



COMISSÃO EUROPEIA

Bruxelas, 20.9.2011
COM(2011) 567 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO
CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ
DAS REGIÕES**

**Apoiar o crescimento e o emprego – Uma agenda para a modernização dos sistemas de
ensino superior da Europa**

{SEC(2011) 1063 final}

1. INTRODUÇÃO

A estratégia «Europa 2020», as suas iniciativas emblemáticas e as novas orientações integradas colocam o conhecimento no centro dos esforços envidados pela União para alcançar um **crescimento inteligente, sustentável e inclusivo**; a proposta da Comissão sobre o Quadro Financeiro Plurianual para 2014-2020 apoia esta estratégia, aumentando significativamente o orçamento consagrado ao investimento na educação, na investigação e na inovação. Tal justifica-se pela importância crucial da educação, e em particular do ensino superior e suas ligações à investigação e inovação, para o progresso individual e societal, para a criação de um capital humano altamente qualificado e para a formação de cidadãos activos de que a Europa necessita para criar emprego, crescimento económico e prosperidade. As instituições de ensino superior¹ são portanto parceiros essenciais para a estratégia da União a favor do desenvolvimento e do crescimento.

Não obstante as dificuldades em matéria de emprego resultantes da crise económica, o ensino superior constitui uma boa opção². Contudo, **o potencial das instituições de ensino superior em termos de pleno contributo para a sociedade e a prosperidade da Europa continua por explorar**; a competição mundial pelo conhecimento e o talento já não é ditada pela Europa, face ao rápido aumento do investimento das economias emergentes no ensino superior³. Apesar de 35 % de todos os postos de trabalho na UE exigirem qualificações elevadas em 2020⁴, **apenas 26 % da mão-de-obra dispõe actualmente de um diploma de ensino superior**. A UE também continua atrasada em termos de percentagem de investigadores na mão-de-obra total: 6 em cada 100, em comparação com 9 nos EUA e 11 no Japão⁵. A economia do conhecimento precisa de pessoas com a combinação certa de competências: competências transversais, competências electrónicas para a era digital, criatividade e flexibilidade, e um conhecimento sólido do domínio escolhido (ciências, tecnologias, engenharia, matemática, etc.). Mas os empregadores públicos e privados, incluindo nos sectores de investigação intensiva, queixam-se cada vez mais do desajustamento e dificuldade em encontrar as pessoas certas para as suas necessidades em evolução.

Simultaneamente, as instituições de ensino superior procuram muitas vezes competir em demasiadas áreas, embora relativamente poucas garantam um nível de excelência em todas as áreas ensinadas. Consequentemente, apenas um número demasiado reduzido de instituições europeias de ensino é hoje considerado excelente a nível internacional pelos actuais *rankings* mundiais das universidades. Por exemplo, apenas cerca de 200 das 4000 instituições de ensino superior da Europa estão incluídas no top 500, e apenas 3 no top 20, de acordo com a mais

¹ Esta expressão abrange todos os estabelecimentos do ensino superior: universidades, institutos de ciências aplicadas, institutos tecnológicos, «grandes écoles», escolas comerciais, escolas de engenharia, escolas superiores, escolas profissionais, escolas politécnicas, academias, etc. O objectivo é ter em conta a diversidade linguística e as tradições e práticas nacionais.

² Ver Documento de Trabalho dos Serviços da Comissão, parte 2.

³ Ver Documento de Trabalho dos Serviços da Comissão, parte 7.2.

⁴ Ver COM(2010) 682 final.

⁵ *MORE — Study on the mobility patterns and career paths of EU researchers* (CE, 2010).

recente classificação mundial das universidades (*Academic Ranking of World Universities*). Não se verificaram verdadeiros progressos nos últimos anos. Não existe um modelo único de excelência: **a Europa precisa de uma grande diversidade de instituições de ensino superior** e cada uma deve procurar atingir essa excelência de acordo com a sua missão e as suas prioridades estratégicas. Através de uma informação mais transparente sobre o perfil específico e o desempenho de cada instituição, será mais fácil para os decisores políticos desenvolverem estratégias eficazes de ensino superior e para as instituições explorarem os seus pontos fortes.

A principal responsabilidade pela reforma do ensino superior continua a ser dos Estados-Membros e das próprias instituições educativas. No entanto, o processo de Bolonha, a agenda da UE para a modernização das universidades⁶ e a criação do Espaço Europeu da Investigação mostram que os desafios e as respostas políticas transcendem as fronteiras nacionais. A fim de maximizar o contributo dos sistemas de ensino superior da Europa para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, **são necessários progressos em alguns domínios-chave:** aumentar a **quantidade** de graduados do ensino superior em todos os níveis; melhorar a **qualidade e importância** do desenvolvimento do capital humano no ensino superior; criar mecanismos de **governança e financiamento eficazes** que promovam a excelência e **reforçar o triângulo do conhecimento** entre a educação, a investigação e as empresas. Além disso, a mobilidade internacional dos estudantes, investigadores e pessoal, bem como a crescente **internacionalização do ensino superior**, têm um forte impacto na qualidade e afectam cada uma destes domínios essenciais.

A secção 2 da presente comunicação identifica as **principais questões políticas a considerar pelos Estados-Membros e instituições de ensino superior**, com vista a maximizar o seu contributo para o crescimento e emprego da Europa. As **acções específicas que a UE irá desenvolver**, utilizando o seu valor acrescentado para apoiar os esforços de modernização das autoridades públicas e instituições, figuram na secção 3. O Documento de Trabalho dos Serviços da Comissão que acompanha a presente comunicação analisa os aspectos subjacentes a essas questões políticas e acções

2. QUESTÕES-CHAVE PARA OS ESTADOS-MEMBROS E INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR

2.1. Melhorar os níveis de habilitação para garantir os graduados e investigadores de que a Europa necessita

A meta traçada na estratégia «Europa 2020» para a educação exige que, **até 2020, 40 % dos jovens conclua com êxito o ensino superior ou outros estudos equivalentes**⁷. Na última década, os níveis de habilitação melhoraram consideravelmente em grande parte da Europa, mas ainda são claramente insuficientes para responder ao crescimento previsto de empregos com utilização intensiva do conhecimento, para explorar plenamente os benefícios da globalização e para preservar o modelo social europeu. Essa melhoria deve também ser um catalisador de

⁶ COM(2006) 208 final.

⁷ Até 2020, 40 % das pessoas de 30-34 anos de idade na UE deverão ter concluído um curso do ensino superior ou outros estudos equivalentes.

mudança sistémica, melhorando a qualidade e desenvolvendo novas formas de educação. Além disso, embora o impacto do envelhecimento demográfico varie entre Estados-Membros⁸, o número de jovens em fim de escolaridade que ingressa no ensino superior tem vindo a diminuir.

Por conseguinte, a Europa precisa de **atrair uma faixa social mais alargada para o ensino superior**, incluindo os grupos desfavorecidos e carenciados, e de disponibilizar os recursos necessários para responder a este desafio; em vários Estados-Membros, reduzir a taxa de abandono no ensino superior também é crucial. Este aumento de expectativas e resultados não pode ser assegurado unicamente pelo ensino superior: o êxito depende também da adopção de **políticas que permitam melhorar os resultados escolares dos níveis anteriores e reduzir o abandono escolar**, em consonância com a meta da estratégia «Europa 2020»⁹ e com a recente recomendação do Conselho sobre o abandono escolar precoce¹⁰.

A Europa também necessita de mais investigadores para preparar o terreno para as indústrias do futuro. Para que as nossas economias utilizem a investigação de forma mais intensiva e a despesa com o investimento na investigação atinja 3 % do PIB, a União necessitará de cerca de um milhão de novos empregos ligados à investigação¹¹, sobretudo no sector privado. Além disso, para melhorar as condições de investimento da indústria na investigação e inovação, são precisos mais candidatos doutorados, uma mão-de-obra com mais competências de investigação e uma informação mais adequada sobre as oportunidades existentes, para que as vias profissionais fora das universidades se tornem uma possibilidade real para os investigadores em início de carreira. Combater os estereótipos e eliminar as barreiras que ainda limitam o acesso das mulheres aos níveis mais altos do ensino e investigação pós-graduados, sobretudo em certas áreas e funções de liderança, pode revelar um talento por explorar.

Questões políticas fundamentais para os Estados-Membros e as instituições de ensino superior:

- Desenvolver **vias de progressão claras** do ensino profissional e outros tipos de ensino para o ensino superior. Uma forma eficaz de garantir este objectivo é utilizar **quadros nacionais de qualificações**, em articulação com o Quadro Europeu de Qualificações e partindo dos resultados de aprendizagem, e adoptar procedimentos claros para reconhecer as aprendizagens e a experiência adquiridas fora dos sistemas formais de ensino e formação.
- Incentivar uma maior **aproximação** junto dos estudantes de grupos sub-representados e aprendentes não tradicionais, incluindo os adultos; assegurar uma informação mais transparente sobre as oportunidades educativas e saídas profissionais, bem como uma orientação mais personalizada para **informar os estudantes sobre as opções de estudo** e reduzir o abandono escolar.

⁸ Ver Documento de Trabalho dos Serviços da Comissão, secção 3.4.

⁹ Reduzir a percentagem de jovens de 18-24 anos de idade que não concluem o ensino secundário nem frequentam nenhuma formação ou estudos pós-secundários para 10 % no máximo.

¹⁰ Ver Recomendação do Conselho sobre as políticas destinadas a reduzir o abandono escolar precoce (adoptada em 7 de Junho de 2011).

¹¹ Ver COM(2010) 546 final, p. 9.

- Garantir que os **apoios financeiros** chegam aos potenciais estudantes dos meios socioeconómicos mais desfavorecidos através de uma canalização mais adequada dos recursos.
- Conceber e implementar estratégias nacionais para assegurar a formação inicial e contínua de um número suficiente de investigadores em consonância com as metas I&D da União.

2.2. Melhorar a qualidade e relevância do ensino superior

O ensino superior deve desenvolver o potencial de cada indivíduo e «equipar» os seus graduados com os conhecimentos e as competências necessários para serem bem-sucedidos nas profissões mais qualificadas. Contudo, muitas vezes os currículos são lentos na resposta às necessidades em evolução da economia em geral e não conseguem antecipar ou ajudar a determinar as carreiras do futuro; os graduados têm dificuldade em encontrar um emprego de qualidade adequado aos seus estudos¹². **Envolver os empregadores e as instituições do mercado de trabalho na concepção e execução dos programas** e apoiar os intercâmbios de pessoal e uma experiência prática durante os cursos pode ajudar a ajustar os currículos às necessidades actuais e emergentes do mercado de trabalho e promover a empregabilidade e o empreendedorismo. Um melhor acompanhamento por parte das instituições educativas dos percursos profissionais dos seus antigos alunos pode também fornecer dados importantes para a elaboração dos programas e melhorar a sua relevância.

Há uma necessidade clara de abordagens e métodos de aprendizagem flexíveis e inovadores, para garantir uma maior qualidade e relevância, e simultaneamente, aumentar o número de estudantes, alargar a participação a diferentes grupos de aprendentes e combater o abandono escolar. Uma solução, em linha com a Agenda Digital da UE¹³, é **explorar os efeitos sistémicos das TIC e outras novas tecnologias**, de modo a enriquecer o ensino, melhorar as experiências de aprendizagem, apoiar a aprendizagem personalizada, facilitar o acesso através do ensino à distância, racionalizar a administração e criar novas oportunidades de investigação¹⁴.

Para responder à maior procura de trabalhadores com um elevado nível de conhecimentos, a **formação dos investigadores** no ensino superior deve ser ajustada de forma mais adequada às necessidades do mercado de trabalho com forte utilização de conhecimentos e, em particular, às necessidades das PME. Garantir uma formação de elevada qualidade a nível de doutoramento, que seja relevante para a indústria, é crucial para responder a essa procura de capital humano especializado. Conciliar o financiamento com a implementação dos **princípios de uma formação doutoral inovadora** da UE¹⁵ permitirá à Europa formar mais investigadores, de uma forma mais adequada e mais rápida.

¹² Ver Documento de Trabalho dos Serviços da Comissão, parte 4.1.

¹³ COM(2010) 245 final.

¹⁴ Ver Documento de Trabalho dos Serviços da Comissão, parte 4.3.

¹⁵ Estes princípios, estabelecidos com o apoio do Grupo Director «Recursos Humanos e Mobilidade» do Espaço Europeu de Investigação (EEI), apelam à necessidade de garantir a excelência e a criatividade na investigação, condições atractivas a nível institucional, incluindo uma massa crítica e o respeito pela Carta

A reforma e modernização do ensino superior europeu dependem da competência e motivação dos professores e investigadores. Contudo, muitas vezes, o número de profissionais ligados ao ensino e à investigação não tem acompanhado o aumento do número de estudantes, o que agrava a pressão já sentida em termos de capacidades. É essencial garantir melhores condições de trabalho, incluindo procedimentos de recrutamento transparentes e justos¹⁶, um melhor desenvolvimento profissional inicial e contínuo, e um melhor reconhecimento e recompensa dos casos de excelência no ensino e na investigação, para que a Europa possa produzir, atrair e manter o pessoal académico de alto nível de que necessita.

Questões políticas fundamentais para os Estados-Membros e as instituições de ensino superior:

- Incentivar a utilização de **projeções em matéria de competências e crescimento** e de **dados sobre o emprego graduado** (incluindo informações sobre as saídas profissionais dos estudantes graduados) nas fases de concepção, realização e avaliação dos cursos, e adaptar os **mecanismos de garantia da qualidade e de financiamento** de modo a premiar os casos de sucesso na preparação dos estudantes para o mercado de trabalho.
- **Incentivar uma maior variedade de formas de aprendizagem** (p. ex., a tempo parcial, à distância, através de módulos, contínua para adultos que regressem ao ensino ou outros já no mercado de trabalho), adaptando se necessário os mecanismos de financiamento.
- **Explorar melhor o potencial das TIC** de modo a assegurar formas de aprendizagem e ensino, e métodos de investigação, mais eficazes e personalizados (p. ex., através da aprendizagem electrónica e da aprendizagem mista), e intensificar a utilização das plataformas de aprendizagem virtual.
- Melhorar a capacidade das instituições do mercado de trabalho (incluindo os serviços públicos de emprego) e da regulamentação aplicável no sentido de garantir uma maior adequação entre as competências e os empregos, e desenvolver **políticas laborais activas** que promovam o emprego graduado e reforcem os mecanismos de orientação profissional.
- Oferecer **incentivos** às instituições de ensino superior para investirem no **desenvolvimento profissional** contínuo do seu pessoal, contratarem pessoal suficiente para desenvolver as disciplinas emergentes e **premiarem a excelência** no ensino.
- Conciliar o financiamento dos programas de doutoramento com os **princípios de uma formação doutoral inovadora**.

Europeia do Investigador e pelo Código de Conduta para o Recrutamento de Investigadores, bem como opções de investigação interdisciplinares, uma maior exposição à indústria e a outros sectores de trabalho relevantes, a criação de redes e formas de mobilidade internacionais, competências transferíveis e mecanismos de garantia da qualidade.

¹⁶ Incluindo em conformidade com a Carta Europeia do Investigador e o Código de Conduta para o Recrutamento de Investigadores.

2.3. Reforçar a qualidade através da mobilidade e da cooperação transnacional

A mobilidade para fins de aprendizagem ajuda os indivíduos a desenvolver as suas capacidades profissionais, sociais e interculturais, e a sua empregabilidade. Os ministros do Espaço Europeu do Ensino Superior (EEES) acordaram em duplicar a percentagem de **estudantes que podem efectuar parte dos estudos ou formação no estrangeiro para 20 %, até 2020**¹⁷. O EEES trouxe fortes mudanças: a estrutura licenciatura-mestrado-doutoramento e os progressos registados em matéria de garantia da qualidade facilitaram a mobilidade individual e reforçaram as instituições e os sistemas. Paralelamente, o desenvolvimento do **Espaço Europeu de Investigação (EEI)** tem reforçado a complementaridade entre os sistemas nacionais, de forma a melhorar o rácio custo-eficácia do investimento na investigação e intensificar os intercâmbios e a cooperação entre instituições.

Contudo, o reconhecimento das qualificações académicas obtidas no estrangeiro é ainda demasiado difícil, a portabilidade das subvenções e empréstimos continua reduzida, a mobilidade «vertical»¹⁸ está sujeita a diversas restrições e persistem obstáculos à livre circulação dos investigadores na UE. A aplicação da recomendação do Conselho sobre a promoção da mobilidade para fins de aprendizagem¹⁹ e a utilização de instrumentos de garantia da qualidade como o Registo Europeu dos Organismos de Garantia de Qualidade facilitariam a confiança mútua, o reconhecimento académico e a mobilidade.

Atrair **os melhores estudantes, académicos e investigadores de fora da UE** e desenvolver **novas formas de cooperação transnacional** são motores fundamentais da qualidade. Também podem ser importantes fontes de rendimento para as instituições. Embora alguns Estados-Membros sejam um destino muito atractivo para estudar²⁰, a UE *no seu conjunto* precisa de atrair os melhores estudantes e investigadores para poder competir com os EUA²¹. A capacidade de atracção da Europa pode ser melhorada se alguns aspectos forem abordados com urgência, nomeadamente: os custos crescentes e a qualidade desigual; o difícil reconhecimento académico; a falta de transparência dos recrutamentos e as condições de trabalho pouco atractivas para os investigadores; e a dificuldade na obtenção de vistos para fins de estudo e de trabalho, incluindo no contexto da mobilidade intra-UE.

Questões políticas fundamentais para os Estados-Membros e as instituições de ensino superior:

- Incentivar as instituições a **integrar a mobilidade para fins de aprendizagem de forma mais sistemática nos currículos escolares e eliminar os obstáculos desnecessários** à mobilidade institucional entre os níveis de licenciatura e mestrado e aos intercâmbios e cooperação transnacionais.

¹⁷ Ver SEC(2011) 670 final.

¹⁸ Mobilidade «vertical» significa a mobilidade para outros países entre os níveis de licenciatura, mestrado e doutoramento.

¹⁹ Recomendação do Conselho «Juventude em Movimento – Promover a Mobilidade dos Jovens para fins de Aprendizagem», de 28 de Junho de 2011.

²⁰ Ver Documento de Trabalho dos Serviços da Comissão, parte 7.1.

²¹ *Ibid.*

- Garantir um **reconhecimento efectivo dos créditos obtidos no estrangeiro** através de mecanismos eficazes de garantia da qualidade, de uma utilização comparável e sistemática do ECTS e do Suplemento ao Diploma, e da articulação das qualificações nacionais com o Quadro Europeu de Qualificações.
- Melhorar o acesso, as condições de emprego e as oportunidades de progressão oferecidos aos estudantes, investigadores e professores de outros países, incluindo através da plena aplicação das **directivas relativas aos estudantes e investigadores**²² e do **Código de Vistos da UE**, de modo a facilitar a emissão de vistos Schengen aos estudantes e investigadores que pretendam realizar uma estada de curta duração²³.

2.4. Fazer funcionar o triângulo do conhecimento: interligar o ensino superior, a investigação e as empresas para promover a excelência e o desenvolvimento regional

O contributo do ensino superior para o crescimento e o emprego, e a sua atractividade internacional, podem ser reforçados desenvolvendo **laços estreitos e efectivos entre a educação, a investigação e as empresas**: os três lados do triângulo do conhecimento. A recente evolução em termos de abertura da inovação resultou num maior fluxo de conhecimentos e em novos modelos de cooperação entre as instituições educativas, os centros de investigação e as empresas. Todavia, a capacidade das instituições de ensino superior para integrarem os resultados da investigação e as práticas inovadoras na oferta educativa e para explorarem o potencial de produtos e serviços comercializáveis continua a ser fraca²⁴.

Transpor as fronteiras da investigação, do mundo empresarial e da educação exige um saber científico aprofundado, empreendedorismo, uma atitude criativa e inovadora e uma forte interacção entre as partes interessadas para divulgar e explorar tanto quanto possível os conhecimentos gerados. As **políticas públicas que incentivam as parcerias** entre as instituições profissionais, as universidades ligadas à investigação, as empresas e os centros tecnológicos contribuem para a importância da educação no triângulo do conhecimento, para uma melhor continuidade entre a investigação de base e a investigação aplicada, e para uma transferência mais eficaz dos conhecimentos para o mercado. Uma gestão mais adequada da propriedade intelectual facilitará este processo²⁵.

Enquanto centros de conhecimento, competências e aprendizagem, **as instituições de ensino superior podem estimular o desenvolvimento económico** nos territórios em que estão localizadas; podem trazer pessoas talentosas para meios inovadores e dar projecção mundial às valias regionais; podem fomentar a livre troca de conhecimentos, pessoal e competências. Podem ainda agir enquanto centro de uma rede de conhecimentos a ser utilizada pela economia e

²² Directivas 2004/114/CE e 2005/71/CE do Conselho.

²³ Estadas não superiores a três meses num período de seis meses.

²⁴ Conclusões do Conselho sobre o triângulo do conhecimento, 20 de Outubro de 2009.

²⁵ Ver Recomendação relativa à gestão da propriedade intelectual em actividades de transferência de conhecimentos e ao Código de Práticas destinado às universidades e outras organizações de investigação públicas, C(2008) 1329 final de 10.4.2008.

sociedade locais, se as autoridades locais e regionais desenvolverem estratégias adequadas que concentrem os recursos nas prioridades-chave e maximizem o impacto.

Questões políticas fundamentais para os Estados-Membros e as instituições de ensino superior:

- Estimular o desenvolvimento de **competências empreendedoras, criativas e inovadoras** em todas as disciplinas e nos três ciclos, promover a **inovação no ensino superior** através de ambientes de aprendizagem mais interactivos e reforçar as infra-estruturas de transferência de conhecimentos.
- Reforçar as infra-estruturas de transferência de conhecimentos das instituições do ensino superior e melhorar a sua capacidade como incubadoras de *start-ups* e *spin-offs*.
- Incentivar as **parcerias e a cooperação com as empresas, enquanto actividade essencial das instituições de ensino superior**, através de mecanismos de recompensa, incentivos para a cooperação pluridisciplinar e entre organizações e a redução das barreiras normativas e administrativas à criação de parcerias entre instituições e outros agentes públicos e privados.
- Promover o envolvimento sistemático das instituições de ensino superior na elaboração de planos integrados de desenvolvimento local e regional e canalizar os apoios regionais para a **cooperação entre o ensino superior e as empresas**, em particular para criar núcleos regionais de excelência e especialização.

2.5. Melhorar a governação e o financiamento

Os sistemas de ensino superior requerem um financiamento adequado, razão pela qual se salienta na estratégia «Europa 2020» a necessidade de proteger as áreas da educação e da investigação que promovem o crescimento ao definir as prioridades da despesa pública. Contudo, embora os níveis de despesa variem significativamente entre Estados-Membros²⁶, **o investimento total no ensino superior na Europa é demasiado limitado**: 1,3 % do PIB, em média, face a 2,7 % nos EUA e 1,5 % no Japão. A actual pressão em matéria de consolidação fiscal levou inevitavelmente os Estados-Membros a avaliar a eficácia dos seus investimentos públicos na educação e na investigação: se alguns reduziram a despesa, outros dispõem agora de um orçamento maior por reconhecerem o potencial da despesa nestes domínios em termos de crescimento.

O investimento público deve continuar a ser a base de um ensino superior sustentável. Mas o nível de financiamento necessário para sustentar e desenvolver sistemas de ensino superior de elevada qualidade exigirá fontes de financiamento adicionais, públicas ou privadas. Os Estados-Membros esforçam-se cada vez mais por maximizar o valor dos recursos investidos, incluindo através de acordos específicos de desempenho com as instituições, da atribuição dos financiamentos com base em concursos e da canalização de fundos directamente para os indivíduos. Procuram **diversificar as fontes de financiamento**, utilizando o investimento público para accionar fundos de outras fontes e recorrer largamente ao financiamento privado; a

²⁶ Ver Documento de Trabalho dos Serviços da Comissão, secção 6.1.

utilização das propinas tem-se generalizado, sobretudo a nível dos estudos de mestrado e pós-mestrado. Será importante monitorizar e avaliar a eficácia e o impacto destes novos desenvolvimentos, incluindo para os estudantes de meios socioeconómicos mais desfavorecidos, e sobre a equidade e a mobilidade.

Os desafios com que se depara o ensino superior exigem **sistemas de governação e de financiamento mais flexíveis**, que garantam uma maior autonomia das instituições educativas e, simultaneamente, uma maior responsabilização de todas as partes interessadas. As instituições autónomas conseguem especializar-se mais facilmente, melhoram o desempenho da educação e da investigação²⁷ e promovem uma maior diversificação dentro dos sistemas de ensino superior. Contudo, a existência de restrições financeiras e administrativas continua a limitar a liberdade das instituições na definição de estratégias e estruturas e na capacidade para se diferenciarem das suas concorrentes. A eficiência das instituições de ensino superior e, conseqüentemente, a eficácia do investimento público podem ser melhoradas **reduzindo as restrições** sobre, nomeadamente: a utilização de fundos privados, o investimento em capital, a propriedade das infra-estruturas, a liberdade para recrutar pessoal e a acreditação. O investimento numa **gestão profissional** pode garantir uma visão estratégica e liderança, além de proporcionar aos professores e investigadores a necessária liberdade académica para se concentrarem nas suas funções principais.

Questões políticas fundamentais para os Estados-Membros e as instituições de ensino superior:

- Encorajar uma melhor identificação dos custos reais do ensino superior e da investigação e uma afectação mais rigorosa da despesa, incluindo através de mecanismos de financiamento associados ao desempenho que introduzam um elemento de concorrência.
- Canalizar os mecanismos de financiamento para as necessidades de diferentes perfis de instituições, para incentivar as instituições a centrar os seus esforços nas suas forças individuais, e prever **incentivos que apoiem a diversidade de opções estratégicas** e o desenvolvimento de **centros de excelência**.
- Facilitar o acesso a **fontes alternativas de financiamento**, nomeadamente utilizando os fundos públicos para accionar o investimento privado e outros investimentos públicos (p. ex., recorrendo ao co-financiamento).
- Apoiar o desenvolvimento de lideranças estratégicas e profissionais no ensino superior, e garantir que as instituições de ensino superior têm **autonomia para determinar a sua orientação estratégica**, gerir os fluxos de rendimento, premiar o desempenho para atrair o melhor pessoal educativo e de investigação, definir as políticas de admissão e introduzir novos currículos.

²⁷ Ver Documento de Trabalho dos Serviços da Comissão, secção 6.2.

- Incentivar as instituições a modernizar a sua **gestão de recursos humanos** e obter a distinção «HR Excellence in Research», e a aplicar as recomendações do Grupo de Helsínquia «As Mulheres e a Ciência»²⁸.

3. O CONTRIBUTO DA UE: INCENTIVOS À TRANSPARÊNCIA, À DIVERSIFICAÇÃO, À MOBILIDADE E À COOPERAÇÃO

As questões-chave referidas na secção 2 devem ser abordadas primeiramente pelas autoridades e instituições nacionais. Todavia, a UE pode apoiar consideravelmente os esforços desenvolvidos pelos Estados-Membros para reformar o ensino superior através dos diferentes instrumentos políticos e financeiros.

No que se refere às políticas, o sistema de governação e a apresentação de relatórios previstos na «Europa 2020» constituem o principal instrumento para acompanhar o seu desenvolvimento e apoiar os esforços de reforma dos Estados-Membros, podendo ser formuladas recomendações específicas para cada país com base nas Orientações Integradas.

Simultaneamente, a UE deverá utilizar melhor os instrumentos disponíveis no domínio do ensino superior, em particular o Quadro Europeu de Cooperação no domínio da Educação e Formação «Educação e Formação 2020». A Comissão pode apoiar a transparência e a excelência através de uma **análise factual das políticas**. Pode apoiar a **mobilidade dos estudantes, dos professores e dos investigadores**. Pode incentivar uma **cooperação estratégica** entre as instituições europeias e, num contexto de crescente competição mundial pelo talento, estabelecer um quadro comum para apoiar a **interacção do ensino superior europeu com o resto do mundo**.

No que diz respeito ao financiamento, o Quadro Financeiro Plurianual para 2014-2020 representará uma oportunidade para garantir que os instrumentos e políticas da UE (sobretudo nos domínios da educação, investigação, emprego, empreendedorismo, migração e coesão) operem em conjunto de forma eficaz para apoiar a modernização do ensino superior. Através de uma maior concentração da despesa da UE nas prioridades da estratégia «Europa 2020» e nos principais motores do crescimento e emprego, a Comissão propõe um aumento substancial dos orçamentos dos programas nos domínios da educação e investigação.

3.1. Apoiar a reforma através de dados factuais, da análise e da transparência

A Comissão esforçar-se-á no sentido de melhorar os dados factuais que servem de base para elaborar as políticas nos principais domínios.

A informação disponível sobre o desempenho das instituições de ensino superior refere-se sobretudo às universidades com uma investigação intensiva, cobrindo portanto uma parte muito reduzida dessas instituições na Europa²⁹: **é essencial garantir uma maior variedade de análises e informações, cobrindo todos os aspectos do desempenho**, para ajudar os estudantes a fazer escolhas informadas em matéria de estudos, permitir que as instituições identifiquem e

²⁸ Ver Documento de Trabalho dos Serviços da Comissão, secção 6.3.

²⁹ A questão da excelência das instituições abrangidas pelas metas da UE para a investigação será objecto de uma análise mais aprofundada.

desenvolvam os seus pontos fortes e apoiar os decisores políticos nas suas opções estratégicas sobre a reforma dos sistemas de ensino superior. Os factos demonstram que **a elaboração de uma ferramenta pluridimensional de classificação e informação é viável e fortemente apoiada pelas partes interessadas.**³⁰

Além disso, **uma informação mais rigorosa sobre o mercado de trabalho e as necessidades actuais e futuras em termos de competências** ajudará a identificar as áreas propícias ao crescimento e emprego e a adequar o ensino às necessidades de mão-de-obra. Como referido na iniciativa emblemática sobre as novas competências e os novos empregos, a Comissão estabelecerá um «panorama europeu das competências» para melhorar as informações sobre as competências necessárias no presente e futuro. Oferecer aos graduados melhores condições para adquirirem uma experiência prática, nomeadamente através de estágios de elevada qualidade, poderá facilitar a sua integração no mercado de trabalho.

A Comissão Europeia pretende:

- **Lançar a «U-Multirank»:** uma nova ferramenta de classificação e informação baseada no desempenho para estabelecer o perfil das instituições de ensino superior, que deverá melhorar radicalmente a transparência do sector do ensino superior e cujos resultados serão divulgados em 2013. Ao ultrapassar a prioridade dada à investigação nas actuais classificações e indicadores de desempenho e permitir aos utilizadores a criação de classificações pluridimensionais individualizadas, esta ferramenta gerida de forma independente será uma base importante para as opções e decisões de todas as partes interessadas do ensino superior.
- Em cooperação com o Eurostat, **melhorar os dados sobre a mobilidade para fins de aprendizagem e os resultados em termos de empregabilidade do ensino superior europeu** e desenvolver um **registo europeu do ensino superior**.
- Formular orientações e recomendações específicas sobre a melhoria das competências essenciais e transversais e a necessidade de ajustar essas competências ao mercado de trabalho.
- Em cooperação com os Estados-Membros e partes interessadas, analisar o impacto das diferentes abordagens de financiamento na diversificação, na eficiência e na equidade dos sistemas de ensino superior e na mobilidade dos estudantes.

3.2. Promover a mobilidade

Com a criação do **Espaço Europeu do Ensino Superior**, o Processo de Bolonha reforçará a mobilidade e a cooperação. Todavia, alguns fluxos de mobilidade poderão constituir um desafio para os sistemas de ensino que recebem uma entrada substancial de estudantes ou que podem provocar uma «fuga de cérebros» para países onde muitas pessoas talentosas preferem estudar e,

³⁰ Ver Documento de Trabalho dos Serviços da Comissão, capítulo 1.1. Uma ferramenta «**U-Multirank**» permitiria aos utilizadores estabelecer o perfil das instituições com base na qualidade do ensino (p. ex., nos resultados em termos de empregabilidade), no desempenho da investigação, na capacidade para transferir conhecimentos e apoiar o desenvolvimento regional e no grau de internacionalização.

mais tarde, permanecer. Além disso, a qualidade do ensino transnacional, incluindo no caso da educação dita «franchisada», suscita alguma inquietação.

Os programas de mobilidade da UE, como o Erasmus e o Erasmus Mundus, conseguiram gerar efeitos positivos de grande impacto para os indivíduos e as instituições. **Três milhões de estudantes terão beneficiado do actual programa Erasmus** até 2013 e as oportunidades de mobilidade oferecidas aos professores e outro pessoal educativo também têm vindo a aumentar. Simultaneamente, a Comissão está a desenvolver um «**painel de avaliação da mobilidade**» para aferir os progressos alcançados na eliminação dos obstáculos à mobilidade para fins de aprendizagem³¹ na UE. O Acto para o Mercado Único³², um plano de acção para explorar especificamente o potencial do mercado em termos de crescimento, emprego e confiança dos cidadãos, prevê a revisão da directiva sobre as qualificações profissionais, a fim de reduzir os obstáculos à mobilidade nas profissões regulamentadas. A mobilidade dos investigadores será facilitada pelo **Quadro Europeu das Carreiras de Investigação**, uma nova ferramenta que garantirá uma maior transparência e que será integrada no portal do emprego EURAXESS.

Os mestrados permitem aos estudantes adquirir o tipo de competências avançadas que são particularmente valiosas para os empregos com forte intensidade de conhecimentos e para a investigação. A cooperação e a mobilidade a nível dos mestrados podem ser determinantes para o desenvolvimento de centros de excelência em toda a Europa, podendo esta vir a ser uma área com claro potencial em termos de valor acrescentado para a UE. No entanto, os actuais instrumentos de financiamento da UE não apoiam uma mobilidade completa a nível do mestrado, que geralmente requer apoio financeiro durante, pelo menos, 12 meses³³. Além disso, se as restrições à portabilidade de empréstimos nacionais limitam a possibilidade de realizar um programa completo de estudos superiores no estrangeiro, os empréstimos comerciais não estão geralmente acessíveis aos estudantes de meios socioeconómicos mais desfavorecidos. A Comissão Europeia verificou uma necessidade de financiamento suplementar para apoiar este grupo de estudantes.

A Comissão Europeia irá:

- Melhorar o reconhecimento dos estudos realizados no estrangeiro, reforçando o **Sistema de Transferência e Acumulação de Créditos (ECTS)**, propondo incentivos nos programas da UE para melhorar a sua aplicação e promovendo a implementação do Processo de Bolonha.
- Propor um **regime de mobilidade a nível do mestrado no âmbito do programa Erasmus** (*Erasmus Masters Degree Mobility Scheme*), através de um **instrumento de garantia para os empréstimos a estudantes**, que deverá estar operacional a partir de 2014, a fim de promover a mobilidade, a excelência e o acesso a um financiamento

³¹ Acordado no âmbito da Recomendação do Conselho sobre a mobilidade dos jovens para fins de aprendizagem, 28 de Junho de 2011.

³² Ver COM(2010) 206 de 13.4.2011.

³³ O Erasmus apoia a mobilidade de créditos e não uma mobilidade total, ao passo que o Erasmus Mundus apoia unicamente a mobilidade de estudantes que frequentam programas específicos do Mestrado Erasmus Mundus.

abordável por parte dos estudantes que decidam efectuar os seus cursos de mestrado noutro Estado-Membro, independentemente do seu meio social.

- No quadro do **EEES**, ajudar a reforçar sinergias entre a UE e os processos intergovernamentais.
- Contribuir para uma **análise do potencial dos fluxos de mobilidade dos estudantes**, nomeadamente no âmbito do Processo de Bolonha, de modo a ter em conta os acórdãos do Tribunal de Justiça da UE³⁴ e as normas relativas à garantia da qualidade destinadas a reforçar a qualidade da educação «franchisada».
- Promover o **Quadro Europeu das Carreiras de Investigação** com vista a incentivar a mobilidade transnacional dos investigadores, ajudando os investigadores a identificar as ofertas de emprego e os empregadores a encontrar candidatos adequados, e traçando o perfil dos postos de investigação de acordo com quatro níveis de competência³⁵.

3.3. Colocar o ensino superior no centro da inovação, da criação de emprego e da empregabilidade

A futura capacidade de inovação da Europa dependerá da plena participação das instituições de ensino superior no triângulo do conhecimento, ao lado das empresas e dos organismos não universitários ligados à investigação.

O **Instituto Europeu de Inovação e Tecnologia** (IET) representa o verdadeiro modelo de integração do ensino superior no triângulo do conhecimento. Através de programas educativos de alto nível académico, o IET e as suas comunidades de conhecimento e inovação (as «CCI») têm promovido um empreendedorismo com uma utilização intensiva do conhecimento e baseado numa investigação multidisciplinar e inovadora. O IET procurará cada vez mais transmitir os ensinamentos adquiridos, divulgando dessa forma exemplos de parcerias integradas, novos modelos de governação e financiamento para reforçar o potencial das instituições de ensino superior em cooperação com as empresas. A Comissão tenciona apresentar novas medidas para desenvolver o triângulo do conhecimento na sua proposta sobre o Programa Estratégico de Inovação, previsto para o final do ano.

É possível apoiar mais ainda a interacção entre o ensino superior e a economia em geral a nível da UE, a fim de favorecer o fluxo de conhecimentos. Alguns projectos-piloto realizados recentemente na Europa para desenvolver a criação de parcerias estruturadas (as «**alianças do conhecimento**»), juntando empresas e instituições de ensino superior com o objectivo de elaborar e ministrar novos cursos, já produziram resultados promissores e deverão prosseguir.

³⁴ Processo C-73/08 Nicolas Bressol, Céline Chaverot e outros/ Gouvernement de la Communauté française.

³⁵ Perfis comuns (investigador em início de carreira/reconhecido/experiente/principal) para todos os sectores e países participantes, de acordo com o documento *Innovation Union* (2010). Relatório adoptado pelo Grupo Director «Recursos Humanos e Mobilidade» do EEI, Maio de 2011.

As **acções Marie Curie** também são um instrumento eficaz para estimular a transferência de conhecimentos, ao passo que o **novo quadro do Espaço Europeu de Investigação**, a apresentar em 2012, apoiará medidas destinadas a eliminar os obstáculos à mobilidade dos investigadores e à cooperação transnacional³⁶. A Comissão também está a desenvolver um programa de **doutoramentos industriais europeus e escolas de doutoramento**, com o objectivo de promover a inovação na formação destinada aos investigadores do futuro.

O sucesso dos estágios Erasmus, introduzidos neste programa desde 2007, ilustra a procura de oportunidades para adquirir uma experiência prática que seja profissionalmente relevante no quadro de programas de estudo do ensino superior. Os estágios são um importante mecanismo de ajustamento das competências dos graduados às necessidades do mercado de trabalho e de desenvolvimento pessoal dos estudantes. Contudo, actualmente os estágios e colocações nem sempre oferecem as melhores condições para o desenvolvimento das competências dos estudantes e posterior reconhecimento da experiência adquirida. Muito deve ainda ser feito para **melhorar a qualidade e relevância dos estágios**.

A Comissão Europeia irá:

- Adoptar, até ao final de 2011, um **Programa Estratégico de Inovação** que irá determinar o futuro do IET, as suas prioridades e o lançamento de novas CCI.
- Basear-se no projecto-piloto recentemente lançado para reforçar a interacção entre as universidades e as empresas através das **alianças de conhecimento**.
- Reforçar, no quadro das acções Marie Curie, um **programa de doutoramentos industriais europeus**, com vista a apoiar a investigação aplicada.
- Propor um **quadro de qualidade para os estágios**, para ajudar os estudantes e graduados a adquirir os conhecimentos práticos necessários no local de trabalho e a beneficiar de mais e melhores estágios. Será também criada uma plataforma única e centralizada para as ofertas de estágio na Europa.

3.4. Apoiar a internacionalização do ensino superior europeu

A futura cooperação no ensino superior europeu deve fazer parte de uma estratégia mais ampla a desenvolver com países parceiros em todo o mundo, tendo em vista a promoção dos valores e conhecimentos da UE e a melhoria do ensino superior nos países em desenvolvimento, enquanto parte integrante da política de desenvolvimento da UE, e estar também integrada numa abordagem mais alargada de desenvolvimento do sector da educação. A Comissão promoverá uma maior coerência entre as acções da UE e as acções nacionais no domínio da investigação, no âmbito do Fórum Estratégico para a Cooperação Científica e Tecnológica Internacional.

³⁶ Em conformidade com o Código de Conduta para o Recrutamento de Investigadores e a Carta Europeia do Investigador.

A internacionalização e a abertura dos sistemas de ensino superior exigem uma abordagem conjunta de uma grande variedade de sectores e partes interessadas, para atrair os melhores estudantes, pessoal e investigadores de todo o mundo, para reforçar a sua dimensão e visibilidade internacionais e para desenvolver as redes internacionais de excelência. A Comissão analisará a possibilidade de definir uma *estratégia específica para a internacionalização do ensino superior*³⁷:

A Comissão Europeia irá:

- Promover a UE enquanto destino para a realização de estudos ou investigação pelos melhores talentos de todo o mundo, apoiando a criação e o desenvolvimento de estratégias de internacionalização das instituições de ensino superior europeias.
- Desenvolver as **relações** no ensino superior com parceiros fora da União, com o objectivo de reforçar os sistemas de ensino nacionais, o diálogo político, a mobilidade e o reconhecimento académico, incluindo através da estratégia de alargamento, da política europeia de vizinhança, da abordagem global da migração e do fórum político de Bolonha.
- Utilizar as actuais **parcerias para a mobilidade**, para melhorar e facilitar o intercâmbio de estudantes e investigadores.
- Considerar uma proposta de revisão das **directivas relativas aos estudantes e investigadores**³⁸, a fim de tornar a UE ainda mais atractiva para os talentos de países terceiros, e analisar a necessidade de facilitar/reforçar os processos e direitos correspondentes.
- Melhorar o acompanhamento dos doutorandos de países terceiros, enquanto percentagem do total de doutorandos, como indicado no **Painel de Desempenho da Investigação e Inovação**, para aferir a atractividade para o resto do mundo da formação dispensada na UE a nível do doutoramento e da investigação.

3.5. Reforçar o impacto a longo prazo e a complementaridade do financiamento da UE

O investimento da UE no ensino superior deverá ser canalizado através de três mecanismos de financiamento principais do Quadro Financeiro Plurianual para 2014-2020:

1. Europa da Educação: um programa único para a educação, a formação e a juventude

No intuito de contribuir para os objectivos da «Europa 2020», a Comissão proporá um **programa único para a educação, a formação e a juventude**, com uma estrutura e uma gestão mais

³⁷ Conclusões do Conselho sobre a internacionalização do ensino superior, 11 de Maio de 2010.

³⁸ E Recomendação 2005/761/CE, destinada a facilitar a emissão pelos Estados-Membros de vistos uniformes de curta duração para os investigadores nacionais de países terceiros que se desloquem para efeitos de investigação científica na Comunidade.

simples. O programa centrará a despesa em certas prioridades como a qualidade e a inovação no ensino, ligações mais estreitas ao mercado de trabalho e um maior reconhecimento das competências adquiridas no âmbito das acções de mobilidade. Ajudará a cumprir a meta da mobilidade de Bolonha (20 %), incidindo especialmente: nas oportunidades de mobilidade baseadas na qualidade e excelência (incluindo através da iniciativa *Erasmus Masters Degree Mobility*); numa cooperação intensiva e na criação de parcerias para o desenvolvimento mútuo de capacidades entre Estados-Membros e com os países terceiros; em iniciativas específicas para reconhecer e premiar a excelência no ensino e incentivar os estudantes mais empreendedores e uma cooperação inovadora entre as universidades e as empresas.

2. Horizonte 2020: o programa-quadro da investigação e da inovação

O novo programa «**Horizonte 2020**» abrangerá todos os financiamentos relevantes da UE actualmente concedidos nos domínios da investigação e inovação no âmbito 7.º Programa-Quadro de Investigação, do Programa para a Competitividade e Inovação e outras iniciativas da UE ligadas à inovação, como o IET. O «Horizonte 2020» pretende tornar os financiamentos da UE mais atractivos e acessíveis. Garantirá um elevado grau de coordenação das políticas e maximizará as sinergias entre as iniciativas, e proporcionará instrumentos de financiamento mais simples e eficientes que cobrirão todo o ciclo da inovação.

3. Instrumentos da Política de Coesão

No período de financiamento de 2007-2013, serão gastos no âmbito do financiamento de coesão da UE cerca de 72,5 mil milhões de euros com a educação e a formação e 60 mil milhões de euros com a investigação e a inovação. Uma utilização estratégica da **Política de Coesão** da UE pode melhorar significativamente o contributo social, económico e territorial do ensino superior. O **Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional** poderá investir na construção ou renovação de instituições de ensino superior, na aquisição de equipamentos e promoção da digitalização, no apoio às incubadoras, *spin-offs* e outras formas de parceria entre as universidades e as empresas. O **Fundo Social Europeu** (FSE) poderá financiar os processos de modernização, reforçar a frequência e taxa de conclusão em particular dos estudantes de meios sub-representados, melhorar os conteúdos educativos e a adequação dos programas à procura do mercado de trabalho. O Quadro Financeiro Plurianual para 2014-2020 atribui um mínimo de 84 mil milhões de euros ao FSE, dos quais 40 mil milhões de euros deverão em princípio, e com base na experiência anterior, ser disponibilizados para a educação e a investigação

3.6. Próximos passos para garantir um ensino superior europeu inteligente, sustentável e inclusivo

Ao elaborar a presente Comunicação, a Comissão lançou uma ampla consulta junto dos dirigentes das instituições de ensino superior, dos investigadores e dos estudantes, das empresas e dos parceiros sociais, dos governos e dos organismos internacionais. **Continuará empenhada no trabalho desenvolvido com estas partes interessadas**, juntamente com o Parlamento Europeu,

o Comité das Regiões e o Comité Económico e Social Europeu, o Banco Europeu de Investimento e o Eurostat, no sentido de avançar na implementação desta agenda³⁹.

A Comissão recorrerá igualmente a peritos externos para desenvolver políticas graduais e identificar práticas inovadoras. Como primeiro passo, em 2012, instituirá um **grupo de alto nível para analisar os principais tópicos da modernização do ensino superior**, começando pela promoção da excelência no ensino e na elaboração de relatórios em 2013.

Os sistemas de ensino superior modernos e eficazes são os alicerces de uma sociedade aberta, confiante e sustentável, e de uma economia criativa, inovadora, empreendedora e baseada no conhecimento. Os esforços conjuntos das autoridades dos Estados-Membros, das instituições de ensino superior, das partes interessadas e da União Europeia serão cruciais para a realização dos objectivos estabelecidos na presente Comunicação e para assegurar o sucesso mais global da Europa.

³⁹ Por exemplo, trabalhar com o BEI sobre a garantia europeia dos empréstimos para estudantes, com o Comité das Regiões relativamente ao papel do ensino superior no desenvolvimento regional e com os Estados-Membros no âmbito do Grupo de Trabalho «Modernização do Ensino Superior».