, fazem parte de uma *rede* pública. A aposta em programas de mobilidade entre IES nacionais públicas é um exemplo das sinergias frutíferas que se podem estabelecer no plano do ensino, mas faz sentido intensificar a exploração de outras sinergias, como na investigação, na promoção conjunta de programas de estudos avançados – que se repartam geograficamente entre instituições - e na eventual mobilidade de docentes. O incentivo ao desporto universitário e a programação cultural podem ter, igualmente, um papel fundamental na atratividade do ensino público face ao ensino privado, na senda da efetiva valorização daquele que é, a um tempo, a sua matéria prima, público-alvo e *work in progress*: o aluno.

Os documentos disponibilizados na fase de discussão pública do novo PNPOT, bem como o produto de projetos independentes como o *Movimento Pelo Interior*¹¹², permitem-nos ter presente que, finalmente, estes temas – e, em especial, o papel do ensino superior na prossecução dos objetivos propugnados – estão hoje na ordem do dia como, provavelmente, nunca estiveram no panorama político-legislativo nacional. O Portugal de hoje possui quadros altamente especializados nos domínios em apreço e, com isso, é hoje detentor da capacidade de diagnosticar, desenvolver e implementar as soluções necessárias – não mais se pode, na nossa opinião, justificar a inércia legislativa de meia década na falta de

¹¹² Relatório final disponível em <http://www.movimentopelointerior.org/>.

capacidade que marcou um *outro* Portugal (o do Séc. XX). Encontramo-os hoje no zénite do momento de analisar, discutir, antever.

É chegado o momento de decidir.

Bibliografia

Amaral, Alberto/ Tavares, Orlanda

- *Bases da organização do sistema: diversidade, acesso e equidade, in 40 Anos de Políticas de Ciência e de Ensino Superior*, org. Maria de Lurdes Rodrigues e Manuel Heitor, Almedina, 2015

Amorim, J. Pacheco de

- *A Autonomia das Universidades Públicas no Direito Português*, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor José Joaquim Gomes Canotilho*, Vol. II, Coimbra Editora, 2012

Canotilho, J.J. Gomes/ Moreira, Vital

- *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7ª Ed., Almedina;
- *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 4ª Ed., Vol. I, Coimbra Editora

Cerdeira, Luísa

- *O Financiamento do Ensino Superior Português: A partilha de custos*, tese de doutoramento em Ciências da Educação – Especialidade Políticas e Organização do Sistema Educativo, U. Lisboa, 2008,

Conselho Nacional de Educação (CNE)

- *Estado da Educação 2012 – Autonomia e Descentralização*
- *Estado da Educação 2013*
- *Estado da Educação 2014*
- *Estado da Educação 2015*
- *Estado da Educação 2016*,

todos disponíveis em:

<http://www.cnedu.pt/pt/publicacoes/estudos-e-relatorios/estado-da-educacao>

Coutinho, Luís P. Pereira

- *Problemas jurídicos relativos à natureza das Universidades e das Faculdades*, disponível em https://www.icjp.pt/sites/default/files/media/o_problema_da_natureza_das_universidades.pdf

European Universities' Association (EUA)

- *Portuguese Higher Education: A view from the outside*, disponível em:

http://www.eua.be/Libraries/publication/CRUP_final_pdf.pdf?sfvrsn=2

Fonseca, Madalena/ Encarnação, Sara

- *O Sistema de Ensino Superior Português – Análises Sectoriais*, Vols. I a III, A3ES, 2013
- *O Sistema de Ensino Superior em Portugal em Mapas e Números*, A3ES, 2012
- *A Massificação do Ensino Superior: Efeitos espaciais na diversificação do sistema*, A3ES
- *O Sistema de Ensino Superior - Perfis Institucionais: As Universidades Públicas*, A3ES, 2012
- *O Sistema de Ensino Superior - Perfis Institucionais: Os Institutos Politécnicos Públicos*, A3ES, 2012

Gomes, Carla Amado

- *Apontamentos sobre o direito ao recurso das decisões de avaliação de conhecimentos no ensino superior*, in *Educação e Direito*, Sep. Da Associação Portuguesa de Direito da Educação, n.º 2, Lisboa, 1999

Heitor, Manuel / Horta, Hugo

- *Bolonha e o desafio da democratização do acesso ao conhecimento*, in *40 Anos de Políticas de Ciência e de Ensino Superior*, org. Maria de Lurdes Rodrigues e Manuel Heitor, Almedina, 2015

Leitão, Alexandra

- *Fundamentos constitucionais do Ensino Superior*, in *40 Anos de Políticas de Ciência e de Ensino Superior*, org. Maria de Lurdes Rodrigues e Manuel Heitor, Almedina, 2015

Lemos, Valter

- *A OCDE e a mudança de paradigma nas políticas públicas de educação em Portugal: o Projeto do Mediterrâneo e a reforma Veiga Simão*, CIES e-Working Paper N.º 174/2014, CIES e-Working Papers (ISSN 1647-0893), ISCTE-IUL, disponível em www.cies.iscte-iul.pt

Lopes, Maria Teresa Rodrigues Batista

- *A relação jurídica de ensino-aprendizagem e o estatuto do estudante no ensino superior público*, dissertação apresentada no âmbito do 2º ciclo de estudos em Direito na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2013

Miranda, Jorge/ Medeiros, Rui

- *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, 2ª Ed., Wolters Kluwer/ Coimbra Editora

Moreira, Vital

- *O autogoverno das universidades públicas em Portugal*, in *40 Anos de Políticas de Ciência e de Ensino Superior*, org. Maria de Lurdes Rodrigues e Manuel Heitor, Almedina, 2015

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE)

- *Education at a Glance 2017*, disponível em:

<http://www.oecd.org/education/education-at-a-glance-19991487.htm>

- *Review of the Tertiary Education, Research and Innovation System in Portugal*, disponível em:

<https://www.santamariasauade.pt/sgc/Assets/Plugins/CKEditor/kcfinder/Uploads/files/Review%20of%20TERI%20in%20Portugal%206%20February%20DRAFT.pdf>

Oliveira, Fernanda Paula

- *Direito do Urbanismo. Do Planeamento à Gestão*, 2ª Ed., AEDREL, 2015

Organização das Nações Unidas (ONU)

- *World Population Prospects – the 2015 Revision: Key Findings and Advance Tables*, disponível em:

https://esa.un.org/unpd/wpp/Publications/Files/Key_Findings_WPP_2015.pdf

Queiró, João Filipe

- *O Ensino Superior em Portugal*, Ensaios da Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2017

Santos, Boaventura de Sousa

- *A Universidade do Séc. XXI: para uma reforma democrática e emancipatória da Universidade*, 2004, disponível em:

<http://www.ces.uc.pt/bss/documentos/auniversidadedosecXXI.pdf>.

Silva, Augusto Santos/ Serrano, Ana

- *A gestão do acesso ao Ensino Superior: entre a massificação e a regulação*, in *40 Anos de Políticas de Ciência e de Ensino Superior*, org. Maria de Lurdes Rodrigues e Manuel Heitor, Almedina, 2015

Sousa, Marcelo Rebelo de

- *Natureza Jurídica da Universidade no Direito Português*, Publicações Europa-América, Lisboa, 1992

Teixeira, Pedro Nuno

- *Financiamento do ensino superior: expansão, diversificação e crise.* in *40 Anos de Políticas de Ciência e de Ensino Superior*, org. Maria de Lurdes Rodrigues e Manuel Heitor, Almedina, 2015

Veiga, Amélia

- *Análise do sistema de ensino após o processo de Bolonha*, in *40 Anos de Políticas de Ciência e de Ensino Superior*, org. Maria de Lurdes Rodrigues e Manuel Heitor, Almedina, 2015