



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 20.4.2005
COM(2005) 152 final

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO

**Mobilizar os recursos intelectuais da Europa:
Criar condições para que as universidades dêem o seu pleno contributo para a
Estratégia de Lisboa**

{SEC(2005) 518}

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO

Mobilizar os recursos intelectuais da Europa:

Criar condições para que as universidades dêem o seu pleno contributo para a Estratégia de Lisboa

“A busca do saber esteve desde sempre no âmago da aventura europeia. Contribuiu para definir a nossa identidade e os nossos valores e é a força motriz da nossa futura competitividade”¹.

1. AS UNIVERSIDADES SÃO ESSENCIAIS PARA A CONSECUÇÃO DOS OBJECTIVOS DE LISBOA

Nos próximos vinte anos, o modelo económico da Europa mudará radicalmente. A sua base transformadora continuará a reduzir-se, o crescimento e a protecção social dependerão cada vez mais de indústrias e serviços que exigem um alto nível de conhecimentos, e crescerá o número de empregos que exigem qualificações de nível universitário. Não entanto, as universidades europeias², motores do novo paradigma fundado no conhecimento, não estão em condições de dar o seu pleno contributo para a relançada estratégia de Lisboa.

A Europa tem de reforçar os três vértices do seu triângulo do conhecimento: educação, investigação e inovação. As universidades são essenciais em todos esses domínios. Investir mais e melhor na modernização e na qualidade das universidades é um investimento no futuro da Europa e dos cidadãos europeus.

O presente documento, que enuncia diferentes vias para se alcançar esse objectivo, baseia-se na consulta às partes interessadas lançada pela Comunicação da Comissão intitulada “O papel das universidades na Europa do conhecimento”³, de 2003, a que foi dado um duplo seguimento:

- os resultados da consulta respeitantes às questões relativas à investigação foram analisados⁴ à luz de dois relatórios que versavam sobre as relações entre ensino superior e investigação⁵ e foram objecto de debate numa grande conferência que teve lugar em Liège em Abril de 2004⁶; o futuro plano de acção sobre a investigação universitária (um documento paralelo à presente Comunicação) abordará o papel das universidades na investigação;
- os resultados respeitantes às questões relativas ao ensino superior foram analisados⁷ no quadro do programa de trabalho “Educação e Formação 2010”⁸ e

¹ Revisão intercalar da Estratégia de Lisboa, COM(2005) 24 de 2 de Fevereiro de 2005 (§ 3.3.2).

² O termo «universidades» designa qualquer instituição de ensino superior.

³ COM(2003) 58 de 5 de Fevereiro de 2003.

⁴ http://europa.eu.int/comm/research/conferences/2004/univ/pdf/univ_outcome_consult_en.pdf

⁵ Do grupo de peritos STRATA-ETAN, Outubro de 2002 e Novembro de 2003.

⁶ http://europa.eu.int/comm/research/conferences/2004/univ/index_en.html

⁷ http://europa.eu.int/comm/education/policies/2010/consultation_en.html

⁸ Documento do Concelho 6365/02, de 20 de Fevereiro de 2002.

debatidos na conferência “Criar as condições para que as universidades europeias dêem o seu pleno contributo para a estratégia de Lisboa”, de Fevereiro de 2005⁹.

A presente Comunicação baseia-se em grande medida em opiniões convergentes recolhidas no processo de consulta, que identificaram os três grandes imperativos para o ensino superior europeu: atingir um padrão de qualidade mundial, melhorar a governança e aumentar e diversificar o financiamento. A acção que é sugerida nestes três domínios tem plenamente em conta o princípio da subsidiariedade, de acordo com o qual os Estados-Membros são responsáveis pela organização do seu ensino superior.

2. DESAFIOS CADA VEZ MAIS DIFÍCEIS

Esta secção deverá ser lida em conjunto com o documento de trabalho dos serviços da Comissão intitulado “O ensino superior europeu numa perspectiva mundial”, que a complementa, com a análise e apresentação de dados estatísticos e indicadores (principalmente a Secção III e o Anexo Estatísticos, quadros 3, 4, 5 e 8).

2.1. Diferenças em matéria de recursos humanos e níveis de inovação

Níveis de consecução de estudos superiores

Ainda que a Europa seja incontestavelmente uma sociedade altamente instruída, só 21% da população da UE em idade activa concluíram estudos superiores, um número que se situa muito abaixo dos EUA (38%), do Canadá (43%), do Japão (36%) e da Coreia do Sul (26%).

Acesso ao ensino superior

Muito embora uma grande parte da Europa veja o ensino superior como um “bem público”, as matrículas neste grau de ensino cresceram mais rapidamente noutras partes do mundo, graças sobretudo a um financiamento privado muito mais elevado. Com uma taxa bruta média de matrículas de 52%, a UE está ligeiramente à frente do Japão (49%), mas está atrasada em relação ao Canadá (59%) e mais ainda em relação aos EUA (81%) e à Coreia do Sul (82%).

Desempenho da investigação

Ainda que a União Europeia conte globalmente mais diplomados em ciências e tecnologia e mais titulares de um doutoramento, apenas emprega 5,5 investigadores por 1 000 empregados, um atraso marginal em relação ao Canadá e à Coreia do Sul, mas em forte perda em comparação com os EUA (9,0) e o Japão (9,7). Dois estudos recentes que se debruçaram sobre a investigação revelaram que, com excepção de um punhado na Grã-Bretanha, entre as vinte melhores universidades do mundo não figura nenhuma da União Europeia e relativamente poucas entre as melhores cinquenta¹⁰. O rápido crescimento das universidades asiáticas, tanto públicas como privadas, está já a rivalizar com a Europa – e os EUA – no que respeita ao número de doutorandos nos domínios científicos e técnicos¹¹.

⁹ http://europa.eu.int/comm/education/policies/2010/lisbon_en.html

¹⁰ Inquéritos realizados pela Shanghai Jiao Tong University, <http://ed.sjtu.edu.cn/ranking.htm> e por Times Higher Education Supplement, 5 de Novembro de 2004.

¹¹ International graduate admissions survey, US Council of Graduate Schools, Dezembro de 2004.

2.2. Os estrangulamentos

Uniformidade

A tendência para a uniformidade e igualitarismo que predomina em muitos sistemas nacionais tem permitido que a qualidade média das universidades, ainda que geralmente homogénea, seja comparativamente boa, pelo menos no que toca ao aspecto académico. Mas também se registam deficiências que têm origem numa insuficiente diferenciação. As universidades, na sua maioria, tendem a oferecer os mesmos programas monodisciplinares e utilizam métodos tradicionais orientados para o mesmo grupo de estudantes academicamente mais bem qualificados, o que leva à exclusão daqueles que não se ajustam ao modelo. Outras consequências desta situação são a escassez na Europa de centros de excelência à escala mundial e o pouco estímulo que têm as universidades para explicarem, no seu próprio país e no estrangeiro, o valor específico daquilo que produzem para os estudantes e para a sociedade.

Isolamento

O ensino superior europeu continua fragmentado – entre diferentes países e mesmo dentro de cada país – em grupos de média ou pequena dimensão, regidos por diferentes regulamentações e utilizando, como é óbvio, diferentes línguas. Para recuperar a sua posição como principal destino dos estudantes em mobilidade, distinção que perdeu para os EUA nos anos noventa, o ensino superior europeu terá que se tornar "legível" no mundo. Além disso, permanece demasiado isolado da indústria, com uma limitada partilha do conhecimento e fraca mobilidade. Como consequência, um número demasiado elevado de diplomados – incluindo ao nível mais elevado – não estão dotados do espírito empresarial e das qualificações pretendidas no mercado de trabalho. As universidades, na sua maioria, dependem em larga medida do Estado e estão mal preparadas para participarem na corrida mundial aos talentos, ao prestígio e aos recursos.

Excessiva regulamentação

A excessiva regulamentação da vida das universidades entrava a sua modernização e eficácia. A concepção dos cursos à escala nacional e as normas de recrutamento de pessoal universitário tendem a inibir a reforma curricular e a interdisciplinaridade. A rigidez das normas de admissão e de reconhecimento constituem um obstáculo à aprendizagem ao longo da vida e à mobilidade. Condições pouco atractivas levam os jovens talentos a procurar em qualquer outra parte um acesso mais rápido à independência e a condições salariais mais vantajosas. Os controlos minuciosos *ex ante* diminuem a capacidade das universidades de se adaptarem prontamente às mudanças que ocorrem no ambiente que as rodeia. Quando as mudanças requerem forçosamente uma alteração da legislação, as reformas tendem a ser raras, perturbadoras e uniformes.

Financiamento insuficiente

As universidades encontram-se numa encruzilhada para onde convergem dois enormes défices de investimento no sector do conhecimento:

- na investigação, os países da UE gastam 1,9% do PIB, ao passo que os EUA, o Japão e a Coreia do Sul se aproximam dos 3%, graças a um investimento muito mais elevado por parte da indústria;

- no ensino superior, os países da UE gastam em média apenas 1,1% do PIB, em igualdade com o Japão, mas muito abaixo do Canadá (2,5%), dos EUA (2,7%) e da Coreia do Sul (2,7%). Esta situação explica-se quase inteiramente pelos níveis muito mais baixos de investimento da indústria e das famílias na Europa. Para igualar este valor dos EUA, a Europa necessitaria de gastar cada ano mais 150 000 milhões de euros no ensino superior¹².

Num plano estratégico, as consequências do baixo nível de financiamento e da dependência face aos dinheiros públicos não se limitam à pobreza relativa do sector do ensino superior, mas manifestam-se, com diferenças de um país para outro, sob a forma de outros problemas, que vão desde os baixos níveis de matrícula no ensino superior à impossibilidade de satisfazer a procura, passando pela incapacidade de preparar os estudantes para o mercado de trabalho europeu, a escassez de postos de trabalho para professores/investigadores e as dificuldades para atrair e reter os grandes talentos.

3. PRIORIDADES DO PROGRAMA DE MODERNIZAÇÃO: CAPACIDADE DE ATRACÇÃO, GOVERNANÇA E FINANCIAMENTO

Os estrangulamentos mencionados atrás são mais ou menos pronunciados consoante o Estado-Membro, mas, para a UE, o que é fundamental é que eles sejam eliminados em todo o território da União. O processo de consulta deixou claro que há soluções, mas que requerem intervenção em três direcções.

3.1. Capacidade de atracção: o imperativo de qualidade e de excelência

Melhorar a qualidade e reforçar a capacidade de atracção implica transformações importantes nas universidades. Os responsáveis pela introdução destas carecem de apoio específico (incluindo o financiamento) da sociedade envolvente. As universidades que não conseguirem empreender estas mudanças – por falta de iniciativa, de capacidade de actuação, ou de recursos – agravarão a sua situação de desvantagem, que atingirá também os seus diplomados e até o seu próprio país.

3.1.1. Diferenciação em qualidade e excelência

Mobilizar todos os recursos intelectuais da Europa e aplicar esta massa cinzenta na economia e na sociedade irá exigir um grau de diversidade muito superior ao que até agora se verificava em relação aos grupos destinatários, aos modos de ensino, aos pontos de entrada e saída, à combinação de disciplinas e competências nos curricula, etc.

Uma qualidade excepcional só pode surgir de um terreno previamente fertilizado com uma "cultura da excelência" generalizada. A excelência nunca é um objectivo acabado: é preciso pô-la em questão constantemente. É possível que se manifeste nalgumas universidades tomadas na sua globalidade, mas encontra-se muito mais amiúde em faculdades ou em equipas integradas em instituições ou redes mais amplas. A natureza e a intensidade da investigação (tal como de outras actividades) varia consideravelmente entre os países, tipos de instituição ou universidades. Cada universidade tem de realizar o seu máximo potencial em função dos seus próprios pontos fortes e das suas prioridades, devendo por conseguinte estar em condições de os identificar e de neles concentrar os seus esforços.

¹² Documento de trabalho dos serviços da Comissão, § 44.

Tal exige uma certa concentração do financiamento, não apenas nos centros e nas redes que já alcançaram um nível de excelência (num determinado tipo/área de investigação, ensino/formação ou serviço comunitário), mas também naqueles que têm potencial para alcançar a excelência e desafiar os líderes estabelecidos.

3.1.2. *Factores que podem concorrer para atrair mais estudantes*

Maior flexibilidade e abertura ao mundo no ensino/aprendizagem

Para que as universidades possam reforçar a sua capacidade de atracção a nível local e internacional, é preciso proceder a uma profunda revisão curricular, não apenas para assegurar o mais alto nível de conteúdo académico, mas também para responder às necessidades em mudança dos mercados de trabalho. A integração dos diplomados na vida profissional e, conseqüentemente, na sociedade, é uma responsabilidade social fundamental do ensino superior. A aprendizagem tem de abarcar competências transversais (como o trabalho em equipa e o espírito empresarial), para além do conhecimento especializado. Os aspectos europeus e interdisciplinares têm de ser reforçados. Deveria aproveitar-se plenamente o potencial que encerram as TIC no ensino/aprendizagem, incluindo na aprendizagem ao longo da vida. A divisão em dois ciclos (licenciatura e mestrado) permite diversificar mais os perfis de programas e os métodos de aprendizagem (por exemplo, aprendizagem baseada na investigação e utilização das TIC).

Acesso mais amplo

Com o aparecimento de novos tipos de estudantes, a diversificação dos programas, o incremento da mobilidade através da Europa, a melhoria da orientação e do aconselhamento (antes e durante o ensino superior), ganham cada vez mais importância as políticas de ingresso flexíveis e as trajectórias de aprendizagem personalizadas. Trata-se de elementos determinantes para alargar o acesso, apoiar o empenhamento do estudante e aumentar o êxito e a eficácia, independentemente de a admissão se fazer por concurso ou não. Os sistemas de bolsas/empréstimos, o alojamento acessível e o trabalho a tempo parcial ou como assistente são outros tantos elementos que contribuem para tornar as universidades atractivas e acessíveis a uma população suficientemente vasta de estudantes, quebrando-se assim o vínculo entre origem social e nível de habilitações atingido.

Melhor comunicação

Enquanto as universidades têm tendência para presumir que a boa qualidade faz a sua própria publicidade, a capacidade de atracção é uma questão de percepção. A instauração de uma estrutura coerente de diplomas, os créditos ECTS, o suplemento ao diploma e os rótulos de qualidade fidedignos concorrerão para o reconhecimento dos diplomas europeus. Mas não chega: as universidades têm de comunicar melhor com a sociedade sobre o valor daquilo que produzem, e investir mais na sua presença e no marketing no seu próprio país e no estrangeiro. Nem todas estão preparadas para isso.

3.1.3. Meios para reforçar os recursos humanos

Os recursos humanos são um factor determinante da qualidade do ensino superior e da investigação. Por conseguinte, as universidades têm de se empenhar em reforçar o seu potencial humano, tanto qualitativa como quantitativamente, atraindo, desenvolvendo e mantendo talentos na carreira do ensino e/ou de investigação. A excelência só pode surgir de um ambiente profissional favorável baseado sobretudo em procedimentos abertos, transparentes e competitivos. As vagas, pelo menos para reitor, deão, professores e investigadores devem ser publicadas, e, sempre que possível, a nível internacional. Os investigadores devem ser tratados como profissionais desde o início da sua carreira¹³. A mobilidade física e virtual (quer se trate de mobilidade transfronteiras, quer entre a universidade e a indústria) e a inovação que conduza, por exemplo, à criação de empresas deveriam ser encorajadas e recompensadas¹⁴. Dever-se-á recompensar a qualidade e o bom desempenho no exercício de todas as tarefas, incluindo sob a forma de uma participação nos rendimentos procedentes de contratos de investigação, serviços de consultoria, patentes, etc. Com o tempo, estas medidas irão reforçar a excelência mundial das universidades europeias, reduzindo deste modo o défice de capacidade de atracção face a outras regiões do globo, o que aproveitaria a toda a Europa, com a ida ou o regresso de diplomados altamente qualificados às universidades mais regionais, quer de imediato, quer num momento posterior das suas carreiras.

3.1.4. A diversidade requer uma organização à escala europeia.

O ensino superior europeu é e deverá manter-se diversificado no que se refere às línguas, à cultura, aos sistemas e às tradições. Ao mesmo tempo, é indispensável garantir um suficiente grau de compatibilidade entre as diferentes regulamentações nacionais, a fim de evitar que essa diversidade redunde em confusão em prejuízo de um enriquecimento da oferta de oportunidades de escolha e de mobilidade dos cidadãos. O reconhecimento mútuo das qualificações e competências exige um nível mínimo de organização a nível europeu sob a forma de referências e de normas de base comuns.

Criar um quadro europeu de qualificações do ensino superior é um objectivo importante do processo de Bolonha¹⁵. Se for adoptada, a proposta que irá ser apresentada aos Ministros na sua próxima reunião em Bergen constituirá uma referência comum não só para todos os diferentes tipos de diplomas de licenciatura, mestrado e doutoramento, mas também para

¹³ Cf. Recomendação da Comissão, de 11 de Março de 2005, relativa à Carta Europeia do Investigador e ao Código de conduta para o recrutamento de investigadores, <http://europa.eu.int/eracareers/europeancharter>.

¹⁴ Cf. idem.

¹⁵ Comunicado dos Ministros, Berlim, 19 de Setembro de 2003, <http://www.bologna-bergen2005.no>.

outras qualificações pós-secundárias “mais curtas” que se situam em torno do nível nocional de 120 créditos ECTS. Desta forma, a proposta integrar-se-á no quadro europeu de qualificações (QEQ) global preconizado na Estratégia de Lisboa para abarcar todos os tipos e níveis de qualificações¹⁶.

A qualidade depende antes de mais da existência de uma “cultura da qualidade” e de mecanismos internos de garantia da qualidade (GQ) nas universidades, tanto mais que a universidade actua próximo da fronteira do conhecimento. Mas a responsabilidade das universidades ante a sociedade exige também um sistema exterior de garantia da qualidade. Na Europa, este sistema deverá funcionar através de uma rede de agências da garantia da qualidade, cada uma delas responsável por um país ou região, ou por uma disciplina/profissão, que deverão acordar nalguns critérios de base no intuito de facilitar o reconhecimento mútuo dos rótulos de qualidade em toda a União¹⁷. Salvo as poucas universidades que criaram as suas próprias imagens de marca, as universidades europeias necessitam de rótulos de qualidade que gozem de credibilidade internacional. Caso não consigam dotar-se desses rótulos de qualidade, continuarão a padecer dessa desvantagem competitiva.

3.2. Governança: a necessidade de uma melhor gestão do sistema e das instituições

A reivindicação de maior autonomia por parte das universidades não implica necessariamente a retirada do Estado: muito pelo contrário, na Europa existe uma posição quase consensual de que o Estado deve manter ou mesmo reforçar a sua responsabilidade em matéria de ensino superior.

As universidades estão a reivindicar um novo tipo de relação (ou de “contrato”) com a sociedade, nos termos do qual serão responsáveis e obrigadas a prestar contas pelos seus programas, pelo seu pessoal e recursos, enquanto os poderes públicos se concentrarão na orientação estratégica do sistema no seu conjunto.

3.2.1. Reforçar a responsabilidade pública pelo ensino superior enquanto sistema

Ao concentrar-se na orientação estratégica do sistema no seu conjunto, o Estado terá mãos livres para reforçar a sua responsabilidade pública pelo ensino superior na era do conhecimento, sobretudo pela definição de um quadro regulador nos termos do qual a orientação estratégica em conjunção com a autonomia e a diversidade se traduzam num acesso mais amplo e no aumento da qualidade.

Em muitos países, tal obrigaria a uma nova abordagem nos ministérios, com uma redução dos controlos *ex ante*, e maior responsabilização *ex post* das universidades pela sua qualidade e eficiência e pelo cumprimento dos objectivos acordados. Esta evolução passaria obrigatoriamente por uma extensa formação, com vista a permitir aos administradores universitários planear e gerir a mudança de maneira estratégica e numa perspectiva europeia/internacional.

¹⁶ Relatório Intercalar Conjunto, Documento 6905/04 do Conselho, de 3 de Março de 2004, ponto 2.3.1.

¹⁷ O projecto de Recomendação da Comissão sobre a garantia da qualidade no ensino superior, COM (2004) 642 de 12 de Outubro de 2004, funda-se precisamente neste princípio.

3.2.2. *Permitir às instituições aplicar estratégias de modernização*

Há uma maioria de universidades que considera que os seus regulamentos nacionais não lhes permitem, no momento presente, empreender as mudanças necessárias para o seu futuro. Num ambiente aberto, competitivo e evolutivo, a autonomia é uma condição indispensável para que as universidades possam responder às necessidades em mudança da sociedade e assumir plenamente a responsabilidade por essas respostas.

As universidades deverão ser responsáveis por:

- fixar prioridades específicas a médio prazo (nomeadamente definindo tipos/áreas de investigação, ensino e serviços nos quais atingirão uma qualidade excepcional) e orientar o esforço colectivo do seu pessoal para a realização dessas prioridades;
- gerir e desenvolver os seus recursos humanos (cf. ponto 3.1.3);
- definir os seus currícula – subordinados aos mecanismos internos de garantia da qualidade, em conformidade com os princípios comuns do Espaço Europeu de Ensino Superior;
- gerir profissionalmente as suas instalações (posse, exploração e desenvolvimento), os seus recursos financeiros (incluindo orçamentos, investimentos e empréstimos) e a comunicação externa (construção de uma imagem de marca).

3.3. **Financiamento: necessidade de investir mais e com mais eficácia**

Dada a excessiva duração dos estudos às altas taxas de abandono e de desemprego entre os diplomados, um maior investimento no sistema actual pode ser visto como improdutivo, ou mesmo contraproducente. No entanto, nalguns países, os efeitos combinados da insuficiência de investimento e da rigidez do sistema são tão marcantes que impedem o processo de reforma nas universidades, que assim se vêem apanhadas num círculo vicioso.

Para atrair mais financiamento, as universidades têm em primeiro lugar de convencer as partes interessadas – governos, empresas, famílias – de que os recursos existentes são usados com eficácia e de que os novos recursos criarão valor acrescentado que os beneficiará. Não há forma de justificar um financiamento mais elevado sem a introdução de mudanças profundas: propiciar essas mudanças é a principal justificação e o propósito primordial dos novos investimentos.

3.3.1. *Prioridades de investimento para a modernização do ensino superior*

Um dos principais argumentos invocados pelas universidades é o de que reformas do alcance das que são necessárias na Europa não podem ser introduzidas de maneira sustentável sem novos recursos (orientados)¹⁸. Estas reformas exigem recursos humanos específicos, formação, desenvolvimento das TIC, etc. e, por conseguinte, fundos específicos, a juntar aos que se destinam a cobrir as actividades correntes.

O financiamento adicional deverá antes de mais prover incentivos e meios para aquelas universidades (que existem em todos os sistemas) e aqueles grupos/particulares (que existem

¹⁸ Cf. Consulta das partes interessadas e estudo *Trends IV* das reformas de Bolonha, EUA, Março de 2005.

em cada universidade) que têm vontade e capacidade de inovar, reformar e atingir um elevado nível de qualidade no ensino, na investigação e nos serviços. Para esse efeito, importa que o financiamento passe a ser determinado pela concorrência no domínio da investigação e pela produção de resultados na educação.

3.3.2. *Contribuições dos estudantes e da indústria*

O debate sobre as vantagens sociais e privadas do ensino superior veio demonstrar quão benéfico é o investimento no ensino superior tanto para os particulares (aos quais proporciona maiores rendimentos e estatuto social) como para a sociedade no seu conjunto (taxas de emprego mais elevadas, custos sociais mais baixos e carreiras profissionais mais longas¹⁹). Também ficou demonstrado que o ensino superior gratuito só por si não é suficiente para garantir a igualdade de acesso e maximizar as matrículas. Este elemento vem colocar a tão controversa questão das propinas sob uma nova perspectiva. Na consulta, as universidades que preconizam um aumento das propinas sugerem que deste modo se obterá uma melhoria da qualidade do ensino. Alguns analistas também vêem no aumento das propinas uma forma de, na prática, proporcionar um melhor acesso aos estudantes provenientes de grupos de população com menores rendimentos, caso os fundos suplementares fossem reciclados num sistema eficaz de apoio aos estudantes²⁰. Dadas as diferenças entre os sistemas nacionais, não se pode esperar uma resposta uniforme para esta questão: cada Estado-Membro terá de encontrar a abordagem que mais se adequa às suas circunstâncias.

As universidades europeias têm também de se converter em parceiros mais atractivos para a indústria. São necessárias parcerias duradouras para permitir intercâmbios estruturados de pessoal e o desenvolvimento de curricula que respondam à necessidade da indústria em matéria de diplomados e de investigadores bem formados. Mas o desenvolvimento de formação/reciclagem, investigação e serviços de consultoria com interesse comercial exige investimento ao longo de alguns anos até que estas actividades comecem a ser rentáveis, sobretudo se as subvenções públicas forem reduzidas proporcionalmente. Tal significa que o estabelecimento de parcerias duradouras com a indústria poderá depender (pelo menos inicialmente) da disponibilidade de incentivos fiscais.

4. PRIORIDADES DE ACÇÃO

As principais direcções que deverão nortear a modernização das universidades na Europa já foram identificadas. Os Ministros irão afiná-las na sua próxima reunião em Bergen, no quadro do processo de Bolonha. No âmbito da Estratégia de Lisboa, urge passar de imediato à acção, acção essa que se articulará em três elementos, a saber, a iniciativa das universidades, a criação das condições necessárias a nível nacional e o apoio europeu.

4.1. **Libertar o potencial das universidades no contexto nacional**

Em vários Estados-Membros já se procedeu à reforma do estatuto, da organização interna e do financiamento das universidades. Não obstante, a Estratégia de Lisboa desafia os Governos a irem mais além e estabelecerem uma nova parceria com as universidades, que abandone o controlo estatal em proveito de uma responsabilização face à sociedade, e a investirem na modernização do sector do conhecimento.

¹⁹ Documento de trabalho dos serviços da Comissão, secção II.

²⁰ Conferência de 10 de Fevereiro de 2005, sessões consagradas ao financiamento.

4.1.1. Criar as condições para a mudança das universidades

A Comissão insta todos os Estados-Membros a tomarem medidas no sentido de que os respectivos quadros reguladores permitam e incentivem as autoridades universitárias a avançar para mudanças autênticas e a prosseguir prioridades estratégicas.

Esses quadros reguladores deverão contemplar pelo menos três aspectos essenciais:

- Regulamentos e incentivos para a modernização do sistema no contexto europeu: as reformas induzidas pelo processo de Bolonha e o ajustamento das referências comuns definidas a nível da UE, como, por exemplo, para o Quadro Europeu das Qualificações, a validação da aprendizagem não formal, a Carta Europeia do Investigador e o Código de conduta para o recrutamento de investigadores ou a criação de uma acreditação GQ (garantia de qualidade) com credibilidade a nível europeu;
- Acordos plurianuais entre o Estado/região e cada universidade, que consagrem os objectivos estratégicos decididos de comum acordo, o compromisso dos responsáveis universitários pela sua consecução e os fundos públicos fixos e pontuais a atribuir;
- Habilitar efectivamente as universidades a tomar e a pôr em prática decisões por intermédio de uma equipa de liderança com suficiente autoridade e capacidade de gestão, já com algum tempo de funcionamento e uma vasta experiência à escala europeia ou internacional. Este aspecto assume ainda mais importância se tivermos em conta que os resultados das universidades são função da qualidade dos seus responsáveis²¹.

4.1.2. Assegurar um nível suficiente de financiamento global

Incumbe aos poderes públicos a importante responsabilidade de velar por que nenhum sistema de ensino superior na Europa seja posto de parte por insuficiência de recursos globais. A UE não precisa de reproduzir o modelo dos Estados Unidos, no qual a corrida às “estrelas” académicas levou a uma inflação dos salários. Não entanto, a Comissão estima que, mesmo num sistema universitário modernizado, um investimento total de cerca de 2% do PIB (EUA: 2.7%) é o mínimo que se exige para economias caracterizadas por uma utilização intensiva de conhecimentos.

A Comissão exorta os responsáveis políticos nacionais em todos os ministérios a reconhecer que colmatar o enorme défice de financiamento no ensino superior é uma condição indispensável para o cumprimento da Estratégia de Lisboa. No entanto, a combinação de financiamento público e privado e de financiamento de base, concorrencial e em função dos resultados, continuará a ser diferente de um país para outro, dada a grande diversidade de culturas, economias e tradições universitárias.

É incontestável que as universidades têm necessidade de obter da indústria uma quota muito maior de financiamento, mas terão que convir que isso só acontecerá no quadro de parcerias claramente vantajosas para ambas as partes, pelo que deverão começar a preparar-se para essas condições.

²¹ Conferência de 10 de Fevereiro de 2005, sessões sobre a governança.

A Comissão convida, pois, os Estados-Membros a velar por que as normas fiscais permitam e incentivem as parcerias entre empresas e universidades, e por que as universidades estejam em medida de utilizar esses fundos de maneira que daí resulte um reforço contínuo.

Existe um grande leque de possibilidades no espaço entre os dois pólos que constituem o ensino gratuito subvencionado e o ensino totalmente financiado por meio de propinas. Em qualquer dos casos, o princípio da igualdade de oportunidades deve ser respeitado. Nos casos em que haja introdução de propinas, uma parte substancial dos fundos deverá ser redistribuída sob a forma de bolsas/empréstimos concedidos em função dos rendimentos no intuito de garantir o acesso a todos, e sob a forma de bolsas de estudo concedidas em função do desempenho e destinadas a fomentar a excelência. Poderão ser utilizados sistemas de propinas e de subvenções diferenciados com o propósito de assegurar a capacidade de atracção dos cursos com maior valor social, por exemplo para prevenir défices de mão-de-obra em certas áreas e o desemprego de diplomados noutras; dever-se-á ir até ao ponto de remunerar certas categorias, tratando-as como profissionais em formação, como por exemplo, os investigadores em início de carreira que preparam um doutoramento.

A Comissão insta os Estados-Membros a considerarem se o seu modelo actual de financiamento (com ou sem propinas de valor substancial, bolsas e/ou empréstimos) garante efectivamente um acesso equitativo a todos os estudantes que correspondem aos requisitos de admissão no máximo das suas capacidades.

4.2. Responder ao apelo das universidades no sentido de obterem mais apoio da Europa

As reformas e o financiamento são primordialmente da responsabilidade do Estado, das regiões e das universidades no contexto nacional. Não obstante, a Comissão tenciona responder de três maneiras ao pedido das universidades de mais apoio da Europa.

4.2.1. Mobilizar todas as fontes de financiamento da UE para a modernização das universidades

O ensino superior não é apenas o somatório das suas actividades de educação, formação e investigação. É também um sector económico e social fundamental por direito próprio, que necessita de recursos para a reorganização. A UE, que já apoiou o processo de conversão de sectores como a siderurgia ou a agricultura, enfrenta agora o imperativo de modernizar a sua "indústria do conhecimento" e, em particular, as suas universidades.

Porém, o ensino superior não figura actualmente entre os principais beneficiários dos fundos estruturais europeus e dos empréstimos do Banco Europeu de Investimento. Não entanto, o co-financiamento ou os empréstimos a longo prazo permitiriam reduzir ou escalonar no tempo do custo do investimento no ensino superior, quer seja para infra-estruturas materiais ou não-materiais, quer para programas de formação ou centros de conhecimento regionais.

A Comissão convida, pois, os Estados-Membros a fazer o maior uso possível dos instrumentos financeiros da UE para desenvolver o seu sector do conhecimento. Os fundos de desenvolvimento estruturais e rurais oferecem possibilidades inexploradas para estimular a modernização do ensino superior por meio de medidas sectoriais. O ensino superior é também um sector prioritário para o BEI, sendo desejável que passe a beneficiar mais dos seus empréstimos.

4.2.2. *Reforçar a cooperação no quadro do programa "Educação e Formação 2010"*

O programa de trabalho "Educação e formação 2010" reconhece a extrema importância da modernização do ensino superior²², para além das reformas exigidas pelo processo de Bolonha que também são, *a fortiori*, importantes para atingir os objectivos de Lisboa.

A Comissão fará pleno uso de todos os instrumentos disponíveis no programa de trabalho para apoiar os esforços dos Estados-Membros na modernização das suas universidades, por exemplo, apoiando o intercâmbio de boas práticas, inquéritos e estudos, aprendizagem mútua entre os responsáveis políticos, etc. A análise de indicadores pode igualmente ajudar a medir o desempenho em matéria de financiamento e de resultados²³, mas a Comissão não propõe pontos de referência específicos à escala europeia no ensino superior.

O programa de acção integrado no domínio da aprendizagem ao longo da vida²⁴ proposto para 2007-2013 também irá ficar mais estreitamente associado às prioridades políticas da União, porquanto estimula a mobilidade e a cooperação universidade-indústria.

Dois dos principais objectivos para 2006 são adoptar o Quadro Europeu das Qualificações (QEQ) previsto e começar a aplicar a recomendação sobre a garantia da qualidade (uma vez adoptada) que introduz novas ferramentas importantes, tais como um registo europeu de agências que cumprem as normas definidas a nível europeu²⁵. A Comissão tenciona igualmente prestar o seu apoio em 2005 a uma série de novas iniciativas de acreditação à escala comunitária em disciplinas específicas.

4.2.3. *Investimento em qualidade e excelência*

A Comissão pretende responder aos pedidos no sentido de investir mais esforços e dinheiro na qualidade de nível excepcional, assegurando ao mesmo tempo que o terreno donde surge a excelência continue aberto e fértil em toda a União. O êxito passa no entanto pela satisfação de duas condições-chave: superar o isolamento e ajudar as regiões menos desenvolvidas a atingir um elevado padrão de qualidade em tipos/sectores específicos de actividade.

Entre as grandes prioridades contam-se as escolas e redes pós-universitárias/doutoramento de calibre europeu e internacional, na sua dupla função de ponto culminante do ensino superior e de primeira etapa na carreira dos investigadores. A Comissão examinará a possibilidade de prestar mais apoio a essas escolas e aos respectivos estudantes/investigadores, na condição de que cumpram certos critérios, tais como: massa crítica; interdisciplinaridade; forte dimensão europeia; apoio das autoridades regionais/nacionais e participação directa da indústria; áreas de excelência identificadas e declaradas. Poderá prever-se apoio específico para programas de doutoramentos conjuntos ou "europeus" e para a garantia da qualidade ou a acreditação a nível de doutoramento.

O programa Marie Curie para o desenvolvimento da carreira e da mobilidade de investigadores²⁶ ou o Instituto Universitário Europeu de Florença (no âmbito do qual a Comissão apoiará um programa-piloto de estudos de pós-doutoramento) proporcionam já apoio significativo a este nível.

²² Relatório intercalar conjunto, ponto 1.1.2.

²³ Documento de trabalho dos serviços da Comissão, secção IV.

²⁴ Cf. COM (2004) 474 de 14 de Julho de 2004.

²⁵ Cf. COM (2004) 642 de 12 de Outubro de 2004.

²⁶ http://europa.eu.int/comm/research/fp6/mariecurie-actions/action/fellow_en.html.

A Comissão está a estudar formas de levar por diante a sua proposta de um Instituto Europeu de Tecnologia. Este instituto terá de combinar uma reputação de nível mundial com uma identidade europeia e sustentar o conhecimento como um factor-chave para o crescimento e o emprego. Deverá alicerçar-se numa rede que congregue os melhores talentos e as melhores empresas e difunda a inovação em toda a Europa.

4.3. Apoio necessário para acção urgente

A presente Comunicação será complementada pelo futuro plano de acção relativo à investigação universitária²⁷ da Comissão. Juntos, estes dois documentos uma oportunidade ideal para assegurar que a modernização das universidades seja dada a prioridade adequada nos instrumentos financeiros e políticos da UE para o período de 2007-2013.

A Comissão convida o Conselho a adoptar uma resolução que sustente o seu apelo no sentido da instauração de um novo tipo de parcerias entre o Estado e as universidades e de um investimento suficiente para permitir a modernização do ensino superior. A Comissão espera igualmente que o Conselho Europeu e o Parlamento Europeu dêem o seu apoio explícito ao programa de mudança enunciado na presente comunicação.

²⁷ Plano de acção relativo à investigação no contexto universitário, baseado em grande medida no relatório sobre a investigação no contexto universitário.