

Meta de 40% de diplomados com 30-34 anos em 2020

RELATÓRIO N.º 17/2020

2ª SECÇÃO





SUMÁRIO EXECUTIVO

No âmbito do objetivo da Estratégia Europa 2020, para a década 2010-2020, de aumentar a qualificação da população, Portugal assumiu a **Meta** de, até 2020, **“Aumentar para, pelo menos, 40% a percentagem de população entre os 30-34 anos com diploma de ensino superior”**. Alcançar esta Meta é da maior relevância para Portugal num contexto de défice estrutural na qualificação da sua população (2010: 12% tinha formação de nível superior, sendo 24% na faixa de 30-34 anos) e da previsão do declínio da população ativa (2018: 6,6 milhões; 2080: 4,1 milhões) e do crescente envelhecimento, obstáculos ao desenvolvimento económico e social e à criação de riqueza.

A auditoria realizada pelo Tribunal visou apreciar a eficácia das medidas destinadas a incrementar o número de diplomados pelo ensino superior implementadas no âmbito daquela Meta, as quais estão contidas no Programa Nacional de Reformas.

Observou-se que, para atingir a Meta, Portugal implementou legislação favorável ao seu cumprimento, como seja a redução de 5 para 3 anos na Licenciatura, a criação de um ciclo curto de ensino superior (CTeSP, 2 anos) e a integração do diploma de técnico superior profissional no regime jurídico dos graus e diplomas de ensino superior.

Para estimular o acesso e reduzir o abandono no ensino superior, destacam-se diversas medidas, especialmente as de apoio social relativas a bolsas de estudo como: alteração da metodologia de cálculo, subida do limiar de elegibilidade e reestruturação e desburocratização do sistema. Contudo, verificou-se que houve anos em que aquele limiar foi inferior à retribuição mínima garantida e que, embora o número de bolseiros tenha crescido desde 2011/12 (cerca de 74 mil no final da década), o valor da bolsa média anual tem diminuído (em 2018/19: 1 636,00€, abaixo dos 1 687,00€ de 2010/11).

Destaca-se, também, na década, o aumento de 40,00€ do valor médio anual do complemento de alojamento (2018/19: 756,00€) e do número de bolseiros deslocados apoiados, que quase triplicou (2018/19: 11 mil), bem como o apoio para a frequência do ensino superior em regiões com menor procura e pressão demográfica (2018/19: 3,5 mil bolsas de 1 500,00€/ano).

Já os CTeSP, com os seus mais de 11 mil diplomados até 2018/19, dos quais 92% com idade inferior a 30 anos, tiveram um impacto muito aquém do expectável (20 mil no final da década), com apenas 60% das vagas preenchidas.

Quando à redução do abandono escolar, constatou-se não existir um conceito densificado, nem uma fórmula de cálculo uniforme para o seu apuramento e os Contratos de Legislação 2016-2019 também não especificaram o concreto contributo das Instituições de Ensino Superior (IES) para esta medida.

Em geral, constatou-se que as medidas adotadas não foram desenhadas para a faixa etária relevante para a Meta e não integraram um plano operacional com explicitação clara das medidas e ações previstas, etapas para a sua execução e avaliação, resultados esperados e estimativa do seu custo e impacto, inviabilizando, assim, a apreciação da respetiva eficácia.

Verificou-se, ainda, que a programação orçamental não foi suficiente, explícita e completa, prejudicando o princípio da transparência orçamental e não permitindo a apreciação da boa gestão dos dinheiros públicos nacionais e europeus, por não se conhecer o financiamento e a despesa conexos à Meta.

Em resultado, constatou-se que, apesar dos progressos registados no aumento do número total de diplomados que, em todas as faixas etárias atingiu cerca de 80 mil em 2017/18, as medidas adotadas não foram suficientemente eficazes e a Meta de 40% não será cumprida em 2020 (30-34 anos: 36,2% em 2019).

Realça-se, porém, que o Governo continua a adotar medidas para aumentar o número de diplomados em Portugal, nomeadamente na população com 30-34 anos, e o novo Contrato de Legislação para 2020-2023 já apresenta medidas especialmente direcionadas para este objetivo, com indicação das respetivas metas, embora sem a explicitação clara do contributo individual das IES.

Neste contexto, as conclusões do Relatório suscitaram a formulação de recomendações dirigidas ao Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior para diligenciar no sentido de: as medidas de política pública integrarem planos operacionais com o detalhe apropriado para a sua implementação; o Programa Orçamental ter transparência e detalhe; ser explícito o contributo das IES para as metas do Contrato de Legislação 2020-2023.



ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO.....	1
1.1. FUNDAMENTO, OBJETIVO E ÂMBITO	1
1.2. METODOLOGIA	2
1.3. EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO	2
2. ENQUADRAMENTO	2
2.1. A QUALIFICAÇÃO DA POPULAÇÃO PORTUGUESA	2
2.2. A META DE 40% DE DIPLOMADOS COM 30-34 ANOS EM 2020.....	4
2.3. O ENQUADRAMENTO LEGAL DO ENSINO SUPERIOR.....	6
3. OBSERVAÇÕES	8
3.1. AS ALTERAÇÕES LEGAIS SÃO PROPÍCIAS AO AUMENTO DE DIPLOMADOS.....	8
3.2. NO QUADRO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS ESTABELECEM-SE MEDIDAS, MAS NÃO FORAM INTEGRADAS NUM PLANO OPERACIONAL NEM EXPLICITADO O SEU CONTRIBUTO PARA A META.....	9
3.3. AS MEDIDAS ADOTADAS SÃO RELEVANTES PARA O AUMENTO DE DIPLOMADOS, EM GERAL, MAS NÃO FORAM ESPECIALMENTE DESENHADAS PARA ALCANÇAR A META	12
3.4. A PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTAL NÃO EXPLICITOU O FINANCIAMENTO PREVISTO PARA A META E IMPOSSIBILITOU CONHECER A DESPESA CONEXA	23
3.5. PONTO DE SITUAÇÃO: OS PROGRESSOS FORAM SIGNIFICATIVOS DESDE 2010 (24,0%) MAS, COM APENAS 36,2% EM 2019, A META NÃO SERÁ CUMPRIDA EM 2020	25
4. FACTOS SUPERVENIENTES: MANTÉM-SE A AMBIÇÃO DE QUALIFICAR A POPULAÇÃO COM 30-34 ANOS E O CONTRATO DE LEGISLATURA ULTRAPASSOU ALGUMAS INSUFICIÊNCIAS	30
5. CONCLUSÕES	33
6. RECOMENDAÇÕES.....	36
7. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO	36
8. DECISÃO	36
ANEXOS	38



SIGLAS

CCISP	Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnicos
CRUP	Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas
CTeSP	Curso Técnico Superior Profissional
DGEEC	Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência
DGES	Direção-Geral do Ensino Superior
ECTS	<i>European Credit Transfer and Accumulation System</i> (Sistema Europeu de Transferência e Acumulação de Créditos)
EE 2020	Estratégia Europa 2020
GOP	Grandes Opções do Plano
IAS	Indexante de Apoios Sociais
IES	Instituições de Ensino Superior
IGeFE, I.P.	Instituto de Gestão Financeira da Educação, I.P.
INE	Instituto Nacional de Estatística
ISCED	<i>International Standard Classification of Education</i>
IRS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LOE	Lei do Orçamento de Estado
m€	Milhares de Euros
MCTES	Ministro/Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OE	Orçamento do Estado
PNAES	Plano Nacional de Alojamento para o Ensino Superior
PNR	Programa Nacional de Reformas
PO	Programa Operacional
POCH	Programa Operacional Capital Humano
POISE	Programa Operacional Inclusão Social e Emprego
POR	Programa Operacional de Desenvolvimento Regional
RAIDES	Registo de Alunos Inscritos e Diplomados do Ensino Superior
REP	Recomendações Específicas por País
UE	União Europeia

FICHA TÉCNICA

Nome	Categoria	Qualificação Académica
Equipa de Auditoria		
José Arroja Martins	Técnico Verificador Superior Principal	Licenciatura em Direito
Alice Arantes	Técnica Verificadora Superior Estagiária	Mestrado em Auditoria
Coordenação da Equipa		
Teresa Maduro	Auditora-Chefe	Licenciatura em Gestão
Anabela Gonçalves Santos	Auditora-Chefe (até 31/12/2019)	Licenciatura em Direito
Coordenação Geral/Supervisão		
Conceição Botelho dos Santos	Auditora-Coordenadora	Licenciatura em Gestão de Empresas

1. INTRODUÇÃO

1.1. FUNDAMENTO, OBJETIVO E ÂMBITO

1. Em 2010, o Conselho Europeu aprovou a Estratégia Europa 2020 (EE 2020) que constitui a estratégia para a União Europeia (UE) para a década 2010-2020 e o quadro de referência para as políticas europeias no sentido de promover a saída da crise económica e financeira que afetou a Europa. Um dos seus objetivos estratégicos consiste no aumento da qualificação da população, tendo sido estabelecida, designadamente, a Meta de, até 2020, **“Aumentar para, pelo menos, 40% a percentagem de população entre os 30-34 anos que concluíram o ensino superior”** (doravante Meta de 40% ou Meta).
2. Esta Meta foi assumida por Portugal e é da maior relevância face ao défice estrutural na qualificação da sua população. Em 2010, apenas 12% da população, e 24% com 30-34 anos, tinha formação de nível superior e as projeções demográficas apontavam para um declínio da população ativa que, entretanto, se veio a perspetivar em cerca de 1/3 para 2080 (2018: 6,6 milhões; 2080: 4,1 milhões), circunstâncias que constituem importantes obstáculos ao crescimento económico.
3. O presente Relatório respeita à auditoria que visa apreciar a eficácia das medidas destinadas a incrementar o número de diplomados pelo ensino superior implementadas na sequência da EE 2020¹, formulando-se, para o efeito, a questão de auditoria seguinte:

- **Foram implementadas medidas que, articuladas entre si, permitiram convergir eficazmente para a Meta de 40%?**

Considera-se que as medidas implementadas são eficazes quando:

- Existe um plano operacional que comporte as várias medidas adotadas, apropriadamente desenhadas e com indicação do respetivo contributo para a Meta, das responsabilidades atribuídas e da articulação das várias entidades envolvidas;
 - As medidas foram atingindo as metas intermédias definidas como contributo para a Meta;
 - A percentagem da população portuguesa na faixa etária de 30-34 anos com conclusão de diploma de nível de ensino superior tem aumentado e a Meta de 40% está em vias de ser alcançada em 2020.
4. A auditoria incidiu no exame do contributo das principais medidas adotadas, de 2010 a 2019, para atingir a Meta de 40%, sem prejuízo do seu alargamento, quando se revelou necessário, a anos anteriores e/ou posteriores.
 5. Para o efeito, considerou-se a informação fornecida, essencialmente, pelo Ministro/Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (MCTES), pela Direção-Geral do Ensino Superior (DGES), pela

¹ Cfr. Programa de Fiscalização para 2019, aprovado pela Resolução n.º 9/2018, da 2ª Secção do Tribunal de Contas, de 6 de dezembro.



Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência (DGEEC) e pelo Instituto de Gestão Financeira da Educação, I.P. (IGeFE, I.P).

1.2. METODOLOGIA

6. Nos trabalhos executados foram observados os métodos e técnicas do Manual de Auditoria de Resultados do Tribunal de Contas. A metodologia e os procedimentos são sumariamente descritos no Anexo 1.

1.3. EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO

7. Em cumprimento do princípio do contraditório, a Juíza Relatora determinou o envio do Relato, para, querendo, se pronunciarem sobre o seu conteúdo, ao MCTES, DGES, DGEEC e IGeFE, I.P. A pronúncia do MCTES incorporou os comentários da DGES e da DGEEC e está inserida no Anexo 10; as alegações apresentadas motivaram a apreciação constante no Anexo 9 e, sempre que pertinentes, ajustamentos no texto ou inserção nos correspondentes pontos do Relatório.

2. ENQUADRAMENTO

2.1. A QUALIFICAÇÃO DA POPULAÇÃO PORTUGUESA

8. Em Portugal, o défice de qualificações da população constitui um problema estrutural, reiteradamente referido em diversas publicações internacionais e nacionais², a que acresce a previsão de só em 2045 virmos a ter a população dos 55-64 anos, que corresponde à faixa dos 25-34 anos, em 2015, com uma escolarização secundária análoga à que tinha a Alemanha em 1992, o que representa uma diferença temporal de mais de 50 anos. A proporção de licenciados com 25-34 anos na população residente variava, no início dos anos 2000, entre os cerca de 10 em cada 100 jovens em Malta, Itália e Roménia e os 40 em cada 100 na Lituana, Finlândia e Noruega. Com 13% de licenciados, Portugal ombreava, à data, com a Polónia e a Hungria³.
9. Apesar da melhoria contínua das últimas décadas, em 2010 apenas 12% da população residente detinha escolaridade superior (Figura 1), percentagem que se elevava para 24% na população entre os 30-34 anos.

² e.g. *Semestre Europeu e Monitor da Educação*, Comissão Europeia (vários anos); OCDE: *Education at a Glance - Country notes* (vários anos); Lemos, João Pedro Ferreira Nogueira (2014): *Estratégias de Crescimento Sustentado e Problemas Estruturais da Economia Portuguesa*; Rodrigues, Maria de Lurdes e Heitor, Manuel (2015): *40 anos de Políticas de Ciência e de Ensino Superior*; Conselho Nacional de Educação (2019): *Estado da Educação 2018*.

³ Cfr. Loura, Luísa (2020): *Como aprendem os portugueses: escola, ensino básico e secundário, e ensino superior*.

Figura 1 - População residente com 15 e mais anos por nível de escolaridade completo mais elevado (%)



Fontes: INE, PORDATA.

10. Por outro lado, em Portugal a população total decresce e a estrutura da pirâmide etária altera-se, com a base a estreitar (população entre os 0-14 anos) e o topo a alargar (população com mais de 65 anos). As projeções do Instituto Nacional de Estatística (INE) apontam para a continuação dessa tendência entre 2018 e 2080 com o declínio da população residente de 10,3 para 7,9 milhões (aumentando o número de idosos de 2,2 para 2,8 milhões e decrescendo a população ativa de 6,6 para 4,1 milhões)⁴.
11. Tal dinâmica demográfica reflete-se na consistente diminuição da população jovem, situação crítica quando uma das razões, a nível global, para a quebra da produtividade se prende com o envelhecimento da população, uma vez que as competências dos trabalhadores tendem a diminuir à medida que a idade avança, e se prevê que tal situação se poderá prolongar pelos próximos 30 anos⁵.
12. Não obstante o avanço na escolaridade de nível superior na população portuguesa, tem sido assinalado, designadamente, que:
 - Com a redução do número de jovens em condições de aceder ao ensino superior, Portugal continua longe de ter diplomados suficientes, com muitos jovens a não prosseguirem o ensino superior e muitos adultos sem oportunidade de lhe aceder, podendo, no entanto, o efeito da redução de jovens ser contrariado através do aumento da escolaridade da população, em geral⁶;
 - Uma população com baixos níveis educacionais, logo menos especializada e competitiva, tem um impacto negativo na produtividade, no emprego e na subutilização do trabalho⁷;

⁴ Em 2018, e relativamente a 2013, registou-se um decréscimo de 114 mil jovens (dos 0 aos 14 anos) e de 211 mil pessoas em idade ativa (dos 15 aos 64 anos). Em contrapartida, as pessoas idosas (com 65 e mais anos) aumentaram 174 mil. Portugal mantém, assim, a tendência de envelhecimento demográfico em resultado da baixa natalidade, do aumento da longevidade e de saldos migratórios negativos observados até 2016, registando-se um aumento da idade mediana da população residente de 43,1 para 45,2 anos, entre 2013 e 2018 (cfr. INE: *Estatísticas Demográficas 2018*).

⁵ Cfr. Fundo Monetário Internacional (2017): *Gone with the Headwinds - Global Productivity*, entre outros.

⁶ Cfr. Figueiredo, Hugo e outros (2017): *Benefícios do Ensino Superior*.

⁷ Cfr. Queiró, João Filipe (2017): *O Ensino Superior em Portugal*; Cantante, Frederico (2018), *O Mercado de Trabalho em Portugal e nos Países Europeus: Estatísticas 2018*.



- A baixa qualificação de população ativa constitui, ainda, um problema grave, a exigir uma resposta urgente, o que pode comprometer o crescimento⁸.

13. A qualificação da população é, pois, crítica para incrementar a produtividade e a competitividade do país e potenciar o desenvolvimento económico e social e a criação de riqueza.

2.2. A META DE 40% DE DIPLOMADOS COM 30-34 ANOS EM 2020

14. Em 17 de junho de 2010, o Conselho Europeu aprovou a EE 2020⁹ que constitui a estratégia da UE, para a década 2010-2020, para promover a saída da crise económica e financeira que afetou a Europa e permitir aumentar o emprego, a produtividade e a coesão social, segundo três grandes prioridades: crescimento inteligente (desenvolver uma economia baseada no conhecimento e na inovação), sustentável (promover uma economia mais eficiente em termos de utilização dos recursos, mais ecológica e mais competitiva) e inclusivo (fomentar uma economia com níveis elevados de emprego que assegure a coesão social e territorial prestando especial atenção à criação de emprego e à redução da pobreza).
15. Um dos objetivos estratégicos em que assenta a EE 2020 consiste em melhorar os níveis de educação, integrando a **Meta de aumentar, até 2020, a percentagem da população com idade entre 30-34 anos que completou estudos superiores para, pelo menos, 40%**¹⁰. Pela primeira vez, a UE reconheceu explicitamente a importância da educação como pilar da retoma da economia europeia.
16. As metas da EE 2020¹¹ dão uma visão global da evolução preconizada até 2020 e são traduzidas em metas nacionais transpostas pelos Estados-Membros para as suas próprias estratégias nacionais, tendo em conta os seus diferentes pontos de partida, para que possam avaliar os seus progressos.
17. Ano a ano, a Comissão Europeia define as prioridades económicas gerais para a UE e as orientações políticas para o ano seguinte, dirigidas aos governos nacionais, contendo o Semestre Europeu, designadamente, as principais conclusões da apreciação aprofundada e os desafios associados, a avaliação dos progressos realizados em reformas estruturais e o progresso realizado na concretização da EE 2020. O Programa Nacional de Reformas (PNR), atualizado anualmente, comporta a resposta dos Estados-Membros aos desafios identificados e às Recomendações Específicas por País (REP) emitidas pela Comissão¹².

⁸ Cfr. Rodrigues, T. F., & Henriques, F. C. - PCS-Plataforma para o Crescimento Sustentável, Fundação Wilfried Martens Center for European Studies (2017): *(Re)Birth: Desafios Demográficos colocados à Sociedade Portuguesa*; Conselho Europeu na Recomendação sobre o PNR 2019, de 5 de junho de 2019; Semestre Europeu (vários anos).

⁹ Cfr. Comunicação da Comissão “Europa 2020 – Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo”, de 3 de março de 2010, e Conselho Europeu, em 17 de junho de 2010. Substituiu a Estratégia de Lisboa (2000-2010).

¹⁰ Outra Meta consiste em reduzir a percentagem de jovens que abandonam prematuramente a escola para 10%.

¹¹ São metas comuns a atingir através de uma combinação de medidas tomadas a nível nacional e da UE e estão interligadas, reforçando-se mutuamente (*e.g.* a melhoria da educação contribui para o aumento do emprego e para a redução da pobreza).

¹² Em 2010, a UE criou o Semestre Europeu que constitui um ciclo anual de coordenação das políticas económicas e orçamentais da UE com o objetivo de melhorar a sustentabilidade económica e social e dar resposta aos desafios estruturais que enfrenta: política orçamental, desequilíbrios macroeconómicos e reformas estruturais relacionadas com o crescimento a longo prazo, o emprego e outras questões sociais. O Semestre Europeu (fevereiro) visa sincronizar os calendários dos procedimentos

18. Em linha com este ciclo de coordenação, Portugal tem apresentado o seu PNR desde 2015¹³, atualizado anualmente, com a estratégia de médio prazo, assente em pilares que suportam a ação governativa através de políticas públicas que espelham as prioridades em resposta aos desafios identificados pela Comissão no âmbito do Semestre Europeu (criação de condições para a retoma do investimento, num quadro de finanças equilibradas e sustentáveis e baseado na qualificação dos recursos humanos). A Meta de 40% estabelecida na EE 2020 foi assumida por Portugal e transposta para o seu PNR que, do mesmo passo, comporta medidas para a atingir.
19. A evolução face à Meta de 40% é aferida, anualmente, pelo INE, autoridade estatística nacional, através da Taxa de escolaridade do nível de ensino superior da população residente com idade entre 30-34 anos¹⁴ que inclui todos os níveis de ensino superior (*Internacional Standard Classification of Education - ISCED 5 a 8*¹⁵). O ponto de situação das metas consta de relatórios regulares publicados pelo Eurostat (serviço estatístico da UE).
20. Realça-se, ainda, que, em 2015, a Assembleia Geral das Nações Unidas adotou a Agenda 2030, um novo quadro de desenvolvimento sustentável global com Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), em cuja definição a UE teve um papel decisivo porquanto o desenvolvimento sustentável constitui, desde há muito, o foco do projeto Europeu. As políticas e ações europeias em alguns dos seus principais domínios de ação têm, então, contribuído para os ODS, como é, precisamente, o caso do objetivo estratégico da EE 2020 referente ao aumento do número de diplomados do ensino superior que contribui para o ODS 4 «*garantir o acesso à educação inclusiva, de qualidade e equitativa, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos*»¹⁶.

estabelecidos para um melhor alinhamento dos objetivos das políticas orçamentais nacionais, de crescimento e de emprego e reúne vários procedimentos, entre eles, a EE 2020. Em abril, os Estados-Membros apresentam à Comissão os seus PNR em matéria de políticas económicas e programas de estabilidade ou de convergência em matéria de políticas orçamentais. Após análise, a Comissão emite recomendações (maio), por país, para aprovação pelo Conselho Europeu. Os Estados-Membros devem, então, incorporar as orientações nos orçamentos anuais, legislação nacional e planos estratégicos. O processo culmina com a adoção de recomendações políticas para cada Estado-Membro no verão.

¹³ Portugal foi excluído, desde 2011, do Semestre Europeu enquanto esteve ao abrigo do programa de ajustamento económico (Memorando de Entendimento sobre as condicionalidades de política económica, de 17 de maio de 2011). Em 2014, o programa de reformas constava do “Caminho para o Crescimento: Uma estratégia de reforma de médio prazo para Portugal”.

¹⁴ Taxa apurada, segundo a metodologia do Eurostat, através do Inquérito ao Emprego [Regulamento (CE) n.º 577/98 do Conselho, de 9 de março, no quadro das estatísticas do *Labour Force Survey*] que permite a comparação dos resultados nacionais ao nível internacional e é realizado por amostragem, dirigido às pessoas residentes em alojamentos familiares no espaço nacional, disponibiliza resultados trimestrais e anuais e tem por finalidade caracterizar a população residente em Portugal face ao mercado de trabalho. Fórmula aplicada: (População residente com idade entre 30-34 anos que concluiu o nível de ensino superior / População residente com idade entre 30-34 anos) * 100.

¹⁵ Classificação Internacional Normalizada da Educação. Em 2017, Portugal adotou a versão portuguesa da ISCED 2011 que considera as mudanças nos sistemas de ensino relacionadas com o Processo de Bolonha (cfr. Deliberação n.º 343/2017, de 27 de março). ISCED 2011: Nível 5 – Curso técnico superior profissional; Nível 6 – Bacharelato, Licenciatura de 1.º ciclo de Bolonha; Nível 7 – Licenciatura pré-Bolonha, Mestrado pré-Bolonha, Mestrado integrado de Bolonha; Nível 8 – Doutoramento pré-Bolonha.

¹⁶ Cfr. “Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões. Próximas etapas para um futuro europeu sustentável”, de 22 de novembro de 2016.



2.3. O ENQUADRAMENTO LEGAL DO ENSINO SUPERIOR

21. Para apreciação das medidas adotadas com vista à Meta de 40% que se pretende atingir, sobressaem, para efeitos de enquadramento dos diplomados no ordenamento jurídico português, a Lei de Bases do Sistema Educativo¹⁷, a Lei de Bases do Financiamento do Ensino Superior¹⁸, o Regime Jurídico dos Graus e Diplomas do Ensino Superior¹⁹ (doravante regime jurídico dos graus e diplomas) e o Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior²⁰, cujos aspetos mais relevantes a seguir se sumarizam.
22. Todos os portugueses têm direito à educação, nos termos da Constituição da República, sendo da especial responsabilidade do Estado promover a democratização do ensino, garantindo o direito a uma justa e efetiva igualdade de oportunidades no acesso e sucesso escolares. A educação escolar compreende os ensinos básico, secundário e superior.
23. O ensino superior compreende o ensino universitário e o ensino politécnico e tem por objetivos, designadamente, formar diplomados nas diferentes áreas de conhecimento, aptos para a inserção em setores profissionais e para a participação no desenvolvimento da sociedade, e colaborar na sua formação contínua. O ensino universitário está orientado para a oferta de formações científicas sólidas e o ensino politécnico concentra-se em formações vocacionais e técnicas avançadas orientadas profissionalmente.
24. O Estado tem por atribuições financiar as Instituições de Ensino Superior (IES) - que gozam de autonomia estatutária, pedagógica, científica, cultural, administrativa, financeira, patrimonial e disciplinar - e apoiar os investimentos e iniciativas que promovam a qualidade do ensino. O Estado incentiva também a educação ao longo da vida, de modo a permitir a aprendizagem permanente, o acesso de todos os cidadãos devidamente habilitados aos graus mais elevados do ensino e a realização académica e profissional dos estudantes.

Graus e diplomas do ensino superior

25. Nos termos da Lei de Bases do Sistema Educativo, têm acesso ao ensino superior os indivíduos habilitados com o curso do ensino secundário ou equivalente, de acordo com os regimes de acesso e ingresso no ensino superior. Também têm acesso os maiores de 23 anos (não titulares da habilitação de acesso e que façam provas adequadas) e os titulares de qualificações pós-secundárias apropriadas²¹.
26. O Estado assegura progressivamente a eliminação de restrições quantitativas no acesso e cria condições para os cursos corresponderem às necessidades em quadros qualificados, às aspirações individuais e à elevação do nível educativo, cultural e científico do país, e para garantir a qualidade do ensino ministrado. Cabe ainda ao Estado criar condições que garantam aos cidadãos a possibilidade de

¹⁷ Lei n.º 46/86, de 14 de outubro, com as alterações subsequentes, a última das quais pela Lei n.º 85/2009, de 27 de agosto.

¹⁸ Lei n.º 37/2003, de 22 de agosto, alterada pelas Leis n.ºs 49/2005, de 30 de agosto, 62/2007, de 10 de setembro, 68/2017, de 9 de agosto, 42/2019, de 21 de junho, e 75/2019, de 2 de setembro.

¹⁹ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 74/2006, de 24 de março.

²⁰ Aprovado pela Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro.

²¹ Os trabalhadores-estudantes têm regimes especiais de acesso, ingresso e frequência do ensino superior, garantindo os objetivos da aprendizagem ao longo da vida e da flexibilidade e mobilidade dos percursos escolares.

frequentar o ensino superior, para impedir a discriminação decorrente de desigualdades económicas e regionais ou de desvantagens sociais.

27. Nesse sentido, e tendo presente a evolução recente, sublinha-se que há mais de uma década que um dos objetivos essenciais da política para o ensino superior tem sido garantir a qualificação dos portugueses no espaço europeu, concretizando o Processo de Bolonha que contribuiu para incentivar a frequência do ensino superior e melhorar a qualidade e a relevância das formações oferecidas.
28. Com a alteração da Lei de Bases do Sistema Educativo em 2005²², criaram-se, então, condições para o acesso de todos os cidadãos à aprendizagem ao longo da vida, incluindo para os que nele não ingressaram na idade de referência. Adotou-se um modelo de organização do ensino superior em três ciclos, bem como o sistema europeu de créditos curriculares (ECTS - *European Credit Transfer and Accumulation System*) baseado no trabalho dos estudantes.
29. Consequentemente, em 2006, pelo Decreto-Lei n.º 74/2006, foi aprovado o regime jurídico dos graus e diplomas, sendo cada um dos três ciclos de estudos (com um ciclo curto integrado no primeiro ciclo ou a ele ligado) caracterizado e organizado à luz do Processo de Bolonha para que no ano letivo de 2009/10 já estivessem de acordo com o novo modelo.

Financiamento do ensino superior e apoio social a estudantes

30. O financiamento do ensino superior tem por objetivos, nomeadamente, assegurar o cumprimento das prioridades nacionais em matéria de política educativa e promover o direito à igualdade de oportunidades de acesso, frequência e sucesso escolar, pela superação de desigualdades económicas, sociais e culturais. Esse financiamento processa-se no quadro de uma relação tripartida entre: i) Estado e IES: reporta-se ao financiamento através do Orçamento do Estado (OE); ii) Estudantes e IES: pagamento pelos estudantes de propinas; iii) Estado e estudantes: respeito ao sistema de ação social.
31. O Estado, na sua relação com os estudantes, compromete-se a garantir um sistema de ação social que permita o acesso ao ensino superior e a frequência das suas instituições a todos os estudantes de modo a que nenhum seja excluído por incapacidade financeira. Nesse âmbito, o Estado concede:
 - a) Apoio social direto através da concessão anual de bolsas de estudo²³ suportadas na íntegra pelo Estado a fundo perdido, visando contribuir para custear, entre outras, as despesas de alojamento, alimentação, transporte, material escolar e propinas. Beneficiam os estudantes economicamente carenciados que demonstrem mérito, dedicação e aproveitamento escolar.
 - b) Apoio social indireto para: i) acesso a alimentação e a alojamento (serviço de refeições através de unidades de restauração; alojamento em residências ou apoios específicos); ii) acesso a serviços de saúde (diagnóstico, prevenção e acompanhamento psicopedagógico); iii) apoio a atividades culturais e desportivas (infraestruturas, equipamentos desportivos e culturais e apoio ao

²² Alteração operada pela Lei n.º 49/2005, de 30 de agosto.

²³ O Estado também concede, designadamente, bolsas por mérito a estudantes com aproveitamento escolar excepcional e auxílio de emergência.



funcionamento); iv) acesso a outros apoios educativos (serviços de informação, reprografia, apoio bibliográfico e material escolar)²⁴.

- c) Outros apoios, designadamente, sistemas de empréstimos²⁵ para possibilitar a autonomização financeira dos estudantes, privilegiando os deslocados com mais dificuldades no plano económico e com aproveitamento escolar satisfatório.

32. As IES têm serviços vocacionados para assegurar as funções da ação social escolar.

3. OBSERVAÇÕES

3.1. AS ALTERAÇÕES LEGAIS SÃO PROPÍCIAS AO AUMENTO DE DIPLOMADOS

33. Com a reorganização decorrente da adoção do Processo de Bolonha, num contexto europeu de referência, ao 1.º ciclo (Licenciatura) em 2009/10 passaram a corresponder, por norma, 180 créditos, isto é, três anos curriculares de trabalho, não sendo aceitável formações artificialmente longas, face ao desperdício de recursos e ao prejuízo para os estudantes das IES portuguesas.
34. Em 2016, criaram-se condições para o curso técnico superior profissional (CTeSP), criado em 2014²⁶, constituir um ciclo curto de ensino superior associado ao 1.º ciclo²⁷. Entre 2016 e 2017, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) avaliou, por solicitação do MCTES, o sistema de ensino superior e recomendou o aumento da formação superior de âmbito profissionalizante, através de ciclos de estudos curtos no ensino superior politécnico²⁸.
35. Assim, enquadrado no processo de evolução do sistema de ensino superior e tendo em vista estimular a sua diversificação, designadamente alargando, modernizando e reforçando o âmbito de atuação do ensino superior politécnico em matéria de formação superior de natureza profissionalizante, foi revisto o regime jurídico dos graus e diplomas em 2018²⁹. Os créditos ECTS e a duração dos semestres curriculares de trabalho dos estudantes que integram os ciclos de estudos conducentes aos graus e diplomas constam, sinteticamente, no Anexo 2.
36. Com o propósito de promover a aprendizagem ao longo da vida, sobretudo para adultos, também se alargou o reconhecimento de experiência profissional aos estudantes de CTeSP, permitindo a creditação até 50% dos seus créditos para estimular a qualificação académica dos profissionais já inseridos no mercado de trabalho.

²⁴ São ainda atribuídos apoios específicos a estudantes portadores de deficiência e a estudantes deslocados de e para as Regiões Autónomas.

²⁵ O valor do empréstimo depende da avaliação da situação do estudante (situação económica, valor da propina do curso, despesas escolares necessárias, distância entre a residência e a IES).

²⁶ Cfr. Decreto-Lei n.º 43/2014, de 18 de março.

²⁷ Cfr. Decreto-Lei n.º 63/2016, de 13 de setembro.

²⁸ Cfr. OECD (2019): *OECD Review of Higher Education, Research and Innovation: Portugal*, OECD Publishing, Paris.

²⁹ Cfr. Decreto-Lei n.º 65/2018, de 16 de agosto.

37. Atenta tal evolução, e de acordo com o regime jurídico dos graus e diplomas, os diplomados de CTeSP (desde 2016), Licenciatura (1.º Ciclo), Mestrado (2.º Ciclo), Mestrado Integrado (1.º e 2.º Ciclos integrados) e Doutoramento (3.º Ciclo) concorrem para a Meta de 40%, desde que tenham alcançado o diploma de técnico superior profissional e os graus académicos de licenciado, mestre e doutor³⁰, até 2020 e tenham 30-34 anos.
38. As referidas alterações legais possibilitaram, em resumo:
- Em 2010, a concretização da redução, em regra, de 5 para 3 anos, do número de anos curriculares para a obtenção do Grau de Licenciatura e o acesso de maiores de 23 anos ao ensino superior;
 - A partir do meio da década, em 2016 e 2018, a constituição de CTeSP como ciclo curto de ensino superior, a integração do diploma de técnico superior profissional no regime jurídico dos graus e diplomas de ensino superior e o alargamento e reforço do âmbito de atuação do ensino superior politécnico em matéria de formação superior de natureza profissionalizante.
39. Observa-se, assim, que, através de um acesso mais alargado ao ensino superior e de um maior contributo de graus e diplomas, foram criadas condições facilitadoras do cumprimento da Meta.

Em sede de contraditório, o MCTES assinalou a [avaliação globalmente positiva quanto às alterações legais implementadas e acrescentou outras iniciativas relacionadas com a inclusão de cidadãos com necessidades educativas especiais, o estatuto do estudante internacional, o regime jurídico do ensino a distância e os cursos especiais de ingresso no ensino superior para titulares dos cursos de dupla certificação do ensino secundário e cursos artísticos especializados.](#)

3.2. NO QUADRO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS ESTABELECEM-SE MEDIDAS, MAS NÃO FORAM INTEGRADAS NUM PLANO OPERACIONAL NEM EXPLICITADO O SEU CONTRIBUTO PARA A META

O Programa Nacional de Reformas identificou medidas para atingir a Meta que não foram integradas num plano operacional que objetivasse o caminho para o seu cumprimento

40. No PNR 2015 (PNR 2015-2019) realçou-se a progressão na percentagem da população com qualificação ao nível do ensino superior na faixa etária de 30-34 anos, que se situava já em 31,3%, em 2014. Se, em 2015, o PNR refletia otimismo em alcançar a Meta, já nos anos seguintes, não obstante a evolução tendencialmente positiva, se referia que era um desafio complexo e a exigir medidas sistematizadas em dois grandes objetivos: i) reforçar o número de estudantes no [e com o] ensino superior; ii) reter e atrair jovens licenciados.
41. Ao longo dos anos, o PNR foi indicando as medidas preferenciais para atingir a Meta e o seu progresso, designadamente as identificadas na Figura 2, com carácter permanente (*e.g.* ação social, sucesso escolar, CTeSP), pontual (*e.g.* Programa Retomar) ou irregular (*e.g.* Programa +Superior).

³⁰ As IES podem atribuir, com denominação que não se confunda com o grau, outros diplomas não conferentes de grau académico pela: i) realização de parte de curso de licenciatura não inferior a 120 créditos; ii) conclusão de curso de mestrado não inferior a 60 créditos; iii) conclusão de curso de doutoramento não inferior a 30 créditos; iv) realização de programas de pós-doutoramento; v) realização de outros cursos não conferentes de grau académico. Dos graus e diplomas conferidos é lavrado registo subscrito pelo órgão legal e estatutariamente competente da IES, sendo a sua titularidade comprovada por certidão do registo genericamente denominada diploma, e, também, para os estudantes que o requeiram, por carta de curso (graus de licenciado e de mestre) e por carta doutoral (grau de doutor).



Figura 2 – Medidas identificadas no PNR

Medida	PNR				
	2015	2016	2017	2018	2019
Ação Social					
• Reforço da ação social e alargamento a maior número de estudantes	√	√	√	√	√
• Medida Simplex+ na atribuição de bolsas				√	√
• Maior oferta de alojamento					√
Programa + Superior	√			√	√
CTeSP/ reforço da formação vocacional	√	√	√	√	√
Redução do abandono escolar e promoção do sucesso escolar	√	√	√	√	√
Estimular o emprego científico / Novos contratos de investigador/docente para jovens doutorados (contrariar a emigração altamente qualificada)		√	√	√	√
Competências digitais					
• A partir do nível de qualificação 5		√	√	√	
• Através da iniciativa Portugal INCoDE.2030					√
Programa Retomar	√				
Criação de condições para o acesso a maiores de 23 anos		√		√	
Condições para o regresso a Portugal e a manutenção de licenciados			√	√	
Atração de recursos humanos qualificados para Portugal				√	√

Fonte: PNR 2015-2019.

42. Não obstante a relevância das medidas identificadas para incrementar a qualificação de nível superior da população em geral, sublinha-se que o exame do PNR evidenciou que não foi indicado o concreto contributo dessas medidas para a faixa etária relevante para a Meta, questão crítica e preliminar para apreciar a respetiva eficácia uma vez que se destinavam a todos os estudantes. De facto, para efeitos da Meta, as medidas teriam de incidir, em especial, no nicho específico de jovens com 20-24 anos em 2010 (data da EE 2020) e que em 2020 teriam 30-34 anos³¹.
43. Também se observou, em geral, que as medidas não foram associadas a objetivos quantificados, exceto em alguns casos, em 2015, no que respeita a atingir 35 mil diplomados em CTeSP e, em 2016, em que se referiu a necessidade de mais 20 mil bolsas, 20 mil diplomados de CTeSP e mais 20 mil pessoas com competências digitais.
44. Por fim, a auditoria não identificou um plano operacional delineado no âmbito da Meta que integrasse as medidas contidas no PNR, com detalhe suficiente que apontasse os objetivos quantificados, as metas intercalares anuais (resultados intermédios) e os indicadores apropriados. Sem tal planeamento perdeu-se, também, a oportunidade de aplicar atempadamente eventuais ações corretivas, ajustando medidas e metas intercalares, e de, através de uma monitorização fina dos resultados das medidas, apreciar a sua eficácia como contributo para a Meta.

³¹ A população que concorre para aferir o cumprimento da Meta integra, sobretudo, os jovens de 20-24 anos a frequentar qualquer nível do ensino superior em 2010 e também os que, ao longo da década 2010-2020, designadamente: i) não transitaram para o ensino superior logo após a conclusão do ensino secundário e, entretanto, ingressaram; ii) abandonaram o ensino superior mas, entretanto, regressaram; iii) com insucesso escolar reiterado no ensino superior que, entretanto, superaram; iv) diplomados emigrantes regressados a Portugal e diplomados imigrantes. De notar que os jovens com menos de 20 e mais de 24 anos em 2010 não relevam para a Meta (e.g. os que ingressam pela primeira vez no ensino superior têm a idade média de 19 anos (cfr. <https://www.dges.gov.pt/estatisticasacesso/2018/>)).

As Grandes Opções do Plano não superaram as insuficiências do PNR quanto a clarificar o contributo específico de cada medida para a Meta

45. As Grandes Opções do Plano (GOP) integram as medidas de política pública e os respetivos investimentos, depois priorizados e compatibilizados no âmbito dos diplomas orçamentais anuais, dão expressão às medidas que, em cada ano, se concretizam em linhas orçamentais. Do seu exame resulta, sumariamente, que as medidas identificadas no PNR como contribuindo para a Meta encontram respaldo nos objetivos estratégicos estabelecidos nas GOP³², mas estes também não têm metas intercalares e indicadores associados pelo que não mitigaram as insuficiências do PNR atrás assinaladas.

Os Contratos de Legislação não explicitaram o contributo das IES no cumprimento da Meta

46. Em articulação com as orientações fixadas no PNR, releva a Agenda “Compromisso com o Conhecimento e a Ciência: o Compromisso com o Futuro”, para 2016-2020³³, que assume as metas nele fixadas, designadamente no que se refere à qualificação da população portuguesa, ao reforço do emprego científico e à convergência do investimento para a concretização das metas europeias, em particular quanto à necessidade de desenvolver todos os esforços para que, em 2020, se atinja a Meta de 40%, no quadro da EE 2020.

47. No âmbito da Agenda, e considerando que o investimento no ensino superior é fundamental para garantir o aumento da qualificação da população portuguesa e que as IES reconhecem a importância de contribuir para a reforma do ensino superior, assumindo uma crescente responsabilização no respetivo sucesso, o XXI Governo Constitucional celebrou, em 2016, dois Contratos de Legislação com as IES para vigorarem durante o seu mandato (i.e. até 2019). As dotações orçamentais afetas aos Contratos tiveram expressão nas leis orçamentais anuais (e.g. 1,1 mil milhões de euros, em 2019)³⁴.

48. As IES, individual e enquanto coletivos coordenados pelo Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas (CRUP) e pelo Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnicos (CCISP), comprometeram-se a contribuir para um modelo de desenvolvimento sustentado, assente no conhecimento e no alargamento progressivo da formação de nível superior e a desenvolver esforços para atingir os objetivos de qualificação previstos no PNR, nomeadamente através das medidas seguintes:

- Reduzir o abandono e insucesso escolar nas formações iniciais através de medidas adequadas às causas identificadas;
- Reforçar as formações curtas iniciais, sobretudo para cidadãos com mais de 25 anos, atraindo 20 mil novos formandos até 2020 através de CTeSP nos politécnicos;

³² e.g. reforçar o apoio social (GOP 2015 a 2020); estimular o ingresso no ensino superior de estudantes das vias profissionalizantes do ensino secundário (GOP 2015 a 2020); promover a oferta educativa das regiões com menor pressão demográfica, contribuindo para a coesão territorial pela fixação de jovens qualificados no âmbito do Programa +Superior (GOP 2015, 2018, 2019); aumentar o sucesso escolar (GOP 2015, 2016, 2018, 2020).

³³ Aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 32/2016, de 3 de junho.

³⁴ Contratos celebrados, um, com as universidades e o CRUP e, outro, com os politécnicos (cfr. Relatório de Auditoria n.º 6/2020, 2ª S. do Tribunal de Contas: *Modelo de Financiamento do Ensino Superior: Contratos de Legislação 2016-2019*).



- Consolidar o emprego científico, com o apoio do Governo na contratação de, pelo menos, 3 mil docentes e investigadores até 2019.
49. No entanto, sendo as IES fundamentais e insubstituíveis para o êxito da Meta e constituindo os Contratos um instrumento privilegiado de articulação com o MCTES, constatou-se que nestes não é feita referência direta aos requisitos da Meta, como a faixa etária, e que as medidas não apontam metas intercalares e indicadores, inviabilizando qualquer apreciação do resultado do compromisso das IES, individual e em conjunto, em conexão com a Meta.
50. O acompanhamento foi efetuado por um Grupo de Trabalho, assegurando a monitorização e o controlo orçamental, e ainda pelo CRUP e pelo CCISP³⁵. Contudo, os respetivos relatórios também não lançam luz sobre o contributo das medidas e das IES, individualmente e em conjunto, para a Meta.

3.3. AS MEDIDAS ADOTADAS SÃO RELEVANTES PARA O AUMENTO DE DIPLOMADOS, EM GERAL, MAS NÃO FORAM ESPECIALMENTE DESENHADAS PARA ALCANÇAR A META

51. No quadro da apreciação do concreto contributo das medidas para a Meta, seja das identificadas no PNR, seja das assinaladas nos Contratos, destacam-se, sucintamente, as constantes dos pontos seguintes, não obstante poderem ser objeto de exame aprofundado no âmbito de ações autónomas.

3.3.1. APOIO SOCIAL: É DIVERSIFICADO E TEM VINDO A SER REFORÇADO, MAS O VALOR MÉDIO DA BOLSA DIMINUIU E NÃO DIFERENCIA OS ESTUDANTES RELEVANTES PARA A META

52. O reforço da ação social no ensino superior constitui uma medida essencial para estimular o acesso e para reduzir o abandono no ensino superior³⁶, uma vez que existe uma relação direta entre desigualdades de rendimento e desigualdades escolares³⁷ e as dificuldades económicas são apontadas como a primeira causa de abandono.
53. Em Portugal essas dificuldades mostram-se especialmente agravadas, com os estudantes a gastar, em média, 6 446,00€/ano (em 2015/16) sendo dos que, no contexto europeu, fazem o maior esforço para estudar, dado o peso das despesas de educação e de vida sobre o PIB *per capita* [37,2%] e sobre a mediana do rendimento [76,4%]³⁸.
54. Na “Agenda Política para o Ensino Superior” que tem como objetivo principal afirmar o ensino superior como uma prioridade nacional, dado ser a base do desenvolvimento económico, que plasma as

³⁵ O Grupo de Trabalho apresentou os relatórios previstos; o CCISP elaborou um relatório referente a 2017 e o CRUP não elaborou qualquer relatório (cfr. Relatório de Auditoria n.º 6/2020-2ª S.).

³⁶ As IES, em geral, também dispõem de linhas de apoio aos estudantes concretizado, designadamente, através da atribuição de prémios, bolsas de mérito e descontos em títulos de transporte, bem como as autarquias locais e algumas empresas e organizações privadas (e.g. Fundação Calouste Gulbenkian; Associação Duarte Tarré).

³⁷ Cfr. Observatório das Desigualdades - Cantante, Frederico (2019): *Combater a desigualdade a partir da base é fundamental, mas insuficiente*; Carmo, Renato Miguel, Cantante, Frederico e Carvalho, Margarida (2009): *Desigualdades como problema: que políticas*.

³⁸ Cfr. Relatório CESTES 2 (2018): *Custos dos Estudantes do Ensino Superior Português*. Na Alemanha os estudantes gastam 28,4% da mediana do rendimento, na Holanda de 30,4% e na França 39%. Em Portugal, que se situa no nível da Inglaterra e País de Gales (60,2%), o grau de equidade do sistema de ensino superior é baixo, evidenciando um perfil de ensino elitista.

conclusões de 2019 da Convenção Nacional do Ensino Superior 2030, foi assinalada a necessidade de reforçar as medidas de ação social, como aumentar as bolsas e diferenciar mais o seu valor, melhorar o alojamento e aumentar o rendimento anual elegível do agregado familiar³⁹.

55. A Comissão Europeia, embora tenha considerado estarem a ser aplicadas em Portugal medidas para aumentar o número de diplomados no ensino superior, como o aumento de bolsas, recomendou, em 2019, a melhoria da eficácia e adequação do apoio social (REP 2)⁴⁰.
56. Quanto às medidas de apoio social, a que a seguir se alude, importa salientar que abrangem todas as faixas etárias que, embora favorecendo a Meta por serem facilitadoras do aumento de diplomados, em geral, não foram desenhadas especialmente para constituir um contributo reforçado para alcançar a Meta direcionada à faixa de 30-34 anos. Nos pontos seguintes apresentam-se, de forma sintética, os seus aspetos mais distintivos.

Ao longo da década, foram atribuídas mais bolsas de estudo, mas o seu valor médio desceu

57. Ao longo da década, o apoio social direto foi evoluindo, destacando-se, em matéria de bolsas, o seguinte:
 - O Regulamento de Atribuição de Bolsas de Estudo a Estudantes do Ensino Superior de 2011⁴¹ concentrou os apoios nos estudantes mais carenciados através, designadamente, da alteração da metodologia de cálculo da capitação e do reforço da exigência de aproveitamento escolar;
 - O novo Regulamento de 2012⁴², em vigor, assegurou maior celeridade na decisão e no pagamento de bolsas e possibilitou a candidatura quando esgotado o prazo normal. Em 2014, passou a abranger os estudantes de CTeSP⁴³;

³⁹ As medidas assinaladas foram as seguintes: i) estender a ação social a estudantes de famílias com um rendimento anual, *per capita*, inferior a 8.890,00€; em 2019, beneficiam 21% dos estudantes de famílias com rendimento anual, *per capita*, inferior a 7.925,87€; ii) instituir um mecanismo de diferenciação, por escalões, do valor das bolsas, no caso de um rendimento anual, *per capita*, entre 4.717,90€ e 7.925,87€; em 2019, metade dos estudantes, neste intervalo, recebia a bolsa mínima, apesar da diferença de rendimentos; iii) aumentar a bolsa mínima para valores entre 1.200,00€ e 1.500,00€; em 2019, a bolsa mínima de 1.064,00€, igual à propina máxima, não cobria outras despesas; iv) reforçar os apoios sociais indiretos (plano de alojamento dos estudantes; melhorar os serviços de alimentação, saúde e prática desportiva); v) para a década 2020-2030, planear os limiares de cobertura da ação social com referência ao rendimento médio das famílias, transferindo o financiamento para o Orçamento do Estado, e melhorar e alargar a ação social a adultos, maiores de 23 anos, que acedam ao ensino superior, à dimensão dos agregados familiares e ao número de estudantes (adultos e jovens).

⁴⁰ Cfr. Recomendação do Conselho, de 5 de junho de 2019, relativa ao PNR de 2019. No Monitor da Educação e da Formação de 2019 assinalaram-se diversas medidas, com início em 2019/20, destinadas a melhorar o financiamento e apoio a estudantes que incluem a redução do valor das propinas e a disponibilização de residências a estudantes.

⁴¹ Cfr. Despachos n.ºs 12780-B/2011, de 23 de setembro, 4193/2012, de 10 de abril, e declaração de retificação n.º 536/2012, de 20 de abril.

⁴² Cfr. Despacho n.º 8442-A/2012, de 22 de junho.

⁴³ Cfr. Despacho n.º 10973-D/2014, de 27 de agosto.



- Em 2015, subiu o limiar de elegibilidade para a atribuição de bolsa para aumentar o número de beneficiários [de 14 para 16 vezes o Indexante dos Apoios Sociais (IAS)⁴⁴, acrescido do valor da propina máxima dos cursos de Licenciatura];
 - Em 2017, o sistema de ação social foi reestruturado e desburocratizado⁴⁵, visando maior eficiência e resposta aos estudantes⁴⁶, destacando-se: i) procedimento simplificado e automático para os anos subsequentes ao primeiro ano de atribuição de bolsa; ii) alteração da exigência de aproveitamento escolar, de sempre superior a 36 créditos, para pelo menos 36 créditos.
58. Examinando a evolução do número de bolseiros, observou-se que, depois da queda abrupta de 15 mil em 2011/12, coincidindo com o início da assistência financeira a Portugal, foi crescendo (4%/ano, em média), situando-se em mais de 74 mil no final da década (Figura 3). A percentagem de bolseiros, relativamente ao total de estudantes, registou também uma quebra em 2011/12, representando apenas 14%, mas, entretanto, cresceu e estabilizou nos últimos anos em 20% (2 bolseiros em cada 10 estudantes) (Anexo 3).
59. O valor da bolsa média anual tem vindo, contudo, a evoluir em sentido contrário, decrescendo desde 2014/15. Destaca-se que em 2018/19 se situava em 1 636,00€, ou seja, abaixo dos 1 687,00€ no início da década (Figura 3). Um exame mais fino evidencia que, no final da década, cerca de metade das bolsas respeitava ao valor mínimo de 1 063,50€, mais de 40% situava-se entre o mínimo e 3 065,00€ e apenas 0,1% nos valores máximos (entre 5 064,00€ e 5 781,37€)⁴⁷ (Anexo 4). Note-se que, sendo a bolsa mínima igual ao valor da propina máxima nos cursos de Licenciatura, apenas cobre esta despesa.
- Em sede de contraditório, o MCTES [refutou a pertinência atribuída à evolução do valor da bolsa média anual alegando que a sua redução é fruto do aumento de beneficiários com rendimentos mais elevados que, por definição, estão abrangidos por uma bolsa com valor mais reduzido](#). Pese embora a justificação apresentada pelo MCTES, destaca-se que, em vários anos, o limiar de elegibilidade para a atribuição de bolsa foi inferior à retribuição mínima garantida (§ 61), pelo que o rendimento dos beneficiários foi, em regra, abaixo dessa retribuição e apenas 0,1% obteve a bolsa máxima que é, aliás, inferior à mesma.
60. Assim, embora se constate que foi reforçado o apoio social relativo a bolsas, em geral, e apoiadas mais famílias, o seu peso no universo dos estudantes manteve-se nos 20% não sendo, portanto, impactante junto das famílias.

⁴⁴ O IAS, valor de referência para cálculo de bolsas, aumentou de 419,22€ em 2010, para se situar em 438,81€ em 2020 (de 2010 a 2016:419,22€; 2017: 421,32€; 2018: 428,90€; 2019: 435,76€; 2020: 438,81€).

⁴⁵ Cfr. Despacho n.º 5404/2017, de 21 de junho.

⁴⁶ *e.g.* a celeridade na atribuição dos apoios sociais permitiu que, em outubro de 2019, já tivessem sido pagas mais 22 mil bolsas face ao ano anterior (cfr. ofício do MCTES, n.º 2210, de 7 de novembro de 2019).

⁴⁷ A bolsa de referência tem um valor igual a 11 vezes o IAS em vigor no início do ano letivo, acrescido do valor da propina, nunca podendo este acréscimo ser superior ao valor da propina máxima fixada anualmente para o 1.º ciclo de estudos do ensino superior público (cfr. n.º 1, do art.º 14.º, do Regulamento de Bolsas). A bolsa máxima é atribuída sobretudo a estudantes institucionalizados ou detidos.

Figura 3 – Evolução da bolsa média anual e do número de bolsеiros

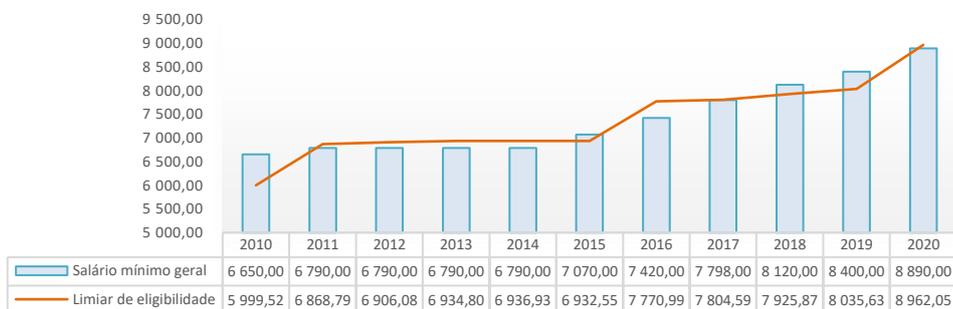


Fonte: DGES (novembro de 2019)

61. Tendo presente que o limiar de elegibilidade para a atribuição de bolsa subiu em 2011, 2016 e 2019, constata-se que, mesmo assim, houve anos em que esse limiar foi inferior à retribuição mínima garantida (2010, 2015, 2018 e 2019), fator relevante no contexto do rendimento anual, *per capita*, das famílias mais carenciadas (2019: 8 035,63€) (Figura 4).

Em sede de contraditório, o MCTES referiu [que é necessário considerar o aumento de beneficiários com rendimentos mais elevados explicado, sobretudo, pela subida do limiar de elegibilidade para a atribuição da bolsa que altera a composição do universo de beneficiários](#). Sobre este assunto, importa sublinhar que, num contexto em que, em vários anos, o limiar de elegibilidade foi inferior à retribuição mínima garantida, rendimentos mais elevados não têm qualquer relevância.

Figura 4 – Evolução do limiar de elegibilidade e da retribuição mínima mensal garantida⁴⁸



Fonte: PORDATA (última atualização: 2020-04-13).

62. Segundo a OCDE [no âmbito da avaliação que efetuou ao sistema de ensino superior em Portugal], o sistema de apoio social existente não é o adequado, designadamente para os jovens adultos que concluíram o ensino secundário e entraram no mercado de trabalho, ou que frequentaram o ensino superior mas saíram antes da conclusão. Por isso, recomendou a revisão do sistema de atribuição de bolsas para permitir que todos os que acedem ao ensino superior possam estudar, bem como a adaptação das políticas de apoio financeiro para estudantes a adultos que trabalham, uma vez que os requisitos de elegibilidade para o apoio não são adaptados a esta população (um adulto, auferindo o salário mínimo, apresenta um rendimento, *per capita*, superior à elegibilidade para o apoio social).

⁴⁸ Considerando a retribuição mínima mensal garantida, anteriormente salário mínimo nacional.



O número de estudantes com complemento de alojamento tem crescido e em 2019 foi aprovado um Plano para a requalificação e construção de residências de estudantes, mas já sem impacto na Meta

63. Em matéria de apoio social indireto, sobressai o alojamento em residências de estudantes e/ou apoio específico para esse fim⁴⁹ que pode ser concedido aos estudantes bolsheiros deslocados, observando-se que o número de bolsheiros com este apoio tem sido crescente, e quase triplicou relativamente ao início na década, sendo atribuído a mais de 11 mil bolsheiros em 2018/19. O valor médio anual do complemento de alojamento aumentou 40,00€, na década, de 716,00€, em 2010/11, para 756,00€, em 2018/19 (aumento médio de 5,00€/ano) (Anexo 5), sendo que foi atribuído um mês adicional aos bolsheiros deslocados durante 11 meses⁵⁰.
64. Mas, sendo o alojamento a despesa mais relevante para os estudantes deslocados, verificou-se que este não se encontra disponível a preços acessíveis nos principais centros universitários⁵¹, sobretudo em Lisboa e no Porto onde o preço por quarto, por mês, pode ter ultrapassado 400,00€ e 300,00€, respetivamente, em 2019⁵².

Em sede de contraditório, o MCTES [evoca a ferramenta digital Observatório do Alojamento Estudantil que auxilia os estudantes na procura de alojamento e disponibiliza, em tempo real, informação sobre a oferta de alojamento em cada concelho](#). Sem prejuízo da ferramenta referida ser da maior utilidade na procura de alojamento, salienta-se que, como ferramenta que é, não se substitui [nem reforça] ao apoio social direcionado ao alojamento a que se reporta a auditoria.

65. Também, em 2018, o diagnóstico do MCTES⁵³ concluía, em síntese, que 42% dos estudantes eram deslocados, mas apenas a 13% eram disponibilizadas camas em residências de estudantes. Apresentava, ainda, uma perspetiva da evolução da oferta de camas até 2029 (Figura 5).



⁴⁹ O preço máximo de alojamento foi fixado em 17,5 % do IAS (cfr. Lei n.º 71/2017, de 16 de agosto): 2017: 73,73€; 2018: 75,06€; 2019: 76,26€; 2020: 76,79€.

⁵⁰ Cfr. Despacho n.º 7031-B/2015, de 24 de junho.

⁵¹ Cfr. discurso do Reitor da Universidade de Lisboa na abertura do ano académico de 2019: “É imperativo dar respostas aos nossos estudantes que se deparam com a falta de alojamento a preços acessíveis nos principais centros universitários do país. (...) Na Universidade de Lisboa, a relação entre a procura e a oferta de camas para estudantes é paradigmática da situação do país. Para as 93 vagas que ainda temos disponíveis - das cerca de mil camas das nossas residências - temos 326 novos estudantes em lista de espera”.

⁵² O preço dos quartos por mês, em média, ronda 200,00€ em Évora, 180,00€ em Vila Real, 300,00€ em Faro, 399,00€ em Lisboa, 250,00€ em Coimbra e 280,00€ no Porto (cfr. O Público de 28 de setembro de 2019: Portugal é dos países europeus onde os custos da habitação mais diferem entre cidades maiores e mais pequenas). O Relatório de 2019 da Uniplaces refere que o preço, médio, por quarto, era de 422,00€ em Lisboa e de 320,00€ no Porto.

⁵³ Cfr. “PNAES - Diagnóstico e monitorização” e “Ponto de situação sobre o PNA para o ensino superior, na vertente reabilitação”, do MCTES.

66. Neste contexto, em 2019, foi aprovado o Plano de intervenção para a requalificação e construção de residências de estudantes⁵⁴, para execução faseada em 10 anos, tendo em vista responder às necessidades de alojamento e duplicar, até 2030, a oferta então existente de cerca de 15 mil camas, mobilizando e coordenando esforços das IES, das autarquias locais e do Estado. O Plano inclui, na 1ª fase, a construção, reabilitação e requalificação de cerca de 200 imóveis no país (mais de 6 mil camas nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto). Em 2019/20 encontravam-se disponíveis cerca de 600 novas camas (mais 4% face ao ano anterior)⁵⁵.
67. Sem prejuízo da importância do impacto daquele Plano, sublinha-se que tendo já surgido no final da década não tem qualquer relevância para a Meta.
68. Há ainda outros apoios sociais indiretos, designadamente auxílios de emergência, alimentação (*e.g.* preço máximo de 2,75€, em 2019/20⁵⁶), saúde, abono de família para menores de 24 anos matriculados em IES e dedução de despesas de educação para efeitos de IRS⁵⁷ que concorrem para apoiar o aumento de diplomados em geral, mas, tal como os apoios sociais diretos e indiretos antes referidos, sem diferenciação para os estudantes de 30-34 anos que relevam para a Meta.

Outros apoios disponibilizados, como o Programa +Superior e uma linha de crédito, não abrangem um número relevante de estudantes

69. Dos outros apoios disponibilizados, destacam-se os seguintes:
- a) O Programa +Superior, lançado em 2014/15, visa, através de bolsas de mobilidade, apoiar a frequência do ensino superior em regiões com menor procura e menor pressão demográfica, tendo, a partir de 2016/17, passado a discriminar positivamente (bolsas majoradas em 15%) os estudantes com ingresso através do concurso para maiores de 23 anos e de CTeSP, ampliando o recrutamento e diversificando o perfil de estudantes no ensino superior⁵⁸. Da sua apreciação sumária observou-se que:
- O Programa atribuiu 3,5 mil bolsas (incluindo renovações do ano anterior)⁵⁹, em 2018/19, e quase mais 2 mil bolsas, no ano seguinte. O valor da bolsa aumentou de 1 500,00€ para 1 700,00€, em 2019/20⁶⁰;

⁵⁴ Cfr. Decreto-Lei n.º 30/2019, de 26 de fevereiro. O Plano compreende as medidas seguintes: requalificação de residências de estudantes; criação de novos alojamentos; disponibilização de alojamento temporário; monitorização da capacidade instalada de alojamentos; ajustamento entre oferta e procura; planeamento em articulação com as IES. Integra as modalidades de criação de alojamentos seguintes: reabilitação de imóveis através de afetação ao Fundo Nacional de Reabilitação do Edificado; promoção pelas IES; utilização de disponibilidades de alojamento de outras entidades.

⁵⁵ Ofício do MCTES n.º 2210, de 07 de novembro de 2019.

⁵⁶ O preço máximo da refeição subsidiada é atualizado em cada ano civil (cfr. Lei n.º 71/2017, de 16 de agosto).

⁵⁷ Dedução de encargos com refeições e rendas de estudantes deslocados e com majoração de dez pontos percentuais ao valor de despesas de educação (cfr. artigos 78.º e 78.º-D do Código do IRS).

⁵⁸ Dirige-se a estudantes carenciados residentes noutras regiões, contribuindo para a coesão territorial através da fixação de jovens e para a meta do número de jovens com formação superior (cfr. Despacho n.º 14447-A/2016, de 29 de novembro).

⁵⁹ Cfr. *e-mail* da DGES, de 22 de outubro de 2019 e alegações do MCTES.

⁶⁰ Cfr. Regulamento do Programa +Superior para 2019/20, aprovado pelo Despacho n.º 6429-A/2019, de 16 de julho.

- No âmbito da avaliação do sistema de ensino superior de Portugal, a OCDE recomendou a revisão ou descontinuidade do Programa, uma vez que as bolsas só são atribuídas posteriormente à decisão dos estudantes de frequentarem IES em regiões com menor pressão demográfica, sendo, pois, limitada a capacidade do Programa de influenciar essa decisão.

Em sede de contraditório, o MCTES alegou que *“o número de candidaturas tem sido constantemente superior ao número de bolsas disponíveis e o número de bolsas atribuídas superior a 89% do total disponível”* e que *“o impacto da prioridade conferida ao ensino superior nas regiões com menor pressão demográfica pode também ser comprovado pelo crescimento relativamente mais elevado do número de novos inscritos nas instituições localizadas nestas regiões nos últimos anos”*.

b) Uma *“Linha de Crédito para Estudantes do Ensino Superior com Garantia Mútua”* para promover o acesso e aumentar as habilitações, no âmbito da Meta da EE 2020, no montante global de 85 milhões de euros. Os empréstimos variam entre mil e 5 mil euros, por ano de curso, com um máximo de 30 mil euros para cursos de 6 anos (condições vigentes em 2018/19 e anos seguintes)⁶¹, observando-se (Anexo 6) que:

- Através desta linha de crédito (cofinanciada em 85% por fundos europeus) foram celebrados 834 contratos⁶², no montante total de 9,2 milhões de euros, até outubro de 2019;
- Foram utilizados apenas 11% dos 85 milhões de euros previstos para 5 anos, ficando, assim, o recurso ao apoio muito aquém do expectável⁶³.

No âmbito do contraditório, o MCTES [apresenta informação mais detalhada e atualizada a 27 de outubro de 2020 sobre a linha de crédito \(17,4 milhões de euros utilizados\)](#). Contudo, nota-se que, apesar dessa atualização, permanece fraca a sua utilização (20,4%).

3.3.2. CURSO TÉCNICO SUPERIOR PROFISSIONAL: O NÚMERO DE DIPLOMADOS FICOU MUITO AQUÉM DO EXPECTÁVEL E CONCENTROU-SE EM JOVENS COM MENOS DE 30 ANOS

70. O CTeSP constitui uma opção de formação superior de curta duração, vocacionada, sobretudo, para os alunos que concluem o ensino secundário profissional que, na sua maioria, não têm prosseguido estudos no ensino superior. O exame da evolução da oferta e da procura de CTeSP, segundo dados da DGES (Anexo 7), evidenciou que:

- Desde a sua criação, em 2014, que o número de CTeSP tem vindo a aumentar (quase 500 cursos em 2018/19), abrangendo mais de 15 mil estudantes;

⁶¹ Em parceria com o *Sistema Português de Garantia Mútua* e o sistema bancário, foi retomado em 2018 com a celebração, entre o MCTES e a SPGM – Sociedade de Investimento, S.A. que gere o Fundo de Contragarantia Mútuo, de um contrato de concessão de dotação financeira relativo à linha de crédito. O reforço e a dinamização da linha de crédito foram orientados para complementar os apoios sociais, destinados exclusivamente a empréstimos a estudantes do ensino superior inscritos em cursos de formação inicial.

⁶² Os contratos respeitam a 12 estudantes inscritos em CTeSP, 513 em Licenciatura, 296 em Mestrado e 13 em Doutoramento (cfr. ofício do MCTES, de 7 de novembro de 2019).

⁶³ Não obstante a Lei do Orçamento do Estado (LOE) para 2019 (Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro) ter determinado, no âmbito da linha de crédito, a transferência para o Fundo de Contragarantia Mútuo de até 1,8 milhões de euros, com a LOE para 2020 o valor a transferir reconduziu-se, apenas, a cerca de 400 mil euros, representando uma redução significativa de 75%.

- Das quase 11 mil vagas em 2018/19, apenas foram preenchidas cerca de 60% (6,4 mil estudantes, no 1.º ano, pela primeira vez⁶⁴), resultando vagas em quase todas as IES⁶⁵ e evidenciando desajustamento entre a oferta e a procura.

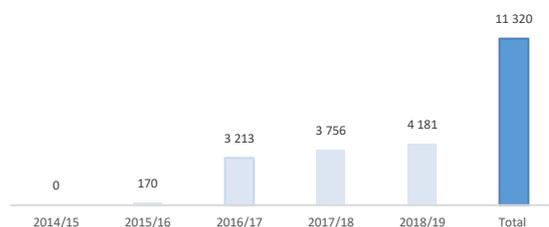
71. Por outro lado, observou-se que tem sido limitada a procura de CTeSP, visto que, segundo dados da DGEEC, por exemplo, em 2017/18, optaram por CTeSP apenas 13% dos alunos do ensino secundário profissional e 1% dos alunos do ensino secundário científico-humanístico, não tendo, pois, o impacto expectável⁶⁶ porquanto mais de 80% dos alunos do ensino profissional não se inscreveu em IES.

Em sede de contraditório, o MCTES *relativizou os referidos estudos levados a cabo pela DGES e pela DGEEC e justificou que “A disparidade entre a taxa de crescimento da capacidade e da procura é, em grande parte, decorrente desta oferta ter tido, logo em 2014-2015 e 2015-2016, uma forte aceitação por parte das IES, e a grande adesão dos alunos apenas ter começado em 2015-2016, crescendo nos anos seguintes de forma menos acentuada. Acresce que, atendendo ao alinhamento destes cursos com as necessidades da região, muitos funcionam apenas o tempo necessário para colmatar tais necessidades, mantendo-se a capacidade instalada”.*

72. Os relatórios elaborados no quadro do acompanhamento dos Contratos de Legislatura pelo Grupo de Trabalho referem a importância dos politécnicos na aproximação desta oferta formativa às necessidades do mercado de trabalho e na colaboração com o tecido empresarial, mas não indicam os resultados obtidos⁶⁷. Já o CCISP referiu que, entre 2015 e 2018, os CTeSP tinham, com 15,8 mil estudantes, alcançado 79% da meta estabelecida no Contrato (20 mil em 2020)⁶⁸. Apesar do resultado apresentado pelo CCISP, sublinha-se que o número de estudantes em CTeSP não é suscetível de, por si só, fornecer o número de diplomados enquanto contributo para a Meta de 40%, especialmente direcionada à faixa de 30-34 anos, a qual, aliás, não está expressamente referenciada nos Contratos nem nos referidos relatórios.

73. No que respeita à evolução de diplomados de CTeSP (Figura 6) destaca-se que, desde 2014 e até ao final de 2018/19, cerca de 11 mil estudantes tinham obtido um diploma de técnico superior profissional. Contudo, acresce a circunstância de a maioria dos diplomados (92%) ter idade inferior a 30 anos.

Figura 6 – Evolução do número de diplomados de CTeSP



Fonte: DGEEC

⁶⁴ Em IES públicas. Nas IES privadas, foram 2 mil os estudantes inscritos no 1.º ano, pela primeira vez, em 2018/19 (cfr. contraditório do MCTES).

⁶⁵ Nos Politécnicos de Tomar, Guarda, Portalegre, Coimbra e na Universidade dos Açores as inscrições não chegaram a 40% das vagas.

⁶⁶ Cfr. DGEEC (2019): *Transição entre o ensino secundário e o ensino superior – 2017/18-2018/19*.

⁶⁷ e.g. Relatórios de 2016 (4.º trimestre), de 2017 (2.º e 4.º trimestres) e de 2018 (1.º, 2.º e 4.º trimestres).

⁶⁸ e.g. Relatório Semestral do CCISP referente a 2017.



74. Observa-se, assim, que embora os cerca de 11 mil diplomados de CTeSP sejam relevantes para incrementar a qualificação dos portugueses, o resultado foi francamente modesto quando comparado com o objetivo apresentado nos PNR (2015: 35 mil; 2016: 20 mil) e, por outro lado, como 92% dos diplomados tinha menos de 30 anos, tal resultado não contribuiu relevantemente para a Meta de 40%.

3.3.3. REDUÇÃO DO ABANDONO ESCOLAR: NÃO FORAM INDICADAS MEDIDAS CONCRETAS NEM METAS E INDICADORES

75. O abandono escolar no ensino superior [ou insucesso, ou não conclusão com sucesso] tem sido considerado como uma das principais causas da não conclusão do ensino superior e, por conseguinte, da não obtenção do correspondente diploma.
76. A DGEEC apresentou dois estudos sobre esta matéria, em 2017 e 2018⁶⁹, dando conta, respetivamente, que 50% das IES (em 40 examinadas) produziam indicadores para medir o abandono e que 29% dos estudantes estavam em abandono (situação após 4 anos dos alunos inscritos em licenciaturas de 3 anos).
77. Neste sentido, sublinha-se que o CRUP refere que *“(...) entende ser necessário desenvolver uma metodologia que permita determinar com maior rigor possível o número de abandonos e desistências em cada ano letivo a partir da definição clara dos indicadores relevantes a utilizar por todas as universidades (...)”*⁷⁰ e a Universidade de Lisboa refere que a *“(...) A DGEEC que possui os dados nacionais, através da base de dados RAIDES, não consegue apurar o abandono porque o sistema apenas lhes permite apurar o n.º de estudantes que não tendo obtido a diplomação não se encontram inscritos”*⁷¹.
78. Constatou-se que cada IES define o seu próprio conceito de abandono medindo-o em conformidade⁷², pelo que as taxas apresentadas não são comparáveis nem extrapoláveis a nível nacional. Porém, importa salientar que a DGES desenvolveu o projeto de integração dos sistemas de gestão académica com a plataforma do Estudante ID (identificador digital para acompanhar o percurso do estudante desde o primeiro contacto com o ensino superior)⁷³ que é suscetível de vir a fornecer informação útil para o apuramento do abandono.
79. Quanto às medidas adotadas que contribuem para a Meta, salienta-se o Programa Retomar, criado em 2014⁷⁴, destinado ao combate ao abandono escolar e à conclusão de cursos superiores interrompidos de quem estava no desemprego e poderia concluir o curso até aos 30 anos e, independentemente da situação económica do agregado familiar, atribuíu uma bolsa anual de 1 200,00€. O MCTES previa a atribuição de 3 mil bolsas por ano.
80. Contudo, além de o Programa não se destinar à faixa de 30-34 anos, o seu impacto foi reduzido (2014/15: 195 bolsas; 2015/16: 133 bolsas) e o Programa não atingiu os objetivos fixados, pelo que, em

⁶⁹ Cfr. DGEEC (2017): *Promoção do sucesso dos alunos nas instituições de ensino superior em Portugal: medidas observadas nos respetivos sítios na internet*; DGEEC (2018): *Percursos no Ensino Superior - Situação após quatro anos dos alunos inscritos em licenciaturas de três anos*.

⁷⁰ Cfr. Nota de imprensa: *Abordagem ao fenómeno do abandono escolar*.

⁷¹ Cfr. ofício da Universidade de Lisboa, de 14 de novembro de 2019.

⁷² Cfr. informação fornecida por e-mails de 11 universidades e 20 politécnicos relativamente a 2018/19.

⁷³ Cfr. ofício do MCTES, n.º 2210, de 7 de novembro de 2019.

⁷⁴ Cfr. Despacho Normativo n.º 8-A/2014 (2.ª S.), de 17 de julho.

2016, foi reorientado sob o Portugal INCoDe.2030⁷⁵. Também a OCDE, na avaliação que efetuou, sublinhou a sua fraca aceitação devido a critérios limitados e ao apoio financeiro inadequado.

81. Por seu lado, o MCTES informou que o papel do Estado (através da DGES e da DGEEC) está concentrado em ações de apoio social a estudantes e apresentou, ainda, as ações seguintes⁷⁶: i) sensibilização e informação, destacando-se a iniciativa “Estudar (mais) é preciso” destinada a reforçar a perceção da necessidade de formação e qualificação⁷⁷; ii) observação e monitorização que integra, designadamente, informação estatística sobre a situação dos estudantes após 1 ano de inscritos pela 1ª vez (cfr. Infocursos) e estudos efetuados para identificar as principais causas do abandono e insucesso escolar⁷⁸.
82. No entanto, constatou-se que as estatísticas sobre o abandono se cingem à situação após 1 ano, dos inscritos pela 1ª vez, no 1.º ano, disponibilizadas no portal Infocursos, pese embora existam estudos casuísticos que acompanhem o percurso dos estudantes. Assim, em 2017/18, observou-se que a percentagem de estudantes que já não se encontravam no sistema de ensino superior, 1 ano após iniciarem o seu curso, correspondia a 17,4% em CTeSP, 8,8% em Licenciatura-1.º Ciclo, 3,3% em Mestrado Integrado e 16,8% em Mestrado-2.º Ciclo⁷⁹, mas nada se informa quanto aos que abandonaram o sistema nos restantes anos letivos.
83. Relativamente à medida relacionada com a redução do abandono e do insucesso escolar constante nos Contratos de Legislatura, verificou-se que não foi associada à faixa etária de 30-34 anos, nem detalhadas as ações concretas adotadas [a adotar] pelas IES, nem quaisquer metas e indicadores, inviabilizando a apreciação do contributo e da respetiva eficácia para a Meta de 40%. Por seu turno, o relatório elaborado pelo CCISP⁸⁰, no quadro do acompanhamento dos Contratos, refere que o abandono escolar reduziu de 11%, em 2016, para 10,1%, em 2017, mas que não existiam dados oficiais para extrair o impacto das medidas adotadas pelos politécnicos nessa redução.
84. No âmbito da sua autonomia, as IES adotaram medidas para combate ao abandono (*e.g.* regularização de dívidas de propinas, acolhimento/integração de estudantes, consultas de psicologia, programas de tutoria e de mentoria, formação complementar gratuita em diversas áreas)⁸¹, mas não especificamente direcionadas aos estudantes relevantes para a Meta.
85. Conclui-se, assim, que, além de não existir um conceito densificado, nem uma fórmula de cálculo uniforme para o apuramento do abandono (sem prejuízo da ulterior utilidade da plataforma Estudante ID), os Contratos de Legislatura 2016-2019 e os respetivos relatórios também não especificaram a

⁷⁵ Cfr. Despacho Normativo n.º 1-E/2016 (2ª S.), de 4 de abril.

⁷⁶ Cfr. ofício do MCTES, n.º 2210, de 7 de novembro de 2019.

⁷⁷ *e.g.*: informação simplificada sobre o ensino superior; desdobrável “Estudar mais é preciso – 10 razões” dirigido a jovens, famílias, professores, escolas e empresas; campanha “Não desistas de ti” destacando a importância da formação/conhecimento ao longo da vida; vídeo sobre as consequências de deixar de estudar.

⁷⁸ *e.g.* “Situação após 1 ano dos novos inscritos (2013/14-2017/18)”; “As instituições de ensino superior públicas face ao abandono académico: primeiros resultados do inquérito de 2018”.

⁷⁹ Cfr. ofício do MCTES, n.º 2210, de 7 de novembro de 2019.

⁸⁰ *e.g.* Relatório Semestral do CCISP referente a 2017. O Grupo de Trabalho não refere a redução do abandono e do insucesso escolar e o CRUP não elaborou qualquer relatório.

⁸¹ Cfr. informação fornecida por e-mails de 11 universidades e 20 politécnicos relativamente a 2018/19.



informação necessária nem as concretas ações empreendidas pelas IES para a redução do abandono escolar, pelo que não é possível apreciar a sua eficácia enquanto contributo para a Meta.

Em sede de contraditório, o MCTES *refutou a conclusão de que não foram indicadas medidas concretas com vista à redução do abandono escolar e de que não existem indicadores que monitorizem a sua evolução*. Contudo, não apresentou informação concreta suscetível de apoiar esse entendimento e de contraditar, assim, a conclusão da auditoria.

3.3.4. OUTRAS MEDIDAS: OS PROGRAMAS DE COMPETÊNCIAS DIGITAIS E EMPREGO CIENTÍFICO NÃO FORAM DESENHADOS PARA OS ESTUDANTES RELEVANTES PARA A META

O Portugal INCoDe.2030 é um contributo relevante para alavancar as competências digitais, mas não visa especificamente a Meta de 40%

86. A Iniciativa Nacional Competências Digitais e.2030 (Portugal INCoDe.2030), lançada em 2017, visa o desenvolvimento de competências digitais, preparando a sociedade para a acelerada adoção das Tecnologias de Informação e Comunicação. Tem em vista: i) acesso às tecnologias digitais a toda a população e formação de jovens através do reforço das competências digitais; ii) capacitação da população ativa; iii) especialização em tecnologias digitais; iv) criação de condições à produção de novos conhecimentos (investigação em tecnologias/digital, inteligência artificial, programação)⁸².
87. Abrange transversalmente toda a população sem limitação de idade ou qualificação académica, pelo que, não obstante a sua relevância para o desenvolvimento de competências essenciais, não está relacionada, diretamente, com o objetivo da Meta.

O Programa de Estímulo ao Emprego Científico tem contribuído para aumentar a empregabilidade de jovens doutorados

88. O Programa de Estímulo ao Emprego Científico é um incentivo à contratação de novos investigadores e ao desenvolvimento de planos de emprego científico e de carreiras científicas. O relatório da sua avaliação, de 2020, refere, designadamente, que:
- O número de doutorados estimados a residir em Portugal, em 2015, era cerca de 30,8 mil, dos quais 44% com idade inferior a 44 anos, em atividade em instituições científicas e de ensino superior;
 - Foram atribuídos 2,3 mil diplomas de doutoramento em 2017/18, refletindo uma aceleração relevante face a anos anteriores (2004/05: 998). Em 2018/19 estavam inscritos em doutoramento 21 mil estudantes e a Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT, I.P.) financiava cerca de 5 mil bolsas para o efeito;
 - O Programa tem contribuído para o aumento da contratação de investigadores doutorados, nacionais e estrangeiros.
89. Os Contratos de Legislatura apontam metas para as medidas respeitantes ao aumento do emprego científico (pelo menos 3 mil docentes e investigadores até 2019), indicadas nos documentos estratégicos

⁸² Está estruturado em 5 eixos, associados a objetivos e medidas de políticas públicas, destinados a grupos populacionais e escalas temporais distintos: inclusão, educação, qualificação, especialização e investigação.

como relevantes para a Meta de 40%, ainda que sem uma correlação expressa com a mesma. Os relatórios do Grupo de Trabalho, no quadro do acompanhamento dos Contratos, referem que foi reforçada a contratação de docentes e investigadores, sendo que, no segundo trimestre de 2019, já tinham sido abertos mais de 6 mil lugares⁸³.

90. Assim, com o emprego de doutorados, o Programa pode favorecer a retenção da população com altas qualificações e, desse modo, concorrer para a Meta, mas, também neste caso, não foram definidos objetivos quantificados para a faixa etária relevante de 30-34 anos para a Meta de 40%, pelo que não é possível aferir a eficácia do respetivo contributo para Meta.

3.4. A PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTAL NÃO EXPLICITOU O FINANCIAMENTO PREVISTO PARA A META E IMPOSSIBILITOU CONHECER A DESPESA CONEXA

91. Anualmente, são inscritas na Lei do Orçamento do Estado (LOE) as dotações orçamentais a atribuir ao MCTES no quadro do Programa Orçamental “*Ciência, Tecnologia e Ensino Superior*” (PO)⁸⁴, cuja entidade-coordenadora é o Instituto de Gestão Financeira da Educação, I.P. (IGeFE, I.P.). Os PO da década⁸⁵ deveriam, assim, identificar, em cada ano, o financiamento previsto para as medidas para alcançar a Meta facilitando o conhecimento da respetiva despesa. Note-se que as medidas são financiadas com verbas do OE e com fundos europeus⁸⁶.
92. Contudo, da apreciação dos PO anuais constatou-se, designadamente, que apenas em quatro (Figura 7) se refere a Meta (em dois, de modo vago; e em dois, com indicação de medidas que para ela concorrem (e.g. bolsas, CTeSP)), mas sem a alocação da dotação orçamental à concreta faixa etária de 30-34 anos relevante para a Meta.

⁸³ e.g. Relatórios de 2017 (2.º trimestre), de 2018 (1.º e 2.º trimestres) e de 2019 (1.º e 2.º trimestres).

⁸⁴ Cfr. Lei de Enquadramento Orçamental aprovada pela Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro (LEO de 2015), alterada pela Lei n.º 2/2018, de 29 de janeiro, Lei n.º 37/2018, de 7 de agosto (que também a republicou), e Lei n.º 41/2020, de 18 de agosto. Cada PO corresponde a uma área de responsabilidade política do Governo – um programa, um ministério – e inclui: i) as despesas de medidas que concorrem para a concretização de um ou vários objetivos específicos, relativos a uma ou mais políticas públicas; ii) indicadores que permitam avaliar a economia, a eficiência e a eficácia da sua realização (cfr. artigo 19.º, n.º 1, da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto (LEO de 2001), alterada e republicada pela Lei n.º 41/2014, de 10 de julho, em vigor por força do disposto no artigo 5.º da Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, com as alterações subsequentes).

⁸⁵ 2010: PO 11; 2011: PO 10; 2015: PO 14; 2016 a 2020: PO 13.

⁸⁶ e.g. O acordo de parceria Portugal 2020, celebrado, em 30 de julho de 2014, entre Portugal e a Comissão Europeia, definiu os princípios de programação que consagram a política de desenvolvimento económico, social e territorial para promover entre 2014 e 2020, integrou os objetivos estratégicos nacionais alinhados com a EE 2020 e reuniu a atuação dos cinco Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, Fundo de Coesão, Fundo Social Europeu, Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e Pescas). A sua programação organizou-se em quatro domínios temáticos, entre eles o domínio Capital Humano.

Figura 7 – Referências nos Programas Orçamentais

Anos	Referência PO
2011	A proposta do OE consagra as prioridades políticas e, de entre elas, a Meta.
2014	Compromisso com os objetivos da EE 2020, a fim de combater o défice de qualificações de nível superior mantendo os seguintes objetivos estratégicos: adequar a oferta formativa às necessidades do país; criar o curso superior de curta duração; assegurar a continuidade da política de ação social.
2015	Manutenção dos objetivos estratégicos para responder aos objetivos da EE 2020 a fim de combater o défice de qualificações de nível superior: aumentar o sucesso escolar; implementar CTeSP; assegurar a continuidade da política de ação social; criar o Programa +Superior; combater o abandono escolar; promover o reingresso através do Programa Retomar.
2016	Necessidade de desenvolver esforços para atingir a Meta.

93. Do exposto resulta que, em geral, a informação do PO não é suficiente, explícita e completa, e não ilustra a conexão, detalhada, das medidas definidas para atingir a Meta, nem a respetiva dotação orçamental afeta e, conseqüentemente, a correspondente despesa. Acresce que, não sendo garantida a apropriada articulação ao nível do PO entre a dotação orçamental e as correspondentes medidas de política pública que o integram, ficou comprometido o princípio da transparência orçamental.

No final da década, a despesa anual com as principais medidas rondará 150 milhões de euros, não estando, porém, identificada a que releva para a Meta

94. Atentas tais limitações que impossibilitam conhecer a despesa pública com a Meta na década e a circunstância decorrente de as medidas não serem dirigidas exclusivamente à faixa etária dos 30-34 anos, refere-se, a título meramente ilustrativo, a fonte de financiamento e a despesa com algumas medidas referenciadas como contribuindo para a Meta, como as seguintes:

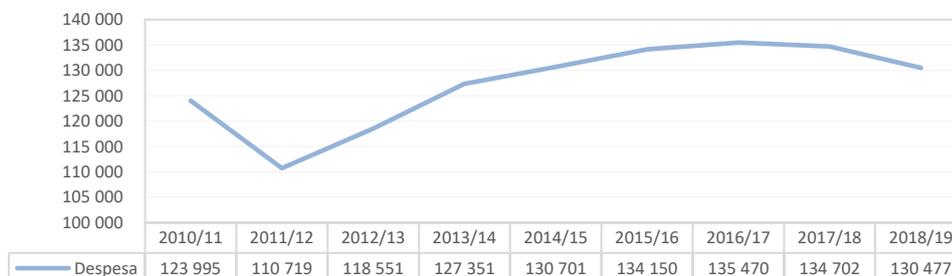
- a) A despesa do Fundo de Ação Social que assegura o pagamento de bolsas e de outros apoios aumentou ao longo da década, situando-se, em 2018, em 145,5 milhões de euros⁸⁷, dos quais 60,8 milhões de euros suportados pelo OE (Anexo 8). As bolsas são a despesa mais significativa do Fundo⁸⁸ (2018: 97%) e a sua evolução mostra que (Figura 8):
 - Em 2011/12, no pico da crise financeira, a despesa sofreu um decréscimo acentuado e nos anos seguintes um aumento consistente até 2016/17 (135 milhões de euros) para decrescer no final da década;
 - Em 2018/19, a despesa situou-se em 130 milhões de euros e foi superior à média da década (127 milhões de euros). Nesse ano, a despesa das mais de 3,5 mil bolsas do Programa +Superior ascendeu a 5,1 milhões de euros.

⁸⁷ 136,7 milhões de euros em bolsas de estudo e 5,1 milhões de euros em bolsas do Programa +Superior (cfr. e-mails da DGES, de 22 e de 31 de outubro de 2019 - pagamentos até 31 de outubro de 2019).

⁸⁸ As bolsas são financiadas: através dos POR e do Programa Operacional Inclusão Social e Emprego (que substituiu o POCH, em 2019/20) nas regiões de convergência (Norte, Centro e Alentejo); pelo OE, nas regiões de não convergência (Área Metropolitana de Lisboa, Algarve e Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira).

Figura 8 – Evolução da despesa com bolsas de ação social no ensino superior

(Unidade: milhares de euros)



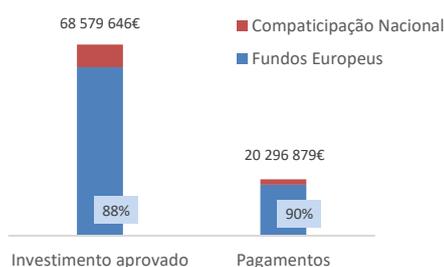
Fonte: DGES (novembro de 2019).

b) A despesa com complementos de alojamento tem sido sempre crescente desde 2010/11 e em 2018/19 situava-se em 8,7 milhões de euros para 11,5 mil bolseiros (Anexo 5).

c) No que respeita a CTeSP, constatou-se que:

- Nas regiões de convergência⁸⁹, os projetos aprovados, até 31 de dezembro de 2018, ascenderam a 68,6 milhões de euros (Fundo Social Europeu: 60,5 milhões de euros; OE: 8,1 milhões de euros) (Figura 9);
- Nas regiões de não convergência, o OE suportou 3,2 milhões de euros, até maio de 2019⁹⁰.

Figura 9 – Financiamento de CTeSP



Fonte: POCH e POR Norte, Centro e Alentejo.

95. Do exposto, e sem descurar as limitações referidas, importa enfatizar que o montante do financiamento nacional e europeu das medidas indicadas a título ilustrativo demonstra a dimensão dos montantes envolvidos (e.g. em 2018, 145,5 milhões de euros), mas, sem a especificação detalhada, por medida e por faixa etária, fica comprometida a apreciação da boa gestão dos dinheiros públicos nacionais e europeus, sobretudo na vertente da eficácia para a Meta.

3.5. PONTO DE SITUAÇÃO: OS PROGRESSOS FORAM SIGNIFICATIVOS DESDE 2010 (24,0%) MAS, COM APENAS 36,2% EM 2019, A META NÃO SERÁ CUMPRIDA EM 2020

96. A evolução face à Meta de 40% em Portugal, ao longo da década, tem sido apurada pelo INE através da Taxa de escolaridade do nível de ensino superior da população residente com idade entre 30-34 anos,

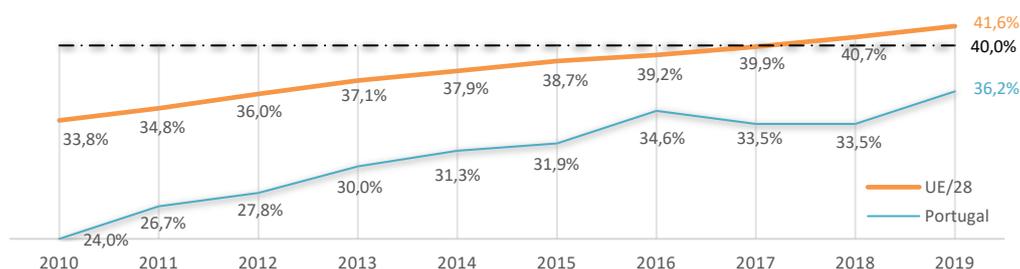
⁸⁹ Nas regiões de convergência, o financiamento processou-se, até ao final de 2017/18, através do POR e do POCH, não abrangendo estudantes com idade superior a 30 anos e, após 2017/18, apenas através do POR, passando a constituir o financiamento exclusivo e a abranger estudantes com idade superior a 30 anos.

⁹⁰ 85% da despesa elegível do 1.º Concurso CTeSP (1,3 milhões de euros) e do 2º Concurso (1,9 milhões de euros).

no Continente e na Região Autónoma da Madeira (não inclui a Região Autónoma dos Açores). A agregação ao nível dos Estados-Membros, no quadro da EE 2020, tem sido processada pelo Eurostat.

97. Desde 2010, e mesmo durante o período do Programa de Assistência Económica e Financeira, a Taxa foi crescendo, exceto em 2017 e 2018. Porém, em 2019, com 36,2%⁹¹, ainda se encontrava aquém da Meta de 40% (Figura 10).

Figura 10 - Evolução do número de diplomados de 30-34 anos, em Portugal e na UE



Fonte: Eurostat.

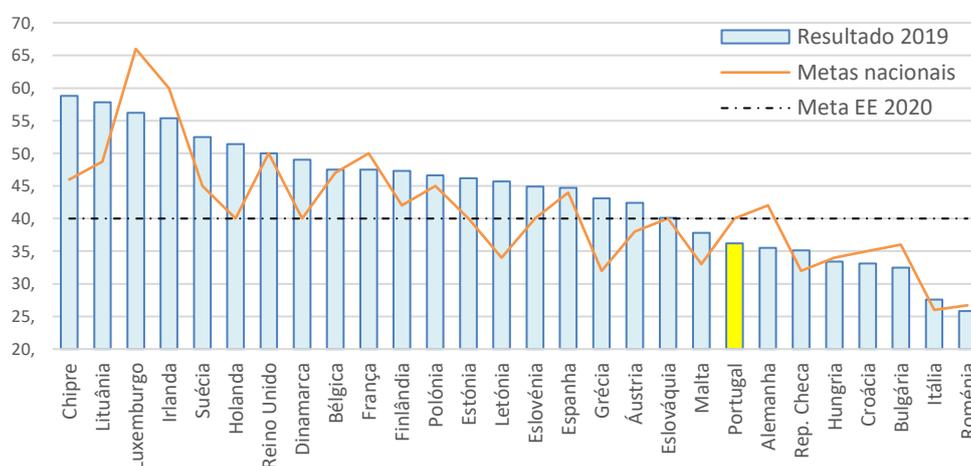
98. No final de 2020, não constitui surpresa que a Meta não seja atingida. O Governo já dera um sinal, no PNR de 2016, ao referir que “(...) a concretização da meta em 2020 configura um desafio complexo e cujos resultados dependem não apenas dos incentivos à participação no (e conclusão do) ensino superior, mas também da capacidade do país em reter e em atrair adultos jovens já licenciados para residir em Portugal (...)”.
99. Segundo um estudo da DGEEC de 2016⁹², a projeção, então estimada, para a Taxa estava consideravelmente abaixo da Meta de 40% acordada por Portugal, podendo a diferença advir do decréscimo contínuo de diplomados com 22-30 anos e dos níveis elevados de emigração de jovens diplomados. Para que Portugal pudesse atingir a Meta (cenário de convergência) seria necessário: i) atrair cerca de 20 mil estudantes com 26-32 anos, entre 2016/17 e 2019/20, com especial incidência de CTESP ou para concluir graus que abandonaram após a frequência de metade ou mais do curso; criar condições para o retorno de jovens diplomados que emigraram ou para a fixação de diplomados estrangeiros em Portugal.
100. No Semestre Europeu de 2018 também já se afirmara que poderia ser difícil atingir a Meta de 40% em 2020. Apesar da evolução da taxa em 10 anos, o objetivo nacional de alcançar 40% em 2020 parecia também inatingível, segundo o Monitor da Educação e Formação de 2019.

⁹¹ Na Região Autónoma da Madeira evoluiu de 28,5%, em 2011, para 31,9%, em 2019.

⁹² Cfr. DGEEC (2016): *Diplomados do ensino superior (30/34 anos), dados e projeções* (nota técnica que apresenta cenários para a evolução da Taxa). Premissas do cenário de convergência: i) aumento de 20% de diplomados com 26-34 anos em 2016, face a 2015; ii) aumento de 20% de diplomados com 27-34 anos em 2017, face a 2016; iii) aumento de 40% de diplomados com 28-34 anos nos anos subsequentes, face ao ano anterior; iv) redução de 4% de diplomados a residir no estrangeiro em 2016 e, sucessivamente, de 2%, de 2017 a 2020; v) balanço positivo para Portugal, de 5 mil diplomados com 30-34 anos, em 2020, entre o número de imigrantes e o de emigrantes.

101. Não obstante se situar na cauda do posicionamento dos Estados-Membros (21ª posição na UE/28)⁹³, Portugal apresentou, em 2019, uma importante evolução de 12,2 p.p. e aproximou-se da média da UE (Figuras 10 e 11).
102. É de notar que na UE/28, 10 Estados-membros fixaram uma meta nacional inferior, 12 uma superior e apenas 6 a Meta de 40%, sendo que 8 não tinham ainda atingido as suas metas, em 2019⁹⁴. Portugal não atingiu a Meta que fixou, ao passo que outros já procuram alcançar metas bem mais elevadas (e.g. mais de 50%). Por isso, não é demais sublinhar que a qualificação da população e, em particular de os adultos com 30-34 anos deterem um diploma de nível superior, é um aspeto crítico para o desenvolvimento do país, pelo que importa conseguir alcançar os 40% e ambicionar mais.

Figura 11 – Posição dos Estados-Membros da UE/28 face à Meta, em 2019



Fonte: Eurostat.

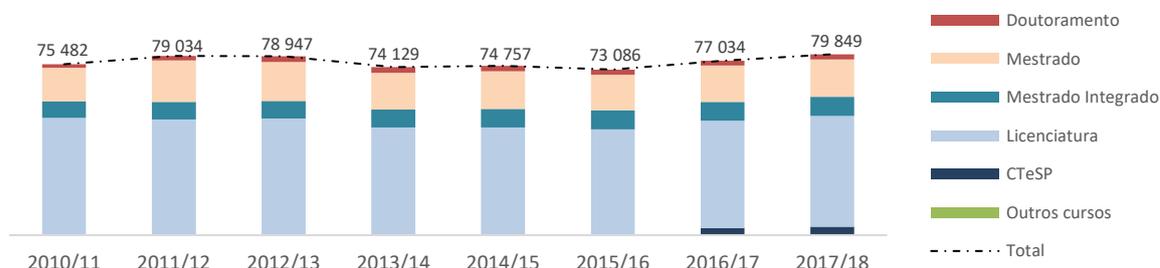
A evolução do número de diplomados, ao longo da década, é irregular em todas as faixas etárias mas com tendência crescente

103. A evolução do número de diplomados independentemente da faixa etária (Figura 12) mostra que, depois do decréscimo até 2015/16, ocorre uma recuperação nos anos seguintes. Em 2017/18 diplomaram-se quase 80 mil, o maior número da década, sendo que os diplomados de CTES já representavam quase 5% e os doutoramentos 3%.

⁹³ Em 2018, Portugal ocupava a 26ª posição no conjunto da UE/28 (cfr. Conselho Nacional de Educação (2019): *Estado da Educação 2018*).

⁹⁴ Roménia (25,5%/26,7%), Luxemburgo (56,2%/66%), Irlanda (55,4%/60%), Hungria (33,4%/34%), Alemanha (35,5%/42%), França (47,5%/50%), Croácia (33,1%/35%), Bulgária (32,5%/36%).

Figura 12 – Evolução do número de diplomados com ensino superior (todas as faixas etárias)



Fonte: DGEEC; Nota: "Outros cursos" inclui bacharelatos e complementos de formação.

104. Esta evolução crescente, a partir do meio da década, foi acompanhada do retorno de estudantes ao sistema de ensino superior (2018/19: 10 mil estudantes) e do aumento de inscritos no 1º ano, pela 1ª vez (2018/19: 126 mil estudantes) (Figuras 13 e 14), embora aquém dos inscritos no início da década, os quais, a médio prazo, irão contribuir para o aumento de diplomados em todas as faixas etárias, incluindo na de 30-34 anos.

Figura 13 – Evolução de inscrições no ensino superior (1º ano, 1ª vez)

Ano letivo	Total	Varição
2010/11	131 508	-
2011/12	116 576	-11,4%
2012/13	106 249	-8,9%
2013/14	103 638	-2,5%
2014/15	104 255	0,6%
2015/16	112 701	8,1%
2016/17	113 915	1,1%
2017/18	122 811	7,8%
2018/19	126 345	2,9%
Total	1 037 998	

Fonte: DGEEC.

Figura 14 – Evolução do número de reingressos

Ciclos de estudo	2016/17	2017/18	2018/19
Doutoramento	813	844	1 028
Mestrado integrado e de 2º ciclo	2 385	3 237	3 362
Licenciatura 1º ciclo	5 100	5 240	5 559
CTeSP	1	12	64
Outros	39	51	37
Total	8 338	9 384	10 050

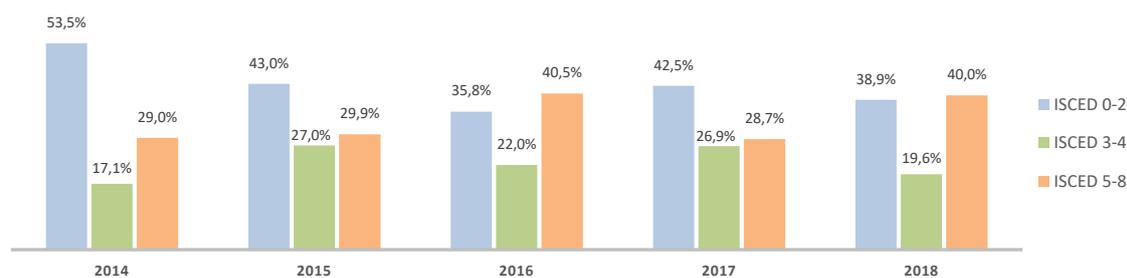
Fonte: MCTES – Inquérito ao registo de alunos inscritos e diplomados no ensino superior (DGEEC).

105. Entre as múltiplas causas que afetam o resultado da Meta, uma é certamente a emigração da população qualificada, referindo-se, a este propósito, que *“Portugal é um dos países europeus com a taxa mais elevada de pessoas altamente qualificadas que emigraram (11 %) [verificando-se que] entre 2001 e 2011, a percentagem de cidadãos portugueses com um diploma universitário que saíram do país conheceu um aumento de 87,5 %. O número de emigrantes altamente qualificados teve um crescimento de 40 000 entre 2012 e 2014 [sendo] de 63,1 % a percentagem de cidadãos portugueses altamente qualificados registados como residentes noutros países europeus que emigraram entre 2011 e 2014”*⁹⁵.

⁹⁵ Cfr. *Monitor da Educação de 2016*; também apresentou como motivos para emigrarem *“a baixa taxa de emprego em Portugal durante a crise económica, os baixos níveis de salários a nível nacional, a falta de oportunidade para utilizar adequadamente as suas competências no ambiente de trabalho e as perspetivas limitadas de progressão na carreira no país de origem”*.

106. Apesar do reforço no emprego científico com a contratação de investigadores e docentes doutorados através do Programa de Estímulo ao Emprego Científico desde 2017⁹⁶, continuaram elevados os níveis de emigração da população mais qualificada, rondando mais de 30%, em média, por ano, entre 2014 e 2018 (Figura 15), tendo emigrado 12,6 mil diplomados em 2018⁹⁷.

Figura 15 – Emigrantes permanentes (%), por nível de escolaridade completo



Fonte: INE: Estatísticas Demográficas-2018.

107. De tudo o que antecede, resulta demonstrado que as várias medidas adotadas não foram suficientemente eficazes para atingir a Meta de 40%. Contudo, a inexistência de um plano operacional com o detalhe apropriado para a sua implementação, contendo a explicitação clara das medidas e ações previstas, as etapas para a sua execução, a estimativa do seu custo e os resultados esperados, inviabiliza a identificação das medidas que foram mais, ou menos, eficazes para aumentar a qualificação de nível superior da população na faixa etária de 30-34 anos.
108. Sem tal detalhe, não é possível aferir se houve insuficiência e/ou inadequação de medidas e quais, independentemente do progresso dos seus contributos ao longo da década para a melhoria da qualificação de nível superior da população portuguesa, em todas as faixas etárias, ou, até mesmo, se a Meta fixada foi adequada no contexto nacional.
109. Por outro lado, a diversidade de medidas e a fragmentação das correspondentes fontes de financiamento (OE e fundos europeus) sem integração numa estratégia abrangente e articulada limita a eficácia e a eficiência do investimento público de médio e longo prazo a envolver MCTES, IES e entidades financiadoras e gestoras de programas.

⁹⁶ Cfr. Comunicado do Governo relativo ao Observatório de Emprego Científico, Informação a 7 de julho de 2020.

⁹⁷ Emigrantes diplomados: 2014 - 14,6 mil; 2015 - 12,1 mil; 2016 - 15,5 mil e 2017 - 9,1 mil.



4. FACTOS SUPERVENIENTES: MANTÉM-SE A AMBIÇÃO DE QUALIFICAR A POPULAÇÃO COM 30-34 ANOS E O CONTRATO DE LEGISLATURA ULTRAPASSOU ALGUMAS INSUFICIÊNCIAS

Para além do horizonte da Meta, o Governo continua a reforçar as medidas para aumentar o número de diplomados em Portugal

110. Embora com a aproximação à Meta e já desonerado do seu cumprimento no quadro da EE 2020, o Governo continuou a reforçar medidas para aumentar a qualificação da população com o nível superior. Demonstrativo desse empenho é a LOE para 2020⁹⁸, que veio reforçar o apoio social através, designadamente, de:

- Nova subida do limiar de elegibilidade para a atribuição de bolsa (de 16 para 18 vezes o IAS, acrescido do valor da propina máxima dos cursos de licenciatura), traduzindo-se no rendimento anual do agregado familiar, *per capita*, de $\leq 8\,962,05\text{€}$ (quase mais mil euros que no ano anterior [8 035,63€]);
- Aumento do valor da bolsa anual mínima para 125% do valor da propina, até ao limite de 125% da propina máxima fixada para o 1.º ciclo de estudos;
- Reforço do complemento de alojamento para um valor mensal igual ao do alojamento, até ao limite de 50% do IAS (i.e. 219,41€), a par de mais imóveis a integrar no PNAES;
- Alargamento do procedimento automático de atribuição de bolsa a estudantes que ingressem no ensino superior através do concurso nacional, quando beneficiários do escalão 1 do abono de família no ano letivo anterior;
- Alargamento dos passes com desconto (*e.g.* estudantes de CTeSP).

111. Entretanto, a situação pandémica por COVID-19 (SARS-CoV2), com a declaração do estado de emergência e do subsequente estado de calamidade⁹⁹, provocou inúmeras consequências de ordem económica e social e motivou a adoção de um vasto leque de medidas excecionais e temporárias, entre elas, algumas direcionadas ao apoio aos estudantes do ensino superior, como seja:

- Atribuição de auxílio de emergência, incluindo complemento de alojamento (entre julho e setembro de 2020)¹⁰⁰;
- Atribuição automática de bolsas até ao final de 2020 e em 2020/21¹⁰¹;
- Alteração do processo de atribuição de bolsas em 2020/21 para considerar a soma dos rendimentos do requerente e do agregado familiar nos 12 meses anteriores à data do pedido¹⁰²;

⁹⁸ Lei n.º 2/2020, de 31 de março.

⁹⁹ Na sequência da declaração do estado de emergência pelo Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março, renovada pelos Decretos do Presidente da República n.ºs 17-A/2020, de 2 de abril, e 20-A/2020, de 17 de abril.

¹⁰⁰ Cfr. artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 37/2020, de 5 de julho, que estabeleceu medidas de apoio social no âmbito do Programa de Estabilização Económica e Social.

¹⁰¹ Cfr. artigo 6.º, n.º 3, alíneas a), b) e c) do Decreto-Lei n.º 37/2020, de 5 de julho.

¹⁰² Cfr. artigo 232.º-A, n.º 1, alínea a) da Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho (segunda alteração à LOE para 2020)

- Revisão do valor da bolsa em função do rendimento *per capita* do agregado familiar em 2020¹⁰³.

112. Na sequência da redução da oferta de camas nas residências de estudantes para assegurar o distanciamento mínimo em quartos partilhados, o MCTES também anunciou a disponibilização de camas em hotéis, pousadas da juventude e unidades de alojamento local, representando um acréscimo de 16% (em 2020 mais 2 mil camas) que, em resultado dos acordos estabelecidos, não chegariam a 300,00€/mês¹⁰⁴.

O novo Contrato de Legislatura reflete uma evolução muito positiva na precisão de medidas para a concretização de objetivos

113. Também para além do horizonte da EE 2020, e na sequência do Contrato de Legislatura 2016-2019, importa salientar que, em 29 novembro de 2019, o XXII Governo Constitucional celebrou um novo Contrato de Legislatura com as IES, o CRUP e o CCISP, para vigorar no período 2020-2023, para garantir o desenvolvimento do ensino superior em Portugal em convergência com a Europa na próxima década, e até 2030, tendo por base, entre outros, o desafio de “*Alargar a base social de participação no ensino superior para uma sociedade baseada no conhecimento*”.

114. Este Contrato é, de igual modo, implementado através das leis orçamentais anuais e estabelece, designadamente, que o Governo assume o compromisso de aumentar as dotações orçamentais (2019: 1 105 milhões de euros; 2020: 1 160 milhões de euros) e, por seu lado, as IES individualmente e enquanto coletivo articulado através do CRUP e do CCISP, comprometem-se a desenvolver os esforços adequados para contribuir para os objetivos de qualificação através das medidas constantes do Contrato.

115. Neste âmbito, refere-se que o Contrato expressa as metas seguintes:

- Meta 1 - Alargar a participação de jovens no ensino superior: atingir mais de 55% dos jovens de 20 anos a estudar no ensino superior em 2023 e 60% em 2030;
- Meta 2 - Alargar a participação de adultos no ensino superior: atingir mais de 40% de diplomados de ensino superior na faixa etária de 30-34 anos até 2023 e 50% em 2030.

116. Atenta a conexão destas duas metas com a Meta de 40%, objeto da auditoria, examinou-se sumariamente o novo Contrato que evidencia uma evolução positiva relativamente à situação anterior por ter expresso, nomeadamente, a clara identificação da população alvo (Meta 1: jovens de 20 anos; Meta 2: adultos de 30-34 anos) e, em geral, a definição de objetivos, metas e medidas (detalhadas no seu anexo), colmatando insuficiências atrás assinaladas.

117. Acresce que a definição de objetivos para a população alvo, agora jovens de 20 anos e adultos de 30-34 anos, e a sua distribuição por duas metas distintas e com medidas distintas, também tem vocação para minimizar as insuficiências assinaladas pela auditoria, uma vez que não foi possível identificar os adultos de 30-34 anos enquanto destinatários das concretas medidas contidas no PNR.

¹⁰³ Cfr. artigo 232.º-A, n.º 1, alínea b) da Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho (segunda alteração à LOE para 2020)

¹⁰⁴ Cfr. “‘Mais de 4500 camas’ para estudantes universitários”, “Alojamentos locais e hotéis disponibilizam mais 4.500 camas para alojamento de estudantes do ensino superior”, respetivamente, notícia e comunicado do Governo de 21 de setembro de 2020.



118. De facto, e não obstante todas as medidas serem suscetíveis de ter impacto no aumento de estudantes e de diplomados no ensino superior, o novo Contrato aporta a virtude de indicar quais as medidas especialmente relevantes para faixas etárias distintas que, naturalmente, encerram características distintas. Assim, a título exemplificativo (Figura 16), refere-se que, das medidas que o PNR indicara, apenas duas cabem, agora, na Meta 2 (oferta CTeSP e redução do abandono e insucesso), outras foram, desta vez, associadas à Meta 1 (e.g. ação social, Programa +Superior) e, outras, a outras Metas do Contrato (e.g. emprego científico).

Figura 16 – Medidas identificadas no PNR e no Contrato de Legislatura 2020-2023

PNR	Contrato de Legislatura 2020-2023	
	Meta 1 Jovens de 20 anos	Meta 2 Adultos 30-34 anos
		Desenvolvimento de uma plataforma de ensino a distância para atrair adultos para o ensino superior: novos estudantes: 10.000; total de diplomados: 3.000
Ação Social: reforço da ação social e alargamento a maior número de estudantes; medida Simplex+ na atribuição de bolsas; maior oferta de alojamento.	Ação Social: reforço da ação social direta, ajustando o limiar de elegibilidade e o número de novas bolsas e aumentando o total de bolsas; reforço do processo de simplificação administrativa na atribuição de bolsas. Reforço do Alojamento de estudantes a preços controlados, designadamente através do PNAES.	
Programa + Superior	Reforçar a mobilidade através do Programa +Superior: reforçar o número de bolsas; garantir o rápido acesso à bolsa	
CTeSP/ reforço da formação vocacional	Reforço de CTeSP, através, designadamente, do aumento do número de novos estudantes	Diversificação da oferta de formação inicial, incluindo CTeSP e licenciaturas: novos estudantes em CTeSP: +20%; novos estudantes em licenciatura: + 10%
Redução do abandono escolar e promoção do sucesso escolar		Redução do insucesso e abandono escolar: iniciativas e programas de acompanhamento de estudantes: 34; reformulação de métodos pedagógicos e/ou introdução de novas metodologias ¹⁾ .

Fonte: PNR e Contrato de Legislatura para 2020-2023; Nota: 1) Medida sem meta associada.

119. Sem prejuízo da especificação promovida no novo Contrato ser essencial para permitir o acompanhamento e controlo das medidas que comporta e para o eventual ajustamento de objetivos e metas intercalares, importa salientar que também é crítica a definição do contributo preciso de cada IES para cada medida, sem a qual fica comprometida a apreciação da eficácia das medidas adotadas.

120. Para uma resposta ao desafio de qualificar mais os portugueses com um nível superior, é essencial melhorar a eficácia das medidas adotadas assente no planeamento com o detalhe apropriado e articulado com as entidades intervenientes, na monitorização, na avaliação dos resultados obtidos e no subsequente ajustamento, se necessário, das medidas, designadamente por efeito da atual situação pandémica em que, entre outros aspetos relevantes, o ensino a distância assume protagonismo na Meta 2 direcionada aos adultos de 30-34 anos.

5. CONCLUSÕES

Portugal definiu para 2020 a Meta de aumentar para, pelo menos, 40% a percentagem de população entre os 30-34 anos com diploma de ensino superior

121. A Meta foi definida em 2010, no âmbito do objetivo estratégico de aumentar a qualificação da população da EE 2020, para a década 2010-2020, e é da maior relevância quando Portugal tem apresentado um défice estrutural na qualificação da população (em 2010, apenas 24% com 30-34 anos tinha formação de nível superior) a par do acentuado declínio da população ativa (2018: 6,6 milhões; 2080: 4,1 milhões), obstáculos importantes ao desenvolvimento económico e social e à criação de riqueza (§§ 1-20).

Foram implementadas alterações legislativas favoráveis ao aumento de diplomados

122. As alterações legislativas efetuadas, como a redução de 5 para 3 anos para a obtenção de Licenciatura, o acesso a maiores de 23 anos, a criação de CTeSP e a integração do diploma de técnico superior profissional no regime jurídico dos graus e diplomas de ensino superior, possibilitaram um acesso mais alargado ao ensino superior e um contributo de graus e diplomas facilitador do cumprimento da Meta. Concorrem para a Meta os diplomados (CTeSP, Licenciatura, Mestrado, Mestrado Integrado e Doutoramento) até 2020, com 30-34 anos (§§ 21-39).

As medidas para atingir a Meta constam do PNR, mas não foram integradas num plano operacional inviabilizando o exame da sua eficácia como contributo para a Meta

123. O PNR foi indicando medidas para atingir a Meta, mas o seu exame evidenciou que não foi indicado o seu concreto contributo para a faixa etária relevante para a Meta (adultos que em 2020 teriam 30-34 anos), nem delineado um plano operacional com o detalhe apropriado para a sua implementação, contendo a explicitação clara das medidas e ações previstas, as etapas para a sua execução e avaliação, os resultados esperados e a estimativa do seu custo e impacto. Nem as GOP nem os Contratos de Legislatura 2016-2019 superaram tais insuficiências e nestes também não é suscetível de apreciação o compromisso conexo com a Meta assumido pelas IES, individualmente e em conjunto (§§ 40-50).

Essas medidas são relevantes para o aumento de diplomados, mas não foram especificamente desenhadas/desenvolvidas para alcançar a Meta e algumas não tiveram um número relevante de estudantes ou impacto na faixa etária com interesse para a Meta

124. Entre as medidas indicadas destacam-se as de apoio social essenciais para estimular o acesso e para reduzir o abandono no ensino superior visto serem as dificuldades económicas a primeira causa de abandono. Abrangem todas as faixas etárias e, embora facilitem o aumento de diplomados, em geral, não foram desenhadas especialmente para constituir um contributo para a Meta direcionada à faixa de 30-34 anos (§§ 51-56):

- a) Quanto ao apoio social direto, e no que respeita a bolsas de estudo, sobressai: alteração da metodologia de cálculo; maior celeridade na decisão e pagamento; automatização de procedimentos; inclusão dos estudantes de CTeSP; subida do limiar de elegibilidade. Em resultado, o número de bolseiros cresceu, atingindo mais de 74 mil no final da década (2 bolseiros em cada 10 estudantes), mas o valor da bolsa média anual foi decrescendo (1 636,00€, em 2018/19, abaixo dos



1 687,00€ no início da década) e cerca de metade das bolsas situou-se no valor mínimo de 1 063,50€ (igual ao valor da propina máxima nos cursos de Licenciatura). Já o limiar de elegibilidade subiu, mas em alguns anos foi inferior à retribuição mínima garantida, fator relevante no contexto do rendimento anual, *per capita*, das famílias (§§ 57-62);

b) No apoio social indireto, ressalta o alojamento em residências de estudantes e/ou apoio complementar aos estudantes deslocados (quase metade dos estudantes) que foi sendo atribuído a um número crescente de bolseiros e chegou a mais de 11 mil em 2018/19. Na década, o valor médio anual do complemento aumentou 40,00€ (2018/19: 756,00€/ano) e foi atribuído um mês adicional, mas não se encontrava alojamento a preços acessíveis nos principais centros universitários onde o preço dos quartos podia ultrapassar 300€/400€ por mês. Entretanto, foi aprovado o Plano de intervenção para a requalificação e construção de residências de estudantes que, no entanto, não releva para a Meta por ter sido aprovado já em 2019 (§§ 63-68);

c) Outros apoios que foram disponibilizados não abrangeram um número relevante de estudantes. É o caso do Programa +Superior para apoiar a frequência do ensino superior em regiões com menor procura e menor pressão demográfica (2018/19: 3,5 mil bolsas de 1 500,00€/ano; 2019/20: 2 mil de 1 700,00€/ano), bem como uma linha de crédito de 85 milhões de euros cuja utilização foi apenas de 9,2 milhões de euros, até outubro de 2019 (§ 69).

125. O CTeSP, outra das medidas indicadas, que constitui uma opção de formação superior de curta duração, relevante, em especial, para os alunos do ensino secundário profissional que não têm prosseguido estudos no ensino superior, viu o seu número aumentar desde 2014 (2018/19: quase 500 cursos), abrangendo mais de 15 mil estudantes. Mas apenas foram preenchidas cerca de 60% das vagas disponibilizadas pelas IES, evidenciando desajustamento entre a oferta e a procura (mais de 80% dos alunos do ensino profissional não se inscreveu em CTeSP), pelo que, apesar dos seus 11 mil diplomados, não teve o impacto expectável a que acresce a circunstância de a maioria (92%) ter menos de 30 anos, limitando o seu contributo para a Meta (§§ 70-74).

126. Também foi considerada a medida de combate ao abandono escolar no ensino superior, uma das principais causas da não conclusão do ensino superior e da não obtenção do correspondente diploma. O MCTES tem desenvolvido campanhas de sensibilização e monitorizado o abandono (informação estatística sobre o abandono no 1.º ano, 1ª vez, e estudos para identificar as causas de abandono) e as IES adotaram medidas para o seu combate, mas não especificamente direcionadas aos estudantes relevantes para a Meta. Contudo, constatou-se que, além de não existir um conceito densificado, nem uma fórmula de cálculo uniforme para o apuramento do abandono, os Contratos de Legislação 2016-2019 também não especificaram o concreto contributo das IES para a redução do abandono escolar, pelo que não é possível apreciar a eficácia desta medida para a Meta (§§ 75-85).

127. Foram ainda adotadas outras medidas, como programas de competências digitais e de emprego científico que, no entanto, não foram desenhados para os estudantes relevantes para a Meta visto que o primeiro abrange transversalmente toda a população sem limitação de idade ou qualificação académica e o segundo favorece a retenção da população com altas qualificações também sem a especificação da faixa etária crítica (§§ 88-90).

Não é conhecida a despesa conexa à Meta porque a programação orçamental não apresenta o detalhe suficiente, comprometendo o princípio da transparência orçamental

128. A informação da programação orçamental não é suficiente, explícita e completa, e não ilustra a conexão, detalhada, das medidas definidas para atingir a Meta, nem a respetiva dotação orçamental afeta e, conseqüentemente, a correspondente despesa, quando a despesa total atinge montantes significativos (e.g. 145,5 milhões de euros em ação social destinada a todas as faixas etárias, em 2018). Acresce que, não sendo garantida a apropriada articulação entre a dotação orçamental e as correspondentes medidas de política pública que o integram, ficou comprometido o princípio da transparência orçamental e a apreciação da boa gestão dos dinheiros públicos nacionais e europeus na vertente da eficácia para a Meta (§§ 91-95).

As medidas adotadas não foram suficientemente eficazes e a Meta não é cumprida em 2020

129. No final de 2020 observou-se que os progressos de Portugal em aumentar a qualificação da população foram significativos (2010: 24,0%) mas, com apenas 36,2% em 2019, a Meta não é cumprida. Tal situação não constitui surpresa para as autoridades nacionais e internacionais e pode resultar do decréscimo contínuo de diplomados com 22-30 anos e dos níveis elevados de emigração de jovens diplomados. Contudo, assiste-se a um acréscimo contínuo do número de diplomados, em todas as faixas etárias, a partir do meio da década, tendo atingido quase 80 mil, em 2017/18, acompanhado do retorno de estudantes ao sistema de ensino superior e do aumento de inscritos pela 1ª vez que, a médio prazo, irão contribuir para o aumento de diplomados, também na faixa 30-34 anos (§§ 96-106).

130. A inexistência de um plano operacional detalhado impossibilitou a apreciação da suficiência e adequação das medidas e a identificação precisa das que foram mais, ou menos, eficazes para aumentar a qualificação de nível superior da população na faixa etária de 30-34 anos. Por outro lado, a diversidade de medidas com fragmentação das correspondentes fontes de financiamento (OE e fundos europeus) sem integração numa estratégia abrangente e articulada limita a eficácia e a eficiência do investimento público de médio e longo prazo a envolver MCTES, IES e entidades financiadoras e gestoras de programas (§§ 107-109).

O Governo continua a adotar medidas para aumentar o número de diplomados em Portugal, nomeadamente na população com 30-34 anos, e o novo Contrato de Legislatura já ultrapassou algumas das insuficiências identificadas

131. Já desonerado do cumprimento da Meta no quadro da EE 2020, o Governo continuou a reforçar as medidas para aumentar a qualificação da população com o nível de ensino superior, como o apoio social para 2021 (nova subida do limiar de elegibilidade para a atribuição de bolsa, aumento do valor da bolsa mínima, reforço do complemento de alojamento) e adotou também medidas excepcionais e temporárias na sequência da situação pandémica por COVID-19 (auxílios de emergência, alojamento) (§§ 110 a 112).

132. Também o novo Contrato de Legislatura para 2020-2023 já apresenta as medidas especialmente relevantes para faixas etárias distintas com indicação das respetivas metas, mas ainda sem a explicitação clara do contributo individual das IES (§§ 113 a 120).



6. RECOMENDAÇÕES

133. Em resultado da auditoria realizada e tendo presente a suas conclusões, recomenda-se ao Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior que diligencie no sentido de:

- a) As medidas de política pública integrarem planos operacionais com o detalhe apropriado para a sua implementação, contendo a explicitação clara das ações previstas, as etapas para a sua execução e avaliação, a estimativa do seu custo e os resultados esperados;
- b) Se conferir transparência e detalhe no Programa Orçamental, onde se mostre evidenciado, designadamente, o montante afeto às medidas de política pública;
- c) Se explicitar o contributo individual das IES para as metas indicadas no novo Contrato de Legislação para 2020-2023.

7. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

134. Do Projeto de Relatório foi dada vista à Procuradora-Geral Adjunta, nos termos e para os efeitos do n.º 5 do artigo 29.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com as alterações subsequentes (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas), que emitiu o respetivo Parecer.

8. DECISÃO

135. Em Subsecção da 2.ª Secção decidem os Juízes do Tribunal de Contas:

- a) Aprovar o presente Relatório;
- b) Ordenar a remessa do Relatório às entidades seguintes:
 - Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior;
 - Comissão de Educação, Ciência, Juventude e Desporto da Assembleia da República;
 - Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas;
 - Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnicos;
 - Direção-Geral do Ensino Superior;
 - Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência;
 - Instituto de Gestão Financeira da Educação, I.P.;
 - Inspeção-Geral da Educação e Ciência.
- c) Remeter um exemplar do presente Relatório ao Ministério Público junto deste Tribunal, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 4 do artigo 54.º, aplicável por força do n.º 2 do artigo 55.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto;
- d) Instruir o destinatário das recomendações para transmitir ao Tribunal, no prazo de 180 dias, a informação documentada sobre as medidas adotadas;

- e) Fixar o valor dos emolumentos em 1 716,00 euros a suportar pela Secretaria-Geral da Educação e Ciência¹⁰⁵;
- f) Divulgar o Relatório e seus Anexos no sítio do Tribunal de Contas e junto da Comunicação Social.

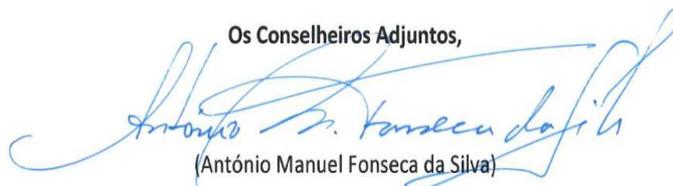
Tribunal de Contas, em 10 de dezembro de 2020.

A Conselheira Relatora,



(Maria da Conceição dos Santos Vaz Antunes)

Os Conselheiros Adjuntos,



(António Manuel Fonseca da Silva)



(Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes)

¹⁰⁵ Cfr. artigo 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do TC (Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, com as alterações subsequentes) e artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 125/2011, de 29 de dezembro, conjugado com a alínea i), n.º 2, do artigo 2.º do Decreto Regulamentar n.º 18/2012, de 31 de janeiro.

ANEXOS

ANEXO 1 – METODOLOGIA

A auditoria foi desenvolvida em conformidade com as fases de planeamento, de execução e de relatório, descritas no Manual de Auditoria de Resultados do Tribunal de Contas. As evidências de auditoria estão documentadas e as opiniões estão fundamentadas.

PLANEAMENTO

Estudo preliminar (EP) – O EP consubstanciou-se em: levantamento e estudo da legislação; estudo de documentos estratégicos (*e.g.* EE 2020, PNR, GOP, PO); recolha de informação do MCTES, CRUP, CCISP, DGES, DGEEC, IGeFE, I.P., e IES e de organismos internacionais (*e.g.* Comissão Europeia, OCDE); identificação dos riscos inerentes ao cumprimento da Meta de 40% definida no âmbito da EE 2020.

Plano Global de Auditoria (PGA) – Com base no EP foi elaborado o PGA que estabelece o âmbito da auditoria, os seus objetivos e as questões de auditoria. O PGA inclui o Quadro Metodológico em que se identificam, de forma detalhada, o método, os critérios, as técnicas de recolha de evidências e os resultados expectáveis da auditoria.

Os critérios de auditoria foram detalhados para cada sub-questão de auditoria com recurso, designadamente, às fontes seguintes: GOP; Contratos de Legislação celebrados entre o Governo e as IES; relatórios da Comissão Europeia e da OCDE; publicações da DGEEC; legislação vária.

Das técnicas de recolha de dados salientam-se as seguintes: observação; cálculo; pedidos de informação e de documentação ao MCTES, CRUP, CCISP, DGES, DGEEC, IGeFE, I.P., e IES; realização de entrevistas (apoiadas em questionários); exame detalhado da informação e da documentação recolhida.

EXECUÇÃO DA AUDITORIA

Na fase de execução da auditoria examinou-se a informação e a documentação com recurso às técnicas de exame seguintes: interpretação de entrevistas e documentos; exame documental; análise de dados; exame dos procedimentos adotados e dos seus resultados.

No decurso dos trabalhos obtiveram-se as evidências de auditoria, identificaram-se as causas e os efeitos das observações de auditoria e formularam-se as conclusões e recomendações preliminares.

RELATO

Nos termos legais e regulamentares, a Juíza Conselheira Relatora aprovou o Relato para remessa para contraditório.

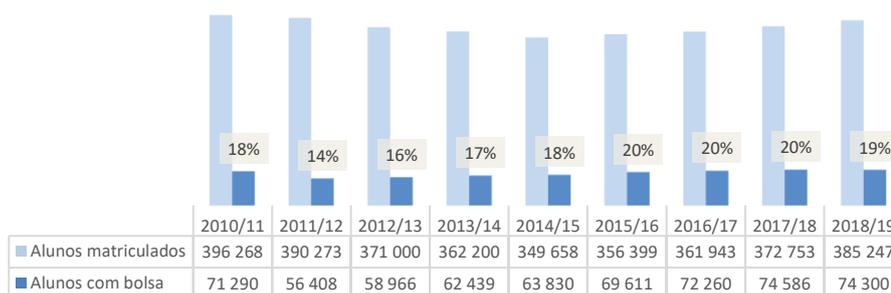
ANEXO 2 – GRAUS E DIPLOMAS DO ENSINO SUPERIOR

Graus académicos e diplomas	Diploma de técnico superior profissional		Grau de licenciado		Grau de mestre ¹⁾			Grau de doutor ²⁾		
	Curso Técnico Superior Profissional		1.º Ciclo Licenciatura		2.º Ciclo Mestrado		1.º e 2.º Ciclos Mestrado Integrado ³⁾		3.º Ciclo Doutoramento	
Ensino universitário			180 a 240 ECTS	6 a 8 Semestres	90 a 120 ECTS	3 a 4 Semestres	300 a 360 ECTS	10 e 12 Semestres	180 a 240 ECTS (mais frequente)	6 a 8 Semestres (mais frequente)
Ensino politécnico	120 ⁴⁾ ECTS	4 Semestres	180 ⁵⁾ ECTS	6 Semestres	90 a 120 ECTS	3 a 4 Semestres				
					60 ECTS	2 ⁶⁾ Semestres				
Nível ISCED	5		6		7			8		

Fonte: Diversos diplomas legais.

Notas: 1) O ciclo de estudos integra: curso de mestrado, correspondente a um mínimo de 50 % dos créditos; dissertação científica ou trabalho de projeto, originais, ou estágio profissional com relatório correspondente a um mínimo de 30 créditos. 2) O ciclo de estudos integra uma tese original. Em alternativa, pode integrar a compilação de trabalhos de investigação já publicados em revistas de reconhecido mérito internacional, ou obra ou conjunto de obras explicitando a conceção, elaboração e investigação. 3) Ciclo de estudos nas áreas de formação de Arquitetura e Urbanismo, Ciências Farmacêuticas, Medicina, Medicina Dentária, Medicina Veterinária. Neste ciclo de estudos é conferido o grau de licenciado com a realização de 180 créditos correspondentes aos primeiros seis semestres. 4) As áreas de formação em que cada IES confere o diploma de técnico superior profissional são definidas face às necessidades de formação profissional, designadamente na região em que se encontre inserida. 5) Exceto para determinada atividade profissional em que seja indispensável formação de até 240 créditos, com duração de até sete ou oito semestres. 6) Com orientação profissionalizante (criado com envolvimento das entidades empregadoras e empresariais da região da IES, envolver os empregadores, desenvolver competências técnicas para o mercado de trabalho e promover a aprendizagem ao longo da vida) ou especialidade consolidada (e.g. engenharia).

ANEXO 3 – ALUNOS MATRICULADOS COM BOLSA



Fonte: DGEEC.

ANEXO 4 – VALOR ANUAL DA BOLSA DA AÇÃO SOCIAL, POR INTERVALOS

Intervalo do valor da bolsa	Ano letivo								
	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16	2016/17	2017/18	2018/19
Bolsa mínima ¹⁾	49,5%	38,5%	37,4%	36,4%	36,9%	42,7%	44,7%	47,8%	50,9%
Mínima < X ≤ 2064 €	21,2%	25,2%	23,8%	23,7%	23,2%	22,1%	22,2%	21,9%	21,1%
2064€ < X ≤ 3064€	17,4%	22,2%	22,6%	23,3%	23,8%	22,2%	21,6%	21,0%	19,4%
3064€ < X ≤ 4064€	9,6%	11,8%	13,4%	14,0%	13,5%	11,3%	10,1%	8,3%	7,8%
4064€ < X ≤ 5064€	1,8%	1,9%	2,4%	2,3%	2,4%	1,5%	1,2%	0,7%	0,6%
5064€ < X < Referência	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
Bolsa de Referência (Máxima)	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%

Fonte: DGES, em 8 de novembro de 2019.

Nota: 1) Propina máxima fixada para o 1.º ciclo do Ensino Superior Público, se inferior, o valor da bolsa é igual ao valor da propina suportada.

ANEXO 5 – COMPLEMENTO DE ALOJAMENTO

(Unidade: euros; mil euros)

	Ano letivo								
	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16	2016/17	2017/18	2018/19
N.º Bolseiros com Complemento	4 223	8 585	9 518	9 907	10 265	10 931	11 073	11 571	11 472
Valor anual médio do complemento (dentro e fora da residência) (euros)	716 €	718 €	716 €	723 €	722 €	726 €	736 €	735 €	756 €
Despesa total (milhares de euros)	3 022	6 163	6 819	7 163	7 414	7 935	8 153	8 505	8 678

Fonte: DGES, em 31 de outubro de 2019.

ANEXO 6 – CONTRATOS CELEBRADOS COM GARANTIA MÚTUA

(Unidade: milhares de euros)

Ciclos de estudo	Ano letivo				TOTAL		%
	2018/2019		2019/2020		N.º	Montante	
	N.º	Montante	N.º	Montante			
CTeSP	8	64	4	32	12	96	1%
Licenciatura	357	3 546	156	1 944	513	5 490	60%
Mestrado	73	441	57	424	130	865	9%
Mestrado integrado	127	1 896	39	672	166	2 568	28%
Doutoramento	12	128	1	12	13	141	2%
Total	577	6 076	257	3 084	834	9 160	100%

Fonte: MCTES, em 07 de novembro de 2019 (cfr. dados da SPGM a 30 de outubro de 2019).

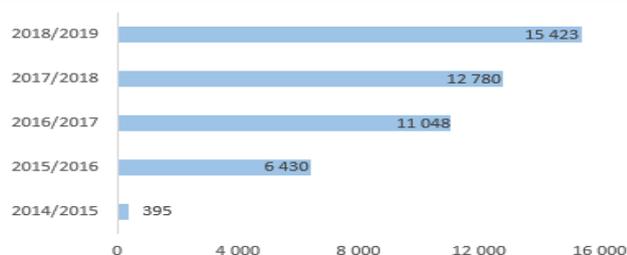
ANEXO 7 – OFERTA E PROCURA DE CTESP

Figura 17 – CTESP registados nas IES

Ano letivo	N.º de CTESP	N.º de CTESP com inscritos
2014/15	42	15
2015/16	380	200
2016/17	422	241
2017/18	473	267
2018/19	495	286

Fontes: DGES e DGEEC.

Figura 18 - Inscrições em CTESP



Fontes: DGES.

Figura 19 - Oferta e procura de CTESP, por IES (2018/2019)

Instituições de Ensino Superior Públicas	N.º de registo de criação de cursos (1)	N.º de vagas (2)	N.º de inscrições - 1º ano / 1ª vez (3)	N.º de vagas - N.º de inscrições 1º ano / 1ª vez (2) - (3)
Instituto Politécnico de Bragança	39	1298	724	574
Instituto Politécnico de Leiria	39	1148	1026	122
Instituto Politécnico de Tomar	35	761	194	567
Instituto Politécnico do Porto	30	724	465	259
Instituto Politécnico de Viseu	34	713	306	407
Instituto Politécnico de Setúbal	30	700	526	174
Instituto Politécnico de Coimbra	41	686	268	418
Instituto Politécnico de Santarém	30	666	290	376
Instituto Politécnico da Guarda	25	589	203	386
Instituto Politécnico de Castelo Branco	34	540	287	253
Instituto Politécnico de Viana do Castelo	37	526	368	158
Instituto Politécnico do Cávado e do Ave	23	495	603	-108
Instituto Politécnico de Portalegre	27	487	153	334
Instituto Politécnico de Beja	18	471	312	159
Universidade de Aveiro	16	365	306	59
Universidade do Algarve	17	310	163	147
Universidade da Madeira	8	174	144	30
Universidade dos Açores	5	59	5	54
IP de Bragança e IP do Cávado e do Ave	2	50		50
Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro	1	22	21	1
Universidade da Madeira e IP de Leiria	1	20		20
Escola Superior de Hotelaria e Turismo do Estoril	3	0		0
Escola Superior Náutica Infante D. Henrique			64	
Total	495	10 804	6 428	4 440

Fonte: DGEEC: Inquérito ao Registo de Alunos Inscritos e Diplomados do Ensino Superior (RAIDES), em estabelecimento de ensino público.

ANEXO 8 – FUNDO DE AÇÃO SOCIAL

(Unidade: milhares de euros)

Ano	ORÇAMENTO EXECUTADO				TOTAL	VARIACÃO
	OE		FSE			
2011	47 130	36%	82 227	64%	129 357	
2012	47 153	38%	76 000	62%	123 153	-5%
2013	47 054	37%	80 997	63%	128 051	4%
2014	42 974	34%	84 050	66%	127 024	-1%
2015	58 133	42%	81 764	58%	139 897	10%
2016	55 468	42%	77 682	58%	133 150	-5%
2017	52 038	38%	86 471	62%	138 509	4%
2018	60 849	42%	84 629	58%	145 478	5%
2019 ¹⁾	48 371	38%	78 558	62%	126 929	

Fonte: DGES, em outubro de 2019. Notas: FSE atribuído através de POR, POISE e POCH; 1) Dados atualizados a 31 de outubro (inclusive).

ANEXO 9 – APRECIÇÃO DO CONTRADITÓRIO

1. No âmbito do contraditório, o MCTES refere, preliminarmente, que *“o resultado desta auditoria peca por ser publicado com muito atraso”* que fundamenta, resumidamente, na circunstância de que *“foi realizada vários anos após o Governo ter identificado, em primeira mão e logo em 2016 ... que a meta ... não seria possível ser cumprida”* e que *“o XXI Governo tomou um conjunto substancial de novas políticas públicas de alargamento, diversificação e reforço do ensino superior, tendo identificado que a meta de atingir “40% da população entre os 30-34 anos graduada pelo ensino superior” só deveria ser atingida em 2023”*. Conclui que *“já foi claramente identificado pelo XXII Governo que essa meta deve agora evoluir para que até 2030 se atinga que 50% da população entre os 30-34 anos é graduada pelo ensino superior”*.

No Relatório é observado que, depois do otimismo manifestado em 2015 em alcançar a Meta, nos anos seguintes o PNR referia que era um desafio complexo e a exigir medidas sistematizadas, e foi sempre indicando, até 2019 inclusive, as medidas preferenciais para o efeito (§§ 40, 41). Também a Agenda “Compromisso com o Conhecimento e a Ciência” enquadradora dos Contratos de Legislatura celebrados em 2016, assumia a Meta da EE 2020 (§§ 46, 47). Por outro lado, tendo em conta quer estudos da DGEEC, quer o Semestre Europeu de 2018 em que se afirmara que era difícil atingir a Meta, não constitui surpresa que, no final de 2020, a Meta não seja atingida, como se conclui no Relatório (§§ 98, 99, 100). Assim, contrariamente ao alegado, a documentação examinada pela auditoria evidenciava, apenas, que se revelava difícil alcançar a Meta.

Foi, aliás, com o novo Contrato de Legislatura celebrado em 2019 (para vigorar de 2020 a 2023) que se expressou uma nova meta, também direcionada à faixa etária de 30-34 anos, para atingir mais de 40% de diplomados até 2023 e 50% em 2030, como o Relatório também dá conta. Atenta a sua relevância como facto superveniente à auditoria, o Tribunal assinalou que tem vocação para minimizar as insuficiências identificadas pela auditoria, como seja a diferenciação de medidas em função de faixas etárias específicas, incluindo identificação dos adultos de 30-34 anos enquanto destinatários das medidas, o envolvimento do contributo das IES para cada medida e a melhoria do planeamento (§§ 113-120).

A importância deste Relatório do Tribunal, relativo à auditoria de resultados, centrada na apreciação *ex-post* da eficácia das medidas acionadas para alcançar a Meta [comparação entre os outputs obtidos e os que se esperavam obter], resulta acrescida quando não se conhece qualquer avaliação desencadeada a nível nacional sobre a execução da Meta de 40% da EE 2020, em concreto, ou no âmbito da política pública associada. De facto, a avaliação é uma fase importantíssima e imprescindível para apreciar a adequação dos programas e das políticas públicas implementadas e os seus efeitos e para monitorizar o seu desenvolvimento e adaptação constante, constituindo, conseqüentemente, um pilar da boa governação.

Assim, e considerando que não cabe à auditoria averiguar quais os fatores que contribuiriam para um melhor resultado perante a Meta, matéria reservada às políticas públicas no quadro da sua escolha, definição e avaliação pelo Governo, conclui-se que o Relatório do Tribunal, aprovado no final do ciclo da EE 2020, surge precisamente no momento mais oportuno para apreciar os resultados alcançados pelas medidas adotadas e, tendo identificado certas deficiências e insuficiências, convocar o MCTES a fazer o melhor uso dele no âmbito do novo Contrato de Legislatura e, do mesmo passo, a pugnar pela avaliação das políticas públicas.

2. Em sede de contraditório, o MCTES salienta que *“as metas definidas em 2010 não devem ser analisadas a partir de uma perspectiva meramente quantitativa, devendo ser valorizado o seu papel enquanto âncoras políticas duradouras”* que *“foram desenvolvidas como objetivos políticos ambiciosos, mas alcançáveis”* e que a Comissão Europeia *“Taking stock of the Europe 2020 strategy for smart, sustainable and inclusive growth”* refere *“as vantagens associadas ao papel de destaque conferido a estes indicadores, enfatiza o papel das metas enquanto elemento indutor de políticas focadas nas prioridades inteligente, sustentável e inclusiva, enquanto bússola para orientar as políticas a longo prazo e enquanto benchmark para monitorizar da eficácia das políticas”*. Conclui que *“as metas definidas não têm um valor de per si, sendo antes critérios de aferição do rumo e do ritmo dos resultados sistémicos atingidos; desta forma, as metas são metas-síntese de resultados sistémicos e não metas-obrigações, em sentido estrito”*.

A Comunicação da Comissão referenciada pelo MCTES confirma o enquadramento da EE 2020 resumido no Relatório (§§ 14-18) no que respeita às suas metas, uma vez que refere que: são politicamente vinculativas por serem essencialmente objetivos políticos, tendo os Estados-Membros sido convidados, à época, a definir as suas próprias metas e a definir ações pormenorizadas como parte dos seus PNR, anualmente revistos no quadro do Semestre Europeu; têm sido fundamentais na análise que sustenta as recomendações da Comissão específicas por país e na discussão sobre as prioridades para a programação dos fundos europeus.

De facto, foi o que fez Portugal e, como bem refere o MCTES, a Meta desempenhou o seu papel de âncora política, mas, sublinhe-se, porque as metas da UE foram traduzidas em metas de nível nacional com a assunção, em concreto, da Meta de 40% e a respetiva expressão no PNR. Por isso, as alegações do MCTES ao atribuírem à Meta de 40% um carácter de mero indicador, critério, ou meta-síntese de resultados, que, aliás, não se retira daquela Comunicação, não só desvalorizam a Meta da EE 2020 e a sua assunção por Portugal, como desvirtuam a sua natureza, o que não é atendível face ao compromisso de Portugal no âmbito da EE 2020 e ao seu enquadramento no ciclo anual de coordenação das políticas económicas e orçamentais da UE.

Quanto à alegação de que *“as metas definidas na EE2020 não devem ser analisadas a partir de uma perspetiva meramente quantitativa”*, salienta-se que na Comunicação da Comissão, referenciada pelo MCTES, consta que as metas foram consideradas exemplares do tipo de mudança dinâmica preconizada na EE 2020 e que também são importantes indicadores complementares, análises mais específicas e informações qualitativas para melhor interpretar as metas e a situação dos Estados-Membros. No entanto, o MCTES não disponibilizou à auditoria, nem, agora, em sede de contraditório, qualquer informação complementar, qualitativa e específica. Note-se que a necessidade de tais indicadores e de informação adicional sobressairia numa avaliação regular da execução da Meta de 40%, contudo não se conhece qualquer avaliação levada a cabo pelo MCTES, nem, eventualmente, no âmbito de uma avaliação da política pública associada.

O MCTES justificou a utilização do estrato etário ligado à Meta referindo que *“importa ter em consideração o racional que justifica a definição do estrato etário 30-34 como referencial para avaliar os progressos. A sua escolha resulta da necessidade de, em primeiro lugar, transmitir de forma clara os progressos alcançados no nível de educação da população num horizonte temporal de dez anos”* e, *“em segundo lugar, (...) garante a comparabilidade entre todos os estados-membros da UE, acomodando a heterogeneidade existente entre estados-membros no que diz respeito à idade média dos graduados”*.

O MCTES concluiu, alegando, que: *“Neste sentido, importa reter que a escolha do estrato etário 30-34 para esta meta não se traduz numa prioridade específica atribuída às qualificações desta faixa-etária, ao contrário das várias menções ao longo do relato. O objetivo político expresso na EE2020 e que tem vindo a nortear as políticas adoptadas foca-se no reforço do ensino superior e do número de diplomados num sentido lato, por via do alargamento da sua base social e da sua diversificação e especialização, com um carácter duradouro”; “Ao contrário, a implementação de medidas focadas estritamente no estrato etário 30-34 em 2020, como várias vezes é referido ao longo do relato, corria o risco de contrariar o racional por detrás da própria EE2020, defraudando os compromissos assumidos, dado o seu impacto meramente conjuntural, sem qualquer efetivo progresso sistémico. Defender tal abordagem, poderia, no limite, levantar questões relativas à constitucionalidade de medidas que discriminariam a população com base no ano de nascimento, pois a sua concretização exigiria uma incidência específica no universo específico de jovens com 20-24 anos em 2010 e que em 2020 teriam 30-34 anos, interpretação que se mostra incompatível com o princípio da igualdade”*.

Sobre esta matéria, cumpre salientar que, por definição, a Meta de 40% da EE 2020 centra-se, sem qualquer margem para dúvidas, na faixa etária de 30-34 anos, como está bem patente nos documentos oficiais da EE 2020, da Comissão Europeia, do INE e do Eurostat, amplamente publicitados, apresentados nos parágrafos 14 a 19 do Relatório. Questão diferente, e que não se confunde com a definição da Meta, são as medidas adotadas por Portugal para atingir a Meta e indicadas no seu PNR, que, em geral, não foram especialmente adequadas às características da faixa etária 30-34 anos, conforme se dá conta ao longo do Relatório. Tais medidas contribuem para aumentar, em geral, a qualificação da população portuguesa, mas sem atenção especial às especificidades da contida na faixa etária de 30-34 anos, pelo que daí não se pode inferir que, consequentemente, era esse o objetivo da Meta, como pretende o MCTES com as suas alegações.

Quanto à questão suscitada pelo MCTES da constitucionalidade de medidas cuja concretização exigiria uma incidência nos jovens com 20-24 anos em 2010 e que em 2020 teriam 30-34 anos, apenas se refere que não se compreende a alegação expressa, tanto mais que o novo Contrato de Legislatura para 2020-2023 assinado pelo Governo (abordado no ponto 4 do Relatório), faz, com grande clareza, justamente essa distinção, direcionando medidas diferenciadas a faixas etárias diferenciadas, ou seja, a jovens de 20 anos e a adultos de 30-34 anos.

3. Em sede de contraditório, o MCTES alega que *“as observações em que a versão inicial do relato do Tribunal de Contas é baseada devem ser devidamente fundamentadas e suportadas na informação disponível mais recente”*. Em linha com a sua alegação, o MCTES reportou informação atualizada a 2020 a qual foi integralmente inserida em anexo ao Relatório.

Sem prejuízo da importância da informação disponibilizada, sublinha-se que, ponderada a sua relevância no âmbito da auditoria, parte já tinha sido considerada, enquanto facto superveniente (ponto 4 do Relatório) e a restante ganha

sobretudo oportunidade e expressão com a publicação, pelo INE, do resultado da Meta relativamente a 2020, o que ainda não ocorreu.

O MCTES alega (3-b)) que *“o relato não reconhece a ligação entre as medidas tomadas e os resultados atingidos. E não o faz porque assume como petição de princípio, sem fundamentar, que as medidas implementadas só são eficazes se existir ‘um plano operacional que comporte as várias medidas adotadas, apropriadamente desenhadas e com indicação do respetivo contributo para a Meta e da responsabilidade e articulação das várias entidades envolvidas’”*. De facto, reitera-se que sem a identificação prévia de objetivos e metas associados a cada uma das medidas não é possível apreciar a respetiva eficácia, circunstância que acompanhou as medidas adotadas para atingir a Meta, mas já relativamente mitigada nas medidas constantes do Contrato de Legislação para 2020-2023 (§ 44).

O MCTES alega (3-i)) que *“A crítica relativa ao facto de a programação orçamental não apresentar detalhe suficiente relativamente à despesa conexas à Meta baseia-se, mais uma vez, na leitura inadequada e redutora da Meta, tomando-a como Meta-obrigação, com um valor de per si, como discutido anteriormente. Pelo contrário, tomando a Meta enquanto objetivo político que norteia as políticas de reforço e alargamento do ensino superior, como explícito nos documentos publicados pela Comissão Europeia atrás referidos, implica que a totalidade da programação orçamental na área do ensino superior, designadamente a despesa associada ao cumprimento do Contrato de Legislação, a despesa associada à Ação Social e a despesa em CTeSP, contribua, direta e indiretamente, para alcançar a Meta”*.

Quanto à primeira parte da alegação apresentada, reitera-se o já antes referido quanto à desvalorização da Meta e à distorção da sua natureza pelo MCTES, sem acolhimento na documentação oficial.

Quanto à alegação relacionada especificamente com o PO, reitera-se a observação de auditoria (§§ 91-93), porquanto está ancorada nas Leis de Enquadramento Orçamental (LEO), seja a de 2001 ou a de 2015. De facto, o agora alegado pelo MCTES, está em frontal oposição ao disposto nas LEO que se indica, resumidamente na parte relevante, dado o seu interesse futuro e por prevalecer sobre qualquer entendimento:

- LEO de 2001 (artigo 19.º), cada PO corresponde a uma área de responsabilidade política do Governo – um programa, um ministério – e inclui: i) as despesas de medidas que concorrem para a concretização de um ou vários objetivos específicos, relativos a uma ou mais políticas públicas; ii) indicadores que permitam avaliar a economia, a eficiência e a eficácia da sua realização (como referido no § 91 e pp. 84);
- LEO de 2015 (artigo 45.º): i) os PO incluem as receitas e as despesas inscritas nos orçamentos das entidades da administração central, sendo o nível mais agregado correspondente à missão de base orgânica cuja desagregação se faz por programas e ações; ii) a missão de base orgânica inclui as despesas e respetivas fontes de financiamento que concorrem para a realização das políticas públicas setoriais; iii) os PO correspondem ao conjunto de ações [unidades básicas: e.g. atividades e projetos] a executar pelas entidades, tendo em vista a realização de objetivos finais, associados à implementação das políticas públicas e permitem a aferição do custo total dos mesmos.

No mesmo sentido, importa destacar o disposto na LEO de 2015 sobre o princípio orçamental da transparência orçamental (artigo 19.º): i) a transparência orçamental implica a disponibilização de informação sobre a implementação e a execução dos programas, objetivos da política orçamental, orçamentos e contas; ii) a informação disponibilizada deve ser fiável, completa, atualizada, compreensível e comparável internacionalmente, de modo a permitir avaliar com precisão a posição financeira do setor das administrações públicas e os custos e benefícios das suas atividades, incluindo as suas consequências económicas e sociais, presentes e futuras.

Assim, o disposto na LEO em matéria de programação orçamental deve, pois, ser observado, sem subterfúgios alicerçados na discussão de conceitos que não interessam ao caso, sendo que o desrespeito pelos dispositivos orçamentais é suscetível de, em futuras ações direcionadas ao PO, poder configurar infração financeira à luz da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com as sucessivas alterações.

ANEXO 10 – RESPOSTA RECEBIDA EM SEDE DE CONTRADITÓRIO

S.  R.

**MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E ENSINO SUPERIOR
GABINETE DO MINISTRO**

Exmo. Senhor
Juiz Conselheiro José Fernandes Farinha Tavares
Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Av. Da República, 65
1050-189 Lisboa

davi@tcontas.pt

Sua referência:	Sua comunicação de:	Entrada n.º / Data	Processo	Número do ofício	Data
34065/2020	23.10.2020				
34353/2020	26.10.2020	2495	27.10.2020	3.2/13.31	
				00001880	20-11-09

ASSUNTO: AUDITORIA À META DE 40% DE DIPLOMADOS COM 30-34 ANOS EM 2020

Em resposta ao vosso ofício 34065/2020 de 23 de outubro, junto se envia a pronúncia deste Ministério sobre a *Auditoria à Meta de 40% de Diplomados com 30-34 anos em 2020*, incorporando os comentários da Direção-Geral do Ensino Superior e os comentários técnicos da Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência.

Com os melhores cumprimentos,

O Chefe do Gabinete



Roque Teixeira

S.  R.

Gabinete do Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior

Pronúncia ao Relato de Auditoria do Tribunal de Contas à Meta de 40% de diplomados com 30-34 anos em 2020

9 de novembro de 2020

A versão inicial da auditoria de resultados elaborada pelo Tribunal de Contas e submetida para apreciação no final de outubro de 2020 que visa apreciar a eficácia das medidas destinadas a incrementar o número de diplomados pelo ensino superior com o objetivo de cumprir a meta considerada na Estratégia Europa 2020 (EE2020), de até 2020 “Aumentar para, pelo menos, 40% a percentagem de população entre os 30-34 anos que concluíram o ensino superior”, suscita os seguintes comentários.

1. Preâmbulo: o resultado desta auditoria peca por ser publicado com muito atraso:

A auditoria de resultados elaborada pelo Tribunal de Contas e agora concluída foi realizada vários anos após o Governo ter identificado, em primeira mão e logo em 2016 após a aprovação do Programa do XXI Governo, que a meta considerada na Estratégia Europa 2020 (EE2020), de até 2020 “Aumentar para, pelo menos, 40% a percentagem de população entre os 30-34 anos que concluíram o ensino superior” não seria possível ser cumprida. Essa análise foi objeto de anúncios públicos e de discussões na *Comissão Parlamentar de Educação e Ciência* devido à redução efetiva da base social do ensino superior no período 2011-2015 e a políticas públicas desse período então consideradas desajustadas, em associação com a crise financeira que então afetou Portugal.

Foi nesse contexto que o XXI Governo tomou um conjunto substancial de novas políticas públicas de alargamento, diversificação e reforço do ensino superior, tendo identificado que a meta de atingir “**40% da população entre os 30-34 anos graduada pelo ensino superior**” só deveria ser atingida em 2023. Foram, entretanto, concretizadas uma série de medidas e os resultados da evolução da graduação de diplomados pelo ensino superior desde 2016 apontam hoje para um claro reforço da qualificação da população residente em Portugal (ver anexo 1).

Assim, já foi claramente identificado pelo XXII Governo que essa meta deve agora evoluir para que **até 2030 se atinga que 50% da população entre os 30-34 anos é graduada pelo ensino superior.**

S.  R.

Gabinete do Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior

2. O enquadramento da auditoria (Capítulo 2): a versão inicial do relato do Tribunal de Contas é redutora relativamente ao referencial metodológico que sustenta a relevância dos indicadores na EE2020 e a sua especificação, em particular no que concerne o indicador em análise.

O primeiro comentário que o relato suscita prende-se com a necessidade de encarar a EE2020 de uma forma integral, em detrimento de uma análise isolada dos seus constituintes. Em particular, as metas definidas na EE2020 não devem ser analisadas a partir de uma perspectiva meramente quantitativa, devendo ser valorizado o seu papel enquanto âncoras políticas duradouras, servindo de base discutir os progressos a nível europeu e as prioridades de investimento a partir da comparação transparente entre temas e países.

A comunicação da Comissão Europeia “Taking stock of the Europe 2020 strategy for smart, sustainable and inclusive growth”¹ que faz uma avaliação intercalar da EE2020, explicita que as metas definidas em 2010 foram desenvolvidas como objetivos políticos ambiciosos, mas alcançáveis, almejando moldar a qualidade e natureza dos modelos de crescimento dos países europeus. Esta leitura é corroborada pela Comissão Europeia no mesmo documento quando, ao referir as vantagens associadas ao papel de destaque conferido a estes indicadores, enfatiza o papel das metas enquanto elemento indutor de políticas focadas nas prioridades inteligente, sustentável e inclusiva, enquanto bússola para orientar as políticas a longo prazo e enquanto *benchmark* para monitorizar a eficácia das políticas. Este carácter estrutural transparece um compromisso duradouro, não desonerando os Estados-membros da sua concretização para além de 2020.

Assim, as metas definidas não têm um valor de *per se*, sendo antes critérios de aferição do rumo e do ritmo dos resultados sistémicos atingidos; desta forma, as metas são metas-síntese de resultados sistémicos e não metas-obrigações, em sentido estrito.

Neste contexto, e especificamente na área da educação, a EE2020 define duas metas que, de forma articulada, pretendem refletir os progressos no nível de educação da população, especificamente: i) a taxa de abandono escolar; e ii) a proporção de população com ensino superior concluído.

No que diz respeito à meta em análise, importa ter em consideração o racional que justifica a definição do estrato etário 30-34 como referencial para avaliar os progressos. A sua escolha resulta da necessidade de, em primeiro lugar, transmitir de forma clara os progressos alcançados no nível de educação da população num horizonte temporal de dez anos. Em alternativa, considerar a proporção de diplomados em ciclos de estudo de

¹ COM(2014) 130

S.  R.

Gabinete do Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior

âmbito superior na população total não traduziria progressos significativos no horizonte temporal considerado.

Em segundo lugar, a consideração do estrato etário 30-34 garante a comparabilidade entre todos os estados-membros da EU, acomodando a heterogeneidade existente entre estados-membros no que diz respeito à idade média dos graduados, fruto de vários fatores como a idade média de entrada, a duração dos cursos ou preponderância de estudantes a tempo parcial. O relatório “Education and Training Monitor 2019” mostra que a idade média dos graduados varia entre os 23,5 anos na Bélgica e os 29,6 anos na Suécia, evidência que confirma que o estrato etário 30-34 é o mais adequado para aferir a percentagem de população que completou o ensino superior.

Neste sentido, importa reter que a escolha do estrato etário 30-34 para esta meta não se traduz numa prioridade específica atribuída as qualificações desta faixa-etária, ao contrário das várias menções ao longo do relato. O objetivo político expresso na EE2020 e que tem vindo a nortear as políticas adoptadas foca-se no reforço do ensino superior e do número de diplomados num sentido lato, por via do alargamento da sua base social e da sua diversificação e especialização, com um carácter duradouro. Por esta razão, apesar de a meta se referir a uma percentagem em 2020, tal não significa que o compromisso político subjacente não inclua a gradualidade nos anos anteriores, para o cumprimento da meta, e muito menos desconsidera a sustentabilidade *a posteriori* dos progressos alcançados.

Em consonância, tem sido implementado um conjunto diverso de medidas, direcionadas a uma multiplicidade de estratos etários, ano após ano, como o relato reconhece.

Ao contrário, a implementação de medidas focadas estritamente no estrato etário 30-34 em 2020, como várias vezes é referido ao longo do relato, corria o risco de contrariar o racional por detrás da própria EE2020, defraudando os compromissos assumidos, dado o seu impacto meramente conjuntural, sem qualquer efetivo progresso sistémico. Defender tal abordagem, poderia, no limite, levantar questões relativas à constitucionalidade de medidas que discriminariam a população com base no ano de nascimento, pois a sua concretização exigiria uma incidência específica no universo específico de jovens com 20-24 anos em 2010 e que em 2020 teriam 30-34 anos, interpretação que se mostra incompatível com o princípio da igualdade.

S.  R.

Gabinete do Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior

3. As observações da auditoria: as observações em que a versão inicial do relato do Tribunal de Contas é baseada devem ser devidamente fundamentadas e suportadas na informação disponível mais recente

a. As alterações legais são propícias ao aumento de diplomados

Assinalamos a avaliação globalmente positiva do relato quanto às alterações legais implementadas, que reconhece o contributo importante de alterações como a **reorganização decorrente da adoção do Processo de Bolonha, as alterações ao nível dos Cursos Técnicos Superiores Profissionais - CTeSP**, que passaram a constituir um ciclo curto de ensino superior associado ao 1.º ciclo, ou a **revisão do regime jurídico de graus e diplomas**, que permitiu o alargamento do reconhecimento da experiência profissional e a creditação de até 50% dos seus créditos.

Não obstante, consideramos que esta análise deve ser o mais exaustiva possível, não devendo ignorar as seguintes alterações e os impactos associados:

- **Ao nível da acção social, o relato não menciona as significativas alterações com vista à inclusão de cidadãos com necessidades educativas especiais no ensino superior, nomeadamente:**
 - Extensão do contingente especial para candidatos com deficiência à 2ª fase do Concurso Nacional de Acesso e aumento das vagas para 4% na 1ª fase e 2% na 2ª fase;
 - Alargamento do âmbito subjetivo do contingente especial mencionado, que deixa de se circunscrever às situações de deficiência física e sensorial, e passa a incluir todos os tipos de deficiência;
 - Definição de condições preferenciais de acesso aos cursos técnicos superiores profissionais para os candidatos com deficiência, constante na revisão do regime jurídico de graus e diplomas;
 - Atribuição de bolsas de estudo, correspondente ao valor da propina efetivamente paga, para os estudantes com incapacidade igual ou superior a 60%;
 - Criação na página web da DGES do Balcão IncludES, portal que reúne conteúdos sobre apoio à deficiência, em particular no ensino superior;
 - Desenvolvimento de processos de informação que permitam às instituições de ensino superior públicas conhecer com antecedência o número potencial de estudantes com deficiência que receberão por via do contingente especial e as tipologias de incapacidade em questão, permitindo assim a identificação prévia das necessidades a suprir com o ingresso dos futuros estudantes.
- **Decreto-Lei n.º 36/2014, que regula o estatuto do estudante internacional:**

S.  R.

Gabinete do Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior

A sua implementação tem sido um fator relevante na atração de estudantes oriundos de países terceiros, cuja presença nas instituições de ensino superior é cada vez mais relevante, e não pode ser dissociado de uma alteração profunda do perfil dos imigrantes em termos de qualificações (dimensão, aliás, analisada de forma insuficiente ao longo do relatório). A proporção de imigrantes na faixa dos 30-34 anos com ensino superior subiu de 12,0% em 2011 para 33,6% em 2019

- **Decreto-Lei n.º 133/2019, que aprova o regime jurídico do ensino superior ministrado a distância:**

A promoção do ensino a distância detém um potencial particularmente crítico na formação ao longo da vida, nomeadamente no incentivo à procura de ofertas formativas de curta duração que visem a atualização e reconversão de competências.

- **Alterações às regras de acesso aos estudantes emigrantes portugueses e familiares que com eles residam que, em articulação com o desenvolvimento das ações de divulgação da iniciativa “Estudar e Investigar em Portugal”, conduziram a um aumento relevante deste contingente: O número de estudantes emigrantes colocados aumentou 147% entre 2015 e 2019;**
- **Decreto-Lei n.º 11/2020:**

que estabelece concursos especiais de ingresso no ensino superior para titulares dos cursos de dupla certificação do ensino secundário e cursos artísticos especializados

O estabelecimento desta nova via de ingresso no ensino superior permitirá o aprofundamento, num quadro de autonomia das diferentes instituições, do acesso dos estudantes oriundos de trajetórias profissionais de nível secundário, permitindo que o sistema de acesso ao ensino superior seja revisto no sentido de se adaptar à diversidade de estudantes provenientes do ensino secundário e de avaliar adequadamente o tipo de competências dos mesmos, eliminando a desigualdade que atualmente se verifica entre os estudantes que realizam o nível secundário na via científico-humanística e nas vias profissionalizantes.

A sua implementação está alinhada com o objetivo, inserto no contrato de legislatura estabelecido entre instituições de ensino superior e Governo, de garantir que até ao final da legislatura cerca de 40 % dos estudantes do ensino profissional prossigam estudos no ensino superior, representando cerca de 10 000 inscritos até 2023 (e, portanto, garantam mais que duplicar o número de inscritos em 2017-18, quando eram apenas cerca de 4500).

- b. No quadro das políticas públicas estabeleceram-se medidas, mas não foram integradas num plano operacional nem explicitado o seu contributo para a meta**

S.  R.

Gabinete do Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior

Como já referido anteriormente, sendo a meta em apreço uma meta-síntese da evolução dos progressos verificados na qualificação de âmbito superior da população, quer as medidas quer as calibrações operacionais, têm de ser compreendidas no quadro de um sistema complexo, multidimensional, com diversas variáveis interdependentes. Qualquer análise simplificadora de um sistema complexo desconsidera fatores essenciais das reformas introduzidas, que não podem ser caracterizados pela fixação de meros objetivos quantitativos. Tal análise, estática, desconsidera ainda o caráter dinâmico das reformas introduzidas.

Neste enquadramento, o relato não reconhece a ligação entre as medidas tomadas e os resultados atingidos. E não o faz porque assume como petição de princípio, sem fundamentar, que as medidas implementadas só são eficazes se existir “um plano operacional que comporte as várias medidas adotadas, apropriadamente desenhadas e com indicação do respetivo contributo para a Meta e da responsabilidade e articulação das várias entidades envolvidas” (pág1).

c. Apoio social: é diversificado e tem vindo a ser reforçado, mas o valor médio da bolsa diminuiu e não diferencia os estudantes relevantes para a meta

Sinalizamos o facto de o relatório reconhecer os méritos da prioridade política conferida ao alargamento efetivo da base social de apoio ao conhecimento e ao ensino superior que tem vindo a ser seguida de forma consistente. A implementação de medidas como a **redução gradual do valor da propina máxima**, o **aumento do limiar de elegibilidade para atribuição de bolsa**, a **simplificação de procedimentos**, a implementação do **Plano Nacional de Alojamento para o Ensino Superior (PNAES)**, o **reforço do complemento de alojamento**, e, mais recentemente, a **fixação pela primeira vez da “Bolsa mínima” acima do valor da propina máxima**, tem permitido registar um aumento consistente do número de bolseiros ao longo da última década e consolidar a sua incidência face ao número de inscritos nos últimos anos.

Contudo, refutamos a pertinência que o relatório atribui à **evolução do valor da bolsa média anual**. Com efeito, o valor da bolsa média anual não deve ser analisado de forma isolada e a descida do valor ao longo dos últimos anos não deve ser lida de forma literal como sinal de uma intensidade de apoio por estudante mais reduzida. A evolução deste indicador é influenciada pela composição do universo de beneficiários em termos de rendimentos, sendo que uma hipotética subida do nível de rendimentos implica, *ceteris paribus*, implica uma redução do valor médio da bolsa anual.

Deste modo, é necessário ter em consideração o aumento do número de beneficiários com rendimentos mais elevados verificado nos últimos anos, explicado em grande medida pela política de reforço de rendimentos, prioridade política que tem vindo a ser seguida desde 2015, e, sobretudo, pela subida do limiar de elegibilidade (em 2011, 2016

S.  R.

Gabinete do Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior

e 2019) para a atribuição da bolsa, que altera de forma direta a composição do universo de beneficiários.

A redução bruta do valor da bolsa média anual **não** resulta de uma alteração desfavorável na metodologia de cálculo da bolsa, mas sim de um efeito composição, fruto do aumento relativo de beneficiários com rendimentos mais elevados que, por definição, estão abrangidos por uma bolsa com valor mais reduzido.

Por outro lado, ao considerar de forma isolada a evolução do valor médio da bolsa numa perspetiva bruta, sem ter em conta, designadamente a redução gradual da propina anual e o aumento ano após ano do complemento de alojamento, a análise enferma por incompletude e imprecisão.

d.O número de estudantes com complemento de alojamento tem crescido e em 2019 foi aprovado um Plano para a requalificação e construção de residências de estudantes, mas já sem impacto na Meta

No que diz respeito ao alojamento estudantil, realçamos que o relatório desconsidera o Observatório do Alojamento Estudantil, ferramenta digital que permite auxiliar os estudantes do ensino superior na procura de alojamento, disponibilizando, em tempo real, informação validada sobre a oferta de alojamento disponível em cada concelho, incluindo aqueles em que a pressão imobiliária mais se faz sentir. A sua consulta permite constatar que o preço médio dos quartos em Lisboa se situa, em outubro de 2020, em 335€ e no Porto 297€.

Adicionalmente, a menção específica à pressão imobiliária que se faz sentir nos principais centros urbanos, Lisboa e Porto, não deve ignorar o aumento do complemento de alojamento para bolseiros para um valor base de 219,4€, e a sua diferenciação por região, atingindo 263€ no Porto e 285,23€ em Lisboa, aumentos que permitiram mitigar os efeitos da subida dos preços nestes centros urbanos.

No que diz respeito aos comentários relativos à “Linha de Crédito para Estudantes do Ensino Superior com Garantia Mútua”, importa registar as seguintes notas:

- i. A linha de crédito para estudantes do ensino superior com garantia mútua resulta de dois contratos assinados a 31 de outubro de 2018 entre a SPGM – Sociedade de Investimento, S.A., entidade gestora do Fundo de Contragarantia Mútua e o POCH – Programa Operacional Capital Humano, para as regiões Norte, Centro e Alentejo, e o Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior para as regiões de Lisboa, Algarve, RA dos Açores e RA da Madeira
- ii. A linha de crédito com garantia mútua destina-se a estudantes do ensino superior inscritos em licenciaturas, mestrados, doutoramentos e pós-doutoramentos, para além de cursos de formação inicial (i.e., CTeSP).

S.  R.

Gabinete do Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior

- iii. O n.º de empréstimos e montantes contratados à data de 27 de outubro de 2020 são os seguintes:

(euros)

Ano letivo	Tipologia do Curso	N.º de Empréstimos	Montante Contratado
2018/2019	Curso técnico superior profissional	7	83 950
	Licenciatura - 1º ciclo	331	3 496 431
	Mestrado - 2º ciclo	64	437 284
	Mestrado integrado	119	1 883 845
	Doutoramento - 3º ciclo	12	128 666
2018/2019 Total		533	6 010 176
2019/2020	Curso técnico superior profissional	19	149 561
	Licenciatura - 1º ciclo	527	6 520 842
	Mestrado - 2º ciclo	134	973 870
	Mestrado integrado	108	1 740 414
	Doutoramento - 3º ciclo	13	141 166
2019/2020 Total		801	9 525 852
2020/2021	Curso técnico superior profissional	3	25 000
	Licenciatura - 1º ciclo	87	1 119 021
	Mestrado - 2º ciclo	26	204 654
	Mestrado integrado	23	421 056
	Doutoramento - 3º ciclo	4	80 500
2020/2021 Total		143	1 830 230
Total		1 477	17 366 258

Dados SPGM a 27/10/2020

- iv. Da informação enviada resultam 1.477 contratos celebrados pelo montante de 17,4 M€, correspondendo a 29 alunos inscritos em Cursos Técnicos Superiores Profissionais, 945 alunos inscritos em Licenciaturas, 474 alunos de Mestrados e Mestrados Integrados e 29 alunos de Doutoramento (ver anexo 2).
- v. Os valores a 27/20/2020 apontam para utilização de 20,4% dos 85 M€ disponíveis na linha de crédito para estudantes do ensino superior.
- vi. Na Lei do Orçamento apenas consta o valor a transferir pela Fundação para a Ciência e Tecnologia para o Fundo de Contragarantia Mútua e que corresponde ao valor anual previsto no protocolo realizado para as regiões de Lisboa, Algarve e Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, e o valor anual previsto no protocolo realizado para as regiões Norte, Centro e Alentejo. As regiões de convergência são ainda cofinanciadas em 85% pelo Programa Operacional Capital Humano, conforme definido em protocolo. (ver protocolos em anexo)

e. Outros apoios disponibilizados, como o Programa +Superior e uma linha de crédito, não tiveram grande aderência dos estudantes

A referência ao número de bolsas atribuídas no âmbito do Programa +Superior deve ser retificada. As 3.5 mil bolsas relativas a 2018/19 incluem as renovações de bolsas atribuídas no ano anterior, enquanto as quase 2 mil bolsas de 2019/2020 se referem apenas às novas bolsas.

S.  R.

Gabinete do Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior

Por outro lado, a conclusão patente no relato de que este programa não teve especial adesão dos estudantes não é devidamente justificada, sendo que os números disponíveis indiciam uma conclusão oposta. Como é possível constatar em <https://www.dges.gov.pt/pt/pagina/estatisticas-programa-superior?plid=373>, o número de candidaturas tem sido constantemente superior ao número de bolsas disponíveis e o número de bolsas atribuídas superior a 89% do total disponível.

O impacto da prioridade conferida ao ensino superior nas regiões com menor pressão demográfica pode também ser comprovado pelo crescimento relativamente mais elevado do número de novos inscritos nas instituições localizadas nestas regiões nos últimos anos.

f. Curso Técnico Superior Profissional: o número de diplomados ficou muito aquém do expectável e concentrou-se em jovens com menos de 30 anos

Os Cursos Técnicos Superiores Profissionais foram criados com o objetivo de alargar e diversificar a oferta de ensino superior, aumentar o número de cidadãos com qualificações superiores e atrair novos públicos, designadamente jovens oriundos do ensino secundário profissional e adultos que quisessem requalificar-se.

Pretendeu-se, com a criação deste ciclo curto de ensino superior, introduzir uma oferta educativa de natureza profissional alinhada com o nível 5 do Quadro Europeu de Qualificações, bem como com as necessidades da economia e das regiões onde seriam ministrados, dadas as suas características de forte inserção regional. Em simultâneo, iniciava-se ainda um potencial de desenvolvimento de redes regionais de formação, através de estruturas alinhadas desde o ensino secundário ao superior.

Se por um lado se pretendia uma forte interação com o mercado de trabalho no sentido de promover uma rápida inserção profissional, por outro não foi desperdiçada a capacidade dos cursos permitirem um prosseguimento de estudos, de modo a alargar a base social de acesso e frequência de ensino superior.

A conclusão do estudo de que existe desajustamento entre oferta e procura deve ser relativizada. A disparidade entre a taxa de crescimento da capacidade e da procura é, em grande parte, decorrente desta oferta ter tido, logo em 2014-2015 e 2015-2016, uma forte aceitação por parte das IES, e a grande adesão dos alunos apenas ter começado em 2015-2016, crescendo nos anos seguintes de forma menos acentuada.

Acresce que, atendendo ao alinhamento destes cursos com as necessidades da região, muitos funcionam apenas o tempo necessário para colmatar tais necessidades, mantendo-se a capacidade instalada.

S.  R.

Gabinete do Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior

Ainda assim, em 2018-2019 destaca-se um aumento significativo da taxa de crescimento da procura (alunos inscritos no 1º ano/1ª vez), passando de 5% para 22%, contribuindo para uma maior aproximação da procura à oferta. Tal ilustra uma maior consolidação da rede que é confirmada com os resultados provisórios relativos ao número de novos inscritos em 2019-2020.

g. Redução do abandono escolar: não foram indicadas medidas concretas nem metas e indicadores

O combate ao abandono escolar no ensino superior tem sido uma das prioridades políticas dos últimos anos, destacando-se, como o próprio relato identifica, a implementação de um conjunto diversificado de medidas concretas no âmbito da redução dos custos associados à participação no ensino superior, por forma a mitigar o abandono escolar por motivos económicos, um dos principais motivos que leva os estudantes a abandonarem os cursos.

Adicionalmente, não só a DGES e a DGEEC têm implementado medidas de sensibilização e informação, como a iniciativa “Estudar (mais) é preciso”, como também as IES, no âmbito da sua autonomia, têm desenvolvido ações concretas no sentido de reduzir o abandono escolar e o insucesso escolar, no âmbito do compromisso constante pelos Contratos de Legislação.

Importa também realçar o trabalho regular de monitorização do fenómeno por parte da DGEEC, que disponibiliza informação de forma detalhada por curso no site <http://infocursos.mec.pt/>. Fruto deste trabalho de monitorização e considerando como proxy o indicador “Proporção de estudantes que não se encontram no sistema de ensino superior nacional 1 ano após iniciarem o seu curso”, a tabela seguinte constata a redução gradual do abandono escolar nos últimos anos.

	2014/15	2015/16	2016/17	2017/18	2018/19
CTeSP	-	28,4%	19,2%	17,4%	17,0%
Licenciaturas	10,5%	9,6%	9,3%	8,8%	8,8%
Mestrados Integrados	3,4%	3,1%	3,1%	3,3%	3,4%
Mestrados 2.º ciclo	19,7%	19,1%	17,8%	16,8%	16,4%

Fonte: DGEEC a 5/07/2020

Deste modo, refutamos a conclusão do relato de que não foram indicadas medidas concretas com vista à redução do abandono escolar e de que não existem indicadores que monitorizem a sua evolução. Esta conclusão é incoerente com as ações concretas que o próprio relato reconhece ao longo do texto, destacando-se a insignificância que o relato confere às medidas implementadas no âmbito do reforço do apoio social e, portanto, na redução do abandono escolar por motivos económicos.

S.  R.

Gabinete do Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior

h. Outras medidas: os programas de competências digitais e emprego científico não foram desenhados para os estudantes relevantes para a meta

Assinalamos o facto de o relato reconhecer os contributos relevantes das medidas identificadas para alavancar as competências da população e aumentar a empregabilidade dos jovens altamente qualificados, contribuindo para a sua retenção e, assim, melhorar o perfil de qualificações da população portuguesa.

A crítica relativa ao facto de não terem sido desenhados para os estudantes relevantes para a meta decorre da leitura inadequada e redutora da Meta, tomando-a enquanto Meta-obrigação, com um valor de *per se*, como discutido anteriormente. Limitar estas medidas à faixa da população com 30-34 anos em 2020, traduzir-se-ia num compromisso efémero, com efeitos limitados no longo prazo, correndo até o risco de suscitar incompatibilidades com o princípio da igualdade.

i. A programação orçamental não explicitou o financiamento previsto impossibilitando conhecer a despesa conexas à meta.

A programação orçamental do programa Ciência, Tecnologia e Ensino Superior é explícita, completa e transparente e consta dos vários instrumentos de gestão apresentados ao longo do ciclo legislativo, quer pelo Governo, quer pela tutela, pela entidade coordenadora e pelas instituições de ensino superior.

A crítica relativa ao facto de a programação orçamental não apresentar detalhe suficiente relativamente à despesa conexas à Meta baseia-se, mais uma vez, na leitura inadequada e redutora da Meta, tomando-a como Meta-obrigação, com um valor de *per se*, como discutido anteriormente. Pelo contrário, tomando a Meta enquanto objetivo político que norteia as políticas de reforço e alargamento do ensino superior, como explícito nos documentos publicados pela Comissão Europeia atrás referidos, implica que a totalidade da programação orçamental na área do ensino superior, designadamente a despesa associada ao cumprimento do Contrato de Legislatura, a despesa associada à Ação Social e a despesa em CTeSP, contribua, direta e indiretamente, para alcançar a Meta.

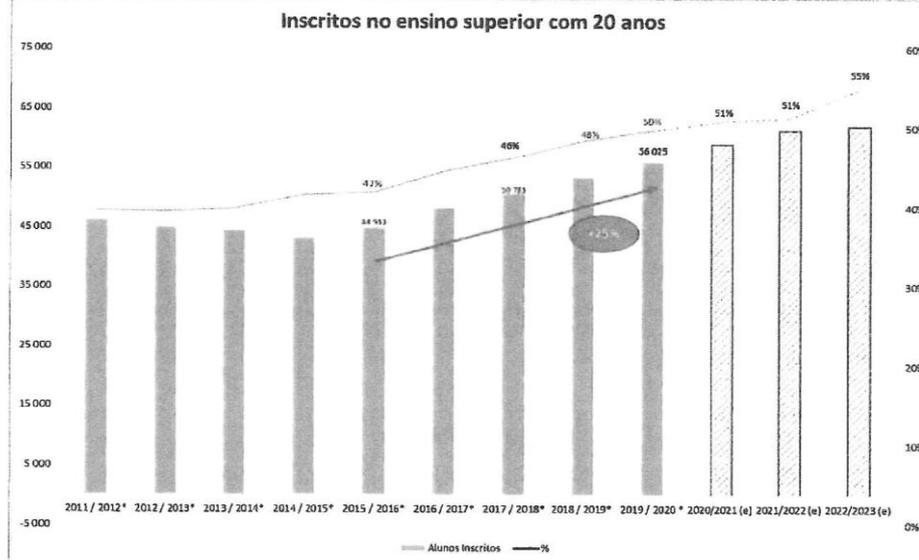
Deve ainda ter-se em conta que o ciclo de despesa legalmente definido não prevê a desagregação da despesa em termos de metas nem o poderia fazer uma vez que estão em causa indicadores-síntese: não pode haver uma quantificação parcial e estanque de uma despesa associada à meta, quando o atingimento da meta depende da implementação de medida complexas e interligadas, que não podem ser registadas ou analisadas individualmente.

Anexo 1: Evolução do número de estudantes do ensino superior

1. Os jovens no ensino superior

Metade dos jovens de 20 anos residentes em Portugal frequentam atualmente o ensino superior, representando um aumento de 25% de estudantes em relação a 2015 (cerca de 12 mil estudantes entre 2015 e 2019/20). Estes dados confirmam uma evolução no sentido de garantir que 60% dos jovens de 20 anos estejam a estudar no ensino superior em 2030.

Figura 1: Evolução do número de estudantes com 20 anos inscritos no ensino superior em Portugal



Os dados confirmam o reforço da base social de apoio do ensino superior durante os últimos anos, incluindo das formações de curta duração, oferecida pelos Politécnicos (i.e., os TESPS), as quais criaram novos percursos de qualificação da população, designadamente em colaboração com o tecido produtivo e as empresas.

Nestas formações curtas oferecidas pelos politécnicos, o número de novos estudantes aumentou aproximadamente de 5 100 em 2015, para uma estimativa de mais de 9 600 em 2020, quase duplicando desde o início da legislatura.

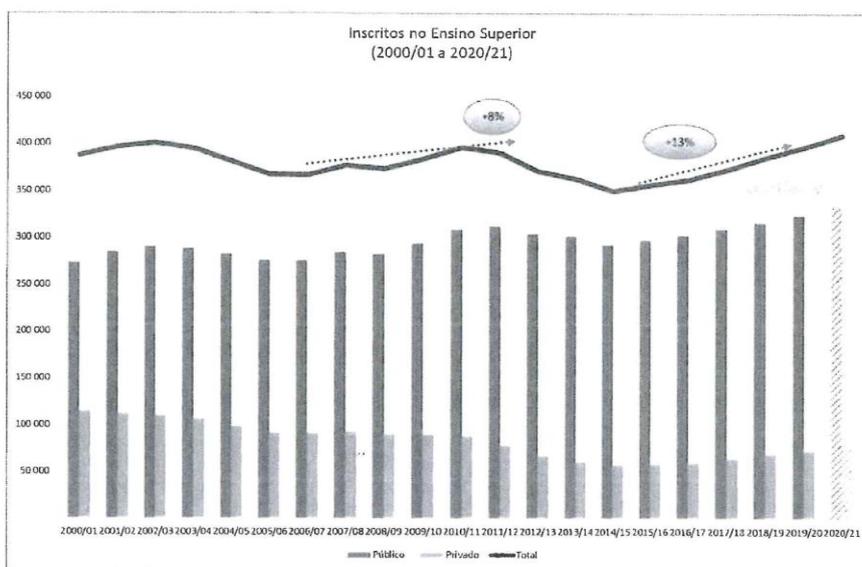
2. A evolução do total de estudantes do ensino Superior

O número total de estudantes do ensino Superior aumentou 13% entre 2014/15 e 2019/20 (de 350 mil para 397 mil estudantes nos sectores público e privado), incluindo mais de 9 mil estudantes em formações curtas de âmbito superior (i.e., TESP). Ao longo do mesmo período, a dotação orçamental de fundos nacionais para as instituições públicas de ensino superior, cresce 10% entre 2016 e 2020 (de 1 002 M€ para 1 160 M€) e o número de bolsas de ação social escolar no ensino superior cresce de cerca de 64 mil em 2014/15 para cerca de 85 mil em 2020/21.

S.  R.

Gabinete do Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior

Figura 2. Evolução do total de estudantes inscritos no Ensino Superior, de 2000/2001 a



2020/2021

(fonte: DGEEC)

Tabela 1. Estimativa de inscritos no ensino superior público para ciclos de estudos não conferentes de grau académico (CTeSP) para o ano letivo de 2020-2021

Área de Estudo	Número de alunos inscritos (1A1V) 2015-2016	Número de alunos inscritos (1A1V) 2016-2017	Número de alunos inscritos (1A1V) 2017-2018	Número de alunos inscritos (1A1V) 2018-2019	Número de alunos inscritos (1A1V) 2019-2020	Estimativa Alunos inscritos (1A1V) 2020-2021
Universidade dos Açores	25	19	18	5	7	26
Universidade do Algarve	170	161	162	172	144	162
Universidade de Aveiro	268	325	369	320	320	354
Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro				20	35	54
Universidade da Madeira	72	127	86	145	163	292
Instituto Politécnico de Beja	178	239	244	306	332	471
Instituto Politécnico do Cávado e do Ave	545	469	448	599	629	938
Instituto Politécnico de Bragança	593	572	385	570	588	550
Instituto Politécnico de Castelo Branco	279	215	222	270	222	220
Instituto Politécnico de Coimbra	308	304	387	270	297	397
Instituto Politécnico da Guarda	185	158	184	192	506	797
Instituto Politécnico de Leiria	804	867	954	1031	1036	1574
Instituto Politécnico de Portalegre	117	133	157	142	141	213
Instituto Politécnico do Porto	198	250	310	446	557	940
Instituto Politécnico de Santarém	238	235	232	296	350	543
Instituto Politécnico de Setúbal	344	325	509	581	498	773



S.  R.

Gabinete do Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior

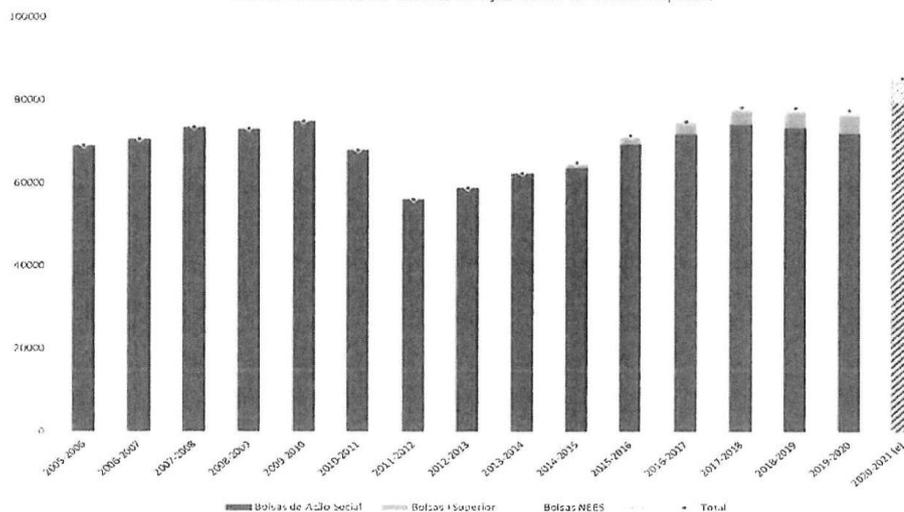
Área de Estudo	Número de alunos inscritos (1A1V) 2015-2016	Número de alunos inscritos (1A1V) 2016-2017	Número de alunos inscritos (1A1V) 2017-2018	Número de alunos inscritos (1A1V) 2018-2019	Número de alunos inscritos (1A1V) 2019-2020	Estimativa Alunos Inscritos (1A1V) 2020-2021
Instituto Politécnico de Viana do Castelo	267	620	377	401	397	350
Instituto Politécnico do Visou	253	298	274	297	391	423
Instituto Politécnico de Tomar	240	153	141	190	228	490
Escola Superior Náutica Infante D. Henrique	47	69	67	63	64	58
TOTAL	5131	5539	5526	6316	6903	9625

Anexo XIV- Evolução das Bolsas de Ação social atribuídas a estudantes do Ensino Superior

Ano	Bolsas de Ação Social	Bolsas Retomar	Bolsas +Superior	Bolsas NEES	Total
2005-2006	68964				68964
2006-2007	70603				70603
2007-2008	73493				73493
2008-2009	73063				73063
2009-2010	74935				74935
2010-2011	67872				67872
2011-2012	56040				56040
2012-2013	58818				58818
2013-2014	62320				62320
2014-2015	63628	196	1000		64824
2015-2016	69343	263	1798		71404
2016-2017	71879	120	2894		74893
2017-2018	74284	52	3502	519	78357
2018-2019	73458	8	3957	810	78233
2019-2020	72150	4	4444	999	77597
2020-2021 (e)	79500	2	4900	1050	85452

(e) estimativa

Bolsas atribuídas no âmbito da ação social no ensino superior



S.  R.

Gabinete do Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior

ANEXO 2 - LINHA DE CRÉDITO ESTUDANTES

29 DE OUTUBRO DE 2020

A linha de crédito para estudantes do ensino superior com garantia mútua resulta dos **contratos assinados a 31 de outubro de 2018** entre a SPGM – Sociedade de Investimento, S.A., entidade gestora do Fundo de Contragarantia Mútua e o POCH – Programa Operacional Capital Humano, para as regiões Norte, Centro e Alentejo, e o Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior para as regiões de Lisboa, Algarve, RA dos Açores e RA da Madeira.

A partir desta data a entidade gestora iniciou a negociação com os bancos comerciais interessados tendo sido assinados protocolos com os bancos aderentes: **Millennium BCP, CGD, Montepio e BIC**. A primeira linha foi aberta a 10 de dezembro de 2018 pelo banco Millennium BCP.

Este instrumento cofinanciado pelo POCH, com uma taxa de cofinanciamento de 85%, envolve um montante global de 85 M€ a distribuir por 5 anos e destinados exclusivamente para empréstimos a estudantes do ensino superior inscritos em cursos TeSP, licenciaturas, mestrados, doutoramentos e pós-doutoramentos.

Pretende-se com esta linha uma retoma gradual, mas sempre orientada para complementar os apoios sociais dos estudantes disponibilizados pela ação social do Ensino Superior.

O n.º de empréstimos e montantes contratados à data de 27 de outubro de 2020 são os seguintes:

(euros)

Ano letivo	Tipologia do Curso	Nº de Empréstimos	Montante Contratado
2018/2019	Curso técnico superior profissional	7	63 950
	Licenciatura - 1º ciclo	331	3 496 431
	Mestrado - 2º ciclo	64	437 284
	Mestrado integrado	119	1 883 845
	Doutoramento - 3º ciclo	12	128 666
2018/2019 Total		533	6 010 176
2019/2020	Curso técnico superior profissional	19	149 561
	Licenciatura - 1º ciclo	527	6 520 842
	Mestrado - 2º ciclo	134	973 870
	Mestrado integrado	108	1 740 414
	Doutoramento - 3º ciclo	13	141 166
2019/2020 Total		801	9 525 852
2020/2021	Curso técnico superior profissional	3	25 000
	Licenciatura - 1º ciclo	87	1 119 021
	Mestrado - 2º ciclo	26	204 654
	Mestrado integrado	23	421 056
	Doutoramento - 3º ciclo	4	60 500
2020/2021 Total		143	1 830 230
Total		1 477	17 366 258

Dados SPGM a 27/10/2020

S.  R.

Gabinete do Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior

Da informação enviada resultam 1.477 contratos celebrados pelo montante de 17,4 M€, correspondendo a 29 alunos inscritos em Cursos Técnicos Superiores Profissionais, 945 alunos inscritos em Licenciaturas, 474 alunos de Mestrados e Mestrados Integrados e 29 alunos de Doutoramento.

De referir ainda que cabe à SPGM a validação da contratação dos empréstimos pelo que a existência de operações com erros de contratação obriga a que estas tenham de ser devolvidas aos bancos para procederem às devidas correções, de forma ao cumprimento integral do Protocolo.

Anexo 2 - Parecer técnico da DGEEC ao Relato da auditoria à Meta de 40% de diplomados com o ensino superior, entre a população residente com idade compreendida entre os 30 e os 34 anos, em 2020 (Tribunal de Contas)

1. O relatório apresenta dados com recurso a múltiplas fontes de informação detalhadas e complementares, metodologia que se considera desejável e enriquecedora. Todavia, sublinha-se que, estando em avaliação uma meta da Estratégia Europa 2020, na prática, monitorizável a partir da análise da evolução registada pelo indicador de informação estatística oficial (INE) “taxa de escolaridade do nível de ensino superior (níveis ISCED 5 a 8), da população residente com idade entre os 30 e os 34 anos”, a informação estatística oficial disponibilizada pela DGEEC, quando existente, deveria assumir um papel preponderante sobre outras fontes complementares de informação.
2. Deveria ser atualizada a informação, entretanto já disponibilizada, para anos mais recentes (2019/2020).
3. Tendo em consideração estas observações, enumeram-se alguns comentários/sugestões aos pontos abaixo:

3.1. Página 17, §70

- Desde a sua criação, em 2014, que o número de CTeSP tem vindo a aumentar (quase 500 cursos em 2018/19), abrangendo cerca de 15 mil estudantes;

➤ **Os valores estão em linha com os existentes/publicados pela DGEEC.**

Nesta data, encontram-se registados cerca de **540 cursos** técnicos superiores profissionais na base de dados da DGEEC. Em 2018/2019, estavam registados **15.423 alunos** inscritos em **286 cursos**.

➤ **Atualização de valores para 2019/2020**

Em 2019/2020, foi registado um ligeiro acréscimo: **306 cursos**, com um total de **17.409 alunos** inscritos.

	2014/15	2015/16	2016/17	2017/18	2018/19	2019/20
N.º de cursos CTeSP com inscritos	15	200	241	267	286	306
N.º de inscritos em cursos CTeSP	395	6 430	11 048	12 780	15 423	17 409

- Das quase 11 mil vagas em 2018/19, apenas foram preenchidas cerca de 60% (6 mil alunos, no 1.º ano, pela primeira vez), resultando vagas em quase todas as IES⁶⁵ e evidenciando desajustamento entre a oferta e a procura.

S.  R.

Gabinete do Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior

- Os valores existentes/publicados pela DGEEC para inscritos no 1.º ano, pela 1.ª vez, em cursos CTeSP são os seguintes.

Em 2018/2019 inscreveram-se 8.510 alunos em CTeSP no 1.º ano, pela 1.ª vez.

Em 2019/2020 inscreveram-se 9.356 alunos em CTeSP no 1.º ano, pela 1.ª vez.

Fonte: Inquérito ao Registo de Alunos Inscritos e Diplomados do Ensino Superior, DGEEC

3.2. Página 18, §72

resultados obtidos⁶⁷. Já o CCISP referiu que, entre 2015 e 2018, os CTeSP tinham, com 15,8 mil estudantes, alcançado 79% da meta estabelecida no Contrato (20 mil em 2020)⁶⁸. Apesar do resultado apresentado pelo CCISP, sublinha-se que o número de estudantes em CTeSP não é suscetível de, por si só, fornecer o número de diplomados enquanto contributo para a Meta de 40%, especialmente direcionada à faixa de 30-34 anos, a qual, aliás não está expressamente referenciada nos Contratos nem nos referidos relatórios.

- Os dados do CCISP baseiam-se num Relatório Semestral referente a 2017.
- Os dados mais recentes publicados pela DGEEC são os seguintes:

Em 2019/20 estavam inscritos 17.409 alunos, o que significa 87% da meta estabelecida no Contrato (20 mil em 2020).

Fonte: Inquérito ao Registo de Alunos Inscritos e Diplomados do Ensino Superior, DGEEC

3.3. Página 18, §73

73. No que respeita à evolução de diplomados de CTeSP (Figura 6) destaca-se que, desde 2014 e até ao final de 2018/19, cerca de 9 mil estudantes tinham obtido um diploma de técnico superior profissional. Contudo, acresce a circunstância de a maioria dos diplomados (91%) ter idade inferior a 30 anos⁶⁹.

Figura 6 – Evolução do número de diplomados de CTeSP



- Os dados relativos ao número total de diplomados nos cursos CTeSP publicados pela DGEEC (a 27 de julho de 2020) são os apresentados no quadro abaixo. Mantendo a estrutura de apresentação do parágrafo 73, mas utilizando a informação DGEEC, escrever-se-á:

S.  R.

Gabinete do Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior

“No que respeita à evolução de diplomados de CTeSP (Figura 6) destaca-se que, desde 2014 e até ao final de 2018/19, mais de 11 mil estudantes tinham obtido um diploma de técnico superior profissional. Contudo, acresce a circunstância de a maioria dos diplomados (92%) ter idade inferior a 30 anos.”



3.4. Página 18, §74

- Na redação deste parágrafo ter em atenção o valor dos diplomados em CTeSP (mais de 11 mil) e corrigir a percentagem de diplomados em CTeSP com idade inferior a 30 anos – considerando o período 2015/2016 a 2018/2019 – será 92% ($91,537102 = 10.362/11.320 * 100$).

Nota: a informação enviada anteriormente (email da DGEEC de 30 de outubro de 2019) não incluía os dados de 2018/2019.

3.5. Página 19, §77

universidades (...)”⁷¹ e a Universidade de Lisboa refere que a “(...) A DGEEC que possui os dados nacionais, através da base de dados RAIDES, não consegue apurar o abandono porque o sistema apenas lhes permite apurar o n.º de estudantes que não tendo obtido a diplomação não se encontram inscritos”⁷².

- **Confirma-se o referido pela Universidade de Lisboa.**

A informação constante do RAIDES apenas permite apurar e disponibilizar o número de alunos que não se encontram inscritos no ano seguinte ao da sua inscrição no 1.º ano, pela 1.ª vez.

3.6. Página 20, §82

82. No entanto, constatou-se que as estatísticas sobre o abandono se cingem à situação após 1 ano, dos inscritos pela 1ª vez, no 1.º ano, disponibilizadas no portal Infocursos, pese embora existam estudos casuísticos que acompanhem o percurso dos estudantes. Assim, em 2017/18, observou-se que a percentagem de estudantes que já não se encontravam no sistema de ensino superior, 1 ano após iniciarem o seu curso, correspondia a 17,4% de CTeSP, 8,8% de Licenciatura, 3,3% de Mestrado Integrado e 16,8% de Mestrado 2.º Ciclo⁸⁰, mas nada se informa quanto aos que abandonaram o sistema nos restantes anos letivos.

- Confirmam-se os valores apresentados para o ano de 2017/2018.

S.  R.

Gabinete do Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior

- Embora não existindo grande variação entre os dois anos letivos, a atualização do parágrafo com a informação estatística mais recente, relativa ao ano letivo 2018/2019, seria a seguinte:

“Em 2018/2019, observou-se que a percentagem de estudantes que já não se encontravam no sistema de ensino superior, 1 ano após iniciarem o seu curso, corresponderia a: 17% no CTeSP; 8,8% na Licenciatura – 1.º ciclo; 3,4% no Mestrado integrado; e 16,4% no Mestrado – 2.º ciclo...”

Nível de formação	N.º de inscritos no 1.º ano, pela 1.ª vez, em 2016/2017	Registo não encontrado como inscrito no ensino superior, em 2017/18
Licenciatura - 1.º ciclo	56 675	8,8%
Mestrado integrado	10 504	3,3%
Especialização pós-bacharelato	32	68,8%
Especialização pós-licenciatura	2 803	34,4%
Mestrado - 2.º ciclo	27 541	16,8%
Doutoramento - 3.º ciclo	4 891	20,3%
Preparatórios de mestrado integrado	144	0,0%
Curso técnico superior profissional***	6 286	17,4%
Total	108 876	12,0%

Nível de formação	N.º de inscritos no 1.º ano, pela 1.ª vez, em 2017/2018	Registo não encontrado como inscrito no ensino superior, em 2018/19
Licenciatura - 1.º ciclo	61 639	8,8%
Mestrado integrado	10 807	3,4%
Especialização pós-licenciatura	2 592	26,5%
Mestrado - 2.º ciclo	30 067	16,4%
Doutoramento - 3.º ciclo	5 243	18,0%
Preparatórios de mestrado integrado	142	1,4%
Curso técnico superior profissional***	6 963	17,0%
Total	117 453	11,5%

3.7. Página 25, §99

- A informação reportada neste parágrafo está de acordo com o estudo da DGEEC ‘[Diplomados com o Ensino Superior: População dos 30 aos 34 anos - dados e projeções](#)’.

Refira-se que o valor apresentado pelo indicador em 2019 é superior ao projetado neste estudo, no cenário otimista:



Gabinete do Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior

Aumento do n.º de diplomados nos grupos etários com os dados estimados	10%
Redução da percentagem de diplomados no estrangeiro	1%/ano

Cenário Optimista						
Ano	População residente (30 a 34 anos, em milhares) (P)	Diplomados com o ensino superior (30 a 34 anos) (D)	D/P (%)	Diplomados com o ensino superior no estrangeiro (%) (estimativa)	Diplomados com o ensino superior (30 a 34 anos) (estimativa)	Indicador PT2020 sobre as Habilitações de nível Superior (estimativa)
2015	635,7	222.957	35,1%	22,770	200.187	32,0%
2017	600,3	211.978	35,3%	19,529	192.449	32,1%
2018	582,2	202.468	34,8%	16.628	185.840	32,0%
2019	564,8	196.905	34,9%	14.202	182.702	32,5%
2020	557,0	199.005	35,7%	12.364	186.642	33,6%

3.8. Página 26, §103 e Figura 12

- Os valores referidos neste parágrafo e nesta figura não se referem à totalidade dos diplomados – a série não inclui os bacharelatos e os complementos de formação (2010/11; 2011/2012; 2015/16), conforme se pode verificar na tabela seguinte.
- Confirma-se que os valores percentuais observados no CTeSP e Doutoramentos, em 2017/2018, são 4,7% e 2,8%, respetivamente; em 2018/2019, estes valores alteram ligeiramente para 5,2% e 2,6%.

Diplomados	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16	2016/17	2017/18	2018/19
Bacharelato	3								
Bacharelato em ensino + licenciatura em ensino		1							
Complemento de formação	204	49			300	28			
Curso técnico superior profissional						170	3 213	3 756	4 181
Doutoramento	556	321	365	190	107	22	4	8	1
Doutoramento 3.º ciclo	1 052	1 538	2 098	2 313	2 244	2 322	2 131	2 258	2 102
Licenciatura	229	43	3	1					
Licenciatura 1.º ciclo	44 471	44 668	44 144	41 699	40 602	39 077	39 817	41 645	41 567
Licenciatura bietápica (1.º ciclo)		1							
Licenciatura bietápica (2.º ciclo)	3	2							
Licenciatura de mestrado integrado	6 796	6 238	7 323	5 893	6 592	7 445	7 463	7 163	7 518
Licenciatura terminal	5								
Mestrado	229	32	38	4					
Mestrado 2.º ciclo	14 504	18 335	17 278	16 198	16 746	15 559	16 020	16 558	17 490
Mestrado Integrado	7 420	7 797	7 669	7 802	8 134	8 439	8 354	8 418	8 231
Mestrado integrado terminal			29	29	32	30	32	43	48
Outros cursos de complemento de formação para professores do ensino básico e secundário	1								
Qualificação para o exercício de outras funções educativas	9	9							
Total de diplomados	75 482	79 034	78 947	74 129	74 757	73 086	77 034	79 849	81 138
Total apresentado no gráfico	75265	78975	78947	74129	74657	73058	77034	79849	81138

3.9. Página 26, §104

- No parágrafo 104, onde se lê “aumento de inscritos pela 1.ª vez”, dever-se-ia ler “aumento de inscritos no 1.º ano, pela 1.ª vez (2018/19: 126 mil estudantes) ...”. De notar que, em 2018/2019, o valor para os inscritos pela 1.ª vez é 145.885 alunos.

S.  R.

Gabinete do Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior

- Se atualizados os valores para 2019/20, dever-se-ia colocar: "...aumento de inscritos no 1.º ano, pela 1.ª vez (2019/20: 133 mil estudantes) ..."

3.10. Página 27, Figura 13

- Os valores apresentados nesta tabela incluem os cursos de especialização tecnológica que, embora efetuados nas IES, não são ensino superior, mas ensino pós-secundário não superior – ISCED 4, e precisamente por essa razão não deveriam ser incluídos (deixaram mesmo de ser ministrados em IES após o ano letivo de 2014/2015). De facto, se nos queremos referir ao ensino superior e para melhor comparação com os anos letivos posteriores a 2014/2015, os valores a incluir na tabela deveriam ser os seguintes:

Ano letivo	Total	Varição
2010/2011	131 508	-
2011/2012	116 576	-11,4%
2012/2013	106 249	-8,9%
2013/2014	103 638	-2,5%
2014/2015	104 255	0,6%
2015/2016	112 701	8,1%
2016/2017	113 915	1,1%
2017/2018	122 811	7,8%
2018/2019	126 345	2,9%
2019/2020	133 322	5,5%
Total	1 171 320	

3.11. Página 27, Figura 14

- Os valores apresentados na linha 'Mestrado integrado' incluem o 'Mestrado – 2.º ciclo'. Seria aconselhável a alteração do rótulo da linha para 'Mestrado integrado e de 2.º ciclo' ou à desagregação de valores. Assumindo esta última possibilidade, obter-se-ia a seguinte tabela:

	2018/19	2019/20	2020/21	2021/22
Doutoramento	813	844	1 028	984
Mestrado 2.º ciclo	1 221	1 091	1 158	1 251
Mestrado integrado	1 164	2 146	2 204	1 228
Licenciatura 1.º ciclo	5 100	5 240	5 559	5 041
CTeSP	1	12	64	74
Outros	39	51	37	37
Total	8 338	9 384	10 050	8 615

3.12. Página 32, §125

125. O CTeSP, outra das medidas indicadas, que constitui uma opção de formação superior de curta duração, relevante, em especial, para os alunos do ensino secundário profissional que não têm prosseguido estudos no ensino superior, viu o seu número aumentar desde 2014 (2018/19: quase 500 cursos), abrangendo cerca de 15 mil estudantes. Mas apenas foram preenchidas 60% das vagas disponibilizadas pelas IES, evidenciando desajustamento entre a oferta e a procura (mais de 80% dos alunos do ensino profissional não se inscreveu em CTeSP), pelo que, apesar dos seus 9 mil diplomados, não teve o impacto expectável a que acresce a circunstância de a maioria (91%) ter menos de 30 anos, limitando o seu contributo para a Meta (§§ 70-74).

S.  R.

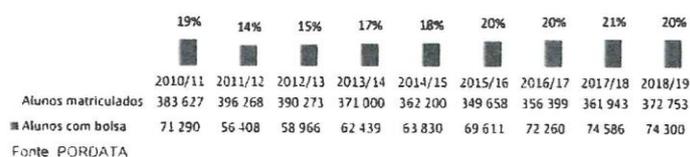
Gabinete do Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior

- No ano letivo 2018/2019, 15.423 alunos estavam inscritos em 286 cursos CTeSP. No ano letivo 2019/2020, estes valores foram, respetivamente, 17.409 inscritos e 306 cursos.
- O número de diplomados dos CTeSP foi de mais de 11 mil até final de 2018/19.
- Adicionalmente, onde se lê "(...) acresce a circunstância de a maioria (91%) ter menos de 30 anos", dever-se-á ler "(...) acresce a circunstância de a maioria (92%) ter menos de 30 anos".

3.13. Página 36, Anexo 3

- Os dados apresentados neste anexo estão incorretamente colocados (desfasados em 1 ano letivo).
- O valor relativo a alunos inscritos em 2010/2011 é o que, na verdade, está indicado em 2011/2012, e assim sucessivamente; valores corretos (exemplo): **396.268 (2010/2011)** e **385.247 (2018/2019)** alunos inscritos. Notar que estes valores incluem os inscritos em mobilidade internacional (mobilidade de crédito)

ANEXO 3 – ALUNOS MATRICULADOS COM BOLSA



- Veja-se em baixo os valores corretamente colocados por ano letivo:

Ano Letivo	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2018/2019	2019/2020
Inscritos	383 627	396 268	390 273	371 000	362 200	349 658	356 399	361 943	372 753	385 247	396 909

3.14. Página 38, Anexo 7

1) Figura 17

S.  R.

Gabinete do Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior

- Informação adicional: o número de cursos registados é superior ao número de cursos com alunos inscritos.

	2014/15	2015/16	2016/17	2017/18	2018/19	2019/20
N.º de cursos CTeSP com inscritos	15	200	241	267	286	306

2) Figura 18

- Atualização para o ano letivo 2019/2020: 17.409 alunos inscritos em CTeSP.

3) Figura 19

- A segunda das tabelas seguintes apresenta a informação existente na base SupData – Inquérito ao Registo de Alunos Inscritos e Diplomados do Ensino Superior (RAIDES) – da DGEEC, em estabelecimentos de ensino público (ver página seguinte).

Figura 19 - Oferta e procura de CTeSP, por IES (2018/2019)

Instituições de Ensino Superior Públicas	N.º de registo de citação de cursos	N.º vagas (2)	N.º inscrições 1.º ano / Ives	N.º vagas - N.º inscrições 1.º ano / Ives
IP de Bragança	39	1298	542	756
IP de Leiria	39	1148	1031	117
IP de Tomar	35	761	190	571
IP do Porto	30	724	446	278
IP de Viseu	34	713	297	416
IP de Setúbal	30	700	581	119
IP de Coimbra	41	686	270	416
IP de Santarém	30	666	296	370
IP da Guarda	25	589	192	397
IP de Castelo Branco	34	540	270	270
IP de Viana do Castelo	37	526	401	125
IP do Cávado e do Ave	23	495	599	-104
IP de Portalegre	27	487	142	345
IP de Beja	18	471	306	165
Universidade de Aveiro	16	365	320	45
Universidade do Algarve	17	310	172	138
Universidade da Madeira	8	174	127	47
Universidade dos Açores	5	59	5	54
IP de Bragança e IP do Cávado e do Ave	1	60	0	60
Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro	1	22	20	2
Universidade da Madeira e IP de Leiria	1	20	18	2
Escola Superior de Hotelaria e Turismo do Estoril	3	0	0	0
IP do Cávado e do Ave e IP de Bragança	1	0	0	0
Total Geral	495	10 804	6 225	4 579

S.  R.

Gabinete do Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior

CESTAB	ESTAB_HISTORICO	N.º de cursos	Vagas	1.º ano, pela 1.ª vez	Vagas - Inscritos 1.º ano 1.ª vez
3040	Instituto Politécnico de Bragança	35	1 323	724	599
3100	Instituto Politécnico de Leiria	33	1 148	1 026	122
3240	Instituto Politécnico de Tomar	17	761	194	567
3130	Instituto Politécnico do Porto	20	724	465	259
3180	Instituto Politécnico de Viseu	24	713	306	407
3150	Instituto Politécnico de Setúbal	22	700	526	174
3060	Instituto Politécnico de Coimbra	17	686	268	418
3140	Instituto Politécnico de Santarém	14	666	290	376
3090	Instituto Politécnico da Guarda	15	589	203	386
3030	Instituto Politécnico do Cávado e do Ave	20	545	603	-58
3050	Instituto Politécnico de Castelo Branco	24	540	287	253
3160	Instituto Politécnico de Viana do Castelo	26	526	368	158
3120	Instituto Politécnico de Portalegre	14	507	153	354
3020	Instituto Politécnico de Beja	17	471	312	159
0300	Universidade de Aveiro	15	365	306	59
0200	Universidade do Algarve	11	310	163	147
1300	Universidade da Madeira	8	194	144	50
7105	Escola Superior Náutica Infante D. Henrique	3	75	64	11
0100	Universidade dos Açores	2	59	5	54
1200	Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro	1	22	21	1
Total		338	10 924	6 428	4 496

Fonte: DGEEC/RAIDES