



Tertiary Education for the Knowledge Society

Summary in Portuguese

O Ensino Superior na Sociedade do Conhecimento

Sumário em Português

O Ensino Superior na Sociedade do Conhecimento fornece uma investigação internacional aprofundada sobre os diversos aspectos da política de “educação terciária ou ensino superior” – governança, financiamento, garantia de qualidade, igualdade, investigação e inovação, carreira académica, ligações com o mercado de trabalho e internacionalização. A sua preocupação específica diz respeito às políticas que garantem que as capacidades do ensino superior contribuem para os objectivos económicos e sociais. O relatório revela os resultados do Exame temático sobre o Ensino Superior da OCDE, um exame importante levado a cabo durante o período 2004-08, em colaboração com 24 países de todo o mundo. O relatório:

- fornece uma análise comparativa internacional das questões relativas à política de ensino superior;
- chama a atenção para iniciativas de políticas eficazes nos países participantes;
- sugere um quadro geral para orientar o desenvolvimento de políticas de ensino superior;
- identifica as prioridades de seguimento a nível nacional, regional e internacional; e
- propõe orientações de política.

Todos os documentos criados para o Exame Temático sobre o Ensino Superior encontram-se disponíveis em: www.oecd.org/edu/tertiary/review.

O foco crescente no ensino superior

As políticas de ensino superior ocupam um lugar cada vez mais importante nos programas nacionais. O reconhecimento geral de que o ensino superior é um factor importante de competitividade económica no contexto de uma economia mundial cada vez mais dependente do conhecimento tornou a elevada qualidade do ensino superior mais importante que nunca. É imperativo para os países aumentar o nível superior de capacidades para o emprego, manter uma base de investigação competitiva a nível mundial e melhorar a difusão do conhecimento em benefício da sociedade.

O âmbito e a importância do ensino superior têm-se alterado consideravelmente. Há mais de 40 anos, o ensino superior, mais comumente designado por ensino superior, tinha lugar nas universidades. Tal consistia, em grande parte, num ensino e uma aprendizagem que requeriam um elevado nível de capacidades conceituais e intelectuais em humanidades, ciências e ciências sociais, a preparação dos alunos que enveredavam por um número reduzido de profissões (como a medicina, engenharia, direito), e desinteressados pela investigação e pelo saber. Hoje em dia, o ensino superior é muito mais diversificada e engloba novos tipos de instituições de ensino: politécnicos, institutos universitários, institutos tecnológicos.

Estão a ser implementadas reformas importantes nos sistemas de ensino superior, para incentivar as instituições a serem mais sensíveis às necessidades da sociedade e da economia. Tal envolveu uma reavaliação dos objectivos do ensino superior e a necessidade dos governos de implementarem novas estratégias para o futuro. Envolveu igualmente maior flexibilidade para as instituições combinada com uma maior responsabilidade melhor definida dos mesmos para com a sociedade. Espera-se que o sector terciário contribua para a igualdade, garanta a qualidade e que seja eficaz.

Principais tendências no ensino superior

Ainda que nem todos os países se encontrem na mesma posição, emergiu um certo número de tendências no ensino superior:

- *Expansão dos sistemas de ensino superior*

Nas últimas décadas, a expansão do ensino superior foi notável. Em 2004, encontravam-se matriculados no ensino superior 132 milhões de alunos em todo o mundo, contra 68 milhões em 1991. A média de crescimento anual de matrículas, a nível mundial, no ensino superior durante o período de 1991-2004 manteve-se em 5.1%.

- *Diversificação da oferta*

A expansão do ensino superior foi acompanhada por uma diversificação na oferta. Apareceram novos tipos de instituições, as ofertas educativas no seio das instituições multiplicaram-se, a oferta privada aumentou e foram introduzidas novas formas de difusão.

- *Conjuntos de alunos mais heterogéneos*

O aumento da participação feminina foi a tendência mais notável que modificou a composição da população estudantil no ensino superior. Outro desenvolvimento notável é que a crescente participação de alunos mais velhos conduziu a um aumento da idade média na população estudantil. Para além disso, na maioria dos países, a população estudantil terciária é cada vez mais heterogénea em termos de origens socioeconómicas, étnicas e educação anterior.

- *Novos meios de financiamento*

No que respeita aos meios de financiamentos para o ensino superior, verificam-se igualmente algumas tendências. Em primeiro lugar, houve uma diversificação das fontes de financiamento. Em segundo lugar, verifica-se que o financiamento público do ensino superior se caracteriza cada vez mais por uma atribuição precisa dos recursos, um financiamento baseado nos resultados e procedimentos competitivos. E, em terceiro lugar, uma série de países aumentam os seus sistemas de apoio aos estudantes.

- *Foco crescente na responsabilidade e nos resultados*

O desenvolvimento de sistemas oficiais de garantia de qualidade é uma das tendências mais significativas que afectaram os sistemas de ensino superior nas últimas décadas. Desde o início dos anos 80, a qualidade tornou-se um tema central nas políticas do ensino superior. A expansão do ensino superior levantou questões respeitantes ao montante e orientação das despesas públicas para o ensino superior. Para além das condicionantes fiscais, as crescentes pressões exercidas pelo mercado aceleraram o crescente foco de responsabilidade no ensino superior.

- *Novas formas de governança institucional*

Durante as últimas décadas, ocorreram igualmente alterações na direcção das instituições de ensino superior, incluindo o aparecimento de novas perspectivas na direcção académica e novas formas de organizar as estruturas de tomada de decisão. Os dirigentes académicos são cada vez mais vistos como gerentes, construtores de coligações ou empresários.

- *Implementação de rede mundial, mobilidade e colaboração*

O ensino superior está a tornar-se mais internacionalizada e implica cada vez mais uma rede intensiva entre as instituições, académicos, alunos e outros actores como a indústria. A investigação internacional de colaboração tem sido reforçada pela rede apertada entre as instituições e o financiamento transfronteiriço de actividades de investigação.

Principais orientações das políticas

Na governança do ensino superior, o objectivo último das autoridades educativas, enquanto guardiães do interesse público, é garantir que os recursos públicos são aplicados de forma eficiente pelas instituições de ensino superior, no melhor interesse da sociedade. A maioria dos países enfrenta o desafio de aumentar as taxas de participação na ensino superior e simultaneamente, melhorar a qualidade e alcançar um nível sustentável de apoio financeiro. Actualmente, há muitos países que se encontram numa fase de transição de um foco na quantidade para uma maior ênfase da qualidade, coerência e igualdade do ensino superior. Para vencer estes desafios, é sugerida uma série de opções políticas. O quadro 1 resume as principais orientações políticas.

Quadro 1. Principais Orientações das Políticas

Objectivo das políticas	Principais Orientações das Políticas
Orientação do ensino superior: estabelecer o caminho certo	<p>Desenvolver uma visão estratégica para o ensino superior</p> <p>Criar instrumentos sólidos para a orientação do ensino superior</p> <p>Garantir a coerência do ensino superior com uma ampla diversificação</p> <p>Construir ligações do sistema</p> <p>Reforçar a capacidade das instituições para estarem na mesma linha da estratégia nacional de ensino superior</p> <p>Criar consenso sobre a política de ensino superior</p>
Adequar as estratégias de financiamento às prioridades nacionais	<p>Desenvolver uma estratégia de financiamento que facilite a contribuição do sistema de ensino superior para a sociedade e a economia</p> <p>Basear o financiamento do ensino superior sobre o princípio de partilha de custos entre o Estado e os alunos</p> <p>Acordar subsídios públicos aos programas de ensino superior em função dos resultados apresentados à sociedade</p> <p>Responder aos pedidos de financiamento das instituições utilizando fórmulas associadas aos indicadores quer de investimento quer de resultados e incluindo elementos estrategicamente direccionados</p> <p>Melhorar o resultado custo-eficácia</p> <p>Apoiar a abordagem global de financiamento aos estudantes num sistema geral de apoio</p>
Garantir e melhorar a qualidade	<p>Elaborar um quadro de garantia de qualidade compatível com os objectivos do ensino superior</p> <p>Desenvolver uma forte cultura de qualidade no sistema e realçar mais a qualidade interna dos mecanismos de garantia de qualidade</p> <p>Assegurar que a avaliação externa da garantia de qualidade tenha uma função de aconselhamento à medida que o sistema ganha maturidade, mas manter componentes externas fortes nalguns contextos</p> <p>Alinhar os processos de garantia de qualidade aos perfis próprios de cada instituição de ensino superior</p> <p>Evitar a fragmentação da estrutura dos organismos de garantia de qualidade</p>
Alcançar a igualdade	<p>Avaliar a amplitude e a origem dos problemas de igualdade</p> <p>Reforçar a integração da planificação entre os sistemas de educação secundário e terciário</p> <p>Considerar uma discriminação positiva para grupos particulares cuja maior desvantagem educativa se encontra bem identificada</p> <p>Oferecer incentivos às instituições de ensino superior para que estes acolham mais estudantes oriundos de meios desfavoráveis e oferecer-lhes mais apoios</p>
Realçar o papel do ensino superior na investigação e na inovação	<p>Melhorar a difusão do conhecimento em vez de intensificar a comercialização através dos direitos de propriedade intelectual reforçados</p> <p>Melhorar e alargar os canais de interacção e incentivar a colaboração interinstitucional</p> <p>Utilizar o sector do ensino superior para aumentar a internacionalização da I&D</p> <p>Alargar os critérios utilizados para a avaliação da investigação</p> <p>Assegurar a reorientação do financiamento baseado em projectos e criar um leque de mecanismos de financiamento</p>
Carreira académica: adaptar-se à mudança	<p>Proporcionar maior autonomia às instituições relativamente à gestão dos recursos humanos</p> <p>Conciliar a liberdade universitária com a contribuição das instituições para a sociedade</p> <p>Melhorar as condições de entrada dos jovens universitários</p> <p>Desenvolver mecanismos de apoio ao trabalho dos universitários</p>
Reforçar os laços com o mercado de trabalho	<p>Coordenar as políticas de emprego e de educação</p> <p>Melhorar os dados e análises sobre as saídas profissionais dos diplomados</p> <p>Reforçar os serviços de orientação profissional ao nível do ensino secundário e terciário</p> <p>Reforçar a oferta com uma orientação para o mercado de trabalho</p> <p>Associar os actores do mercado de trabalho e integrar as suas perspectivas na elaboração das políticas e direcção das instituições</p>
Formular estratégias de internacionalização no contexto nacional	<p>Desenvolver uma estratégia nacional e um quadro de política global para a internacionalização</p> <p>Melhorar a coordenação da política nacional</p> <p>Incentivar as instituições de ensino superior a tornarem-se actores proactivos na internacionalização</p> <p>Criar estruturas para promover o sistema de ensino superior nacional</p> <p>Desenvolver a internacionalização dos campus</p>
Implementar as políticas de ensino superior	<p>Estabelecer comités independentes ad-hoc para iniciar as reformas no ensino superior e associar todos os actores</p> <p>Permitir que iniciativas vindas da base sejam transformadas em propostas de políticas por comités independentes</p> <p>Reconhecer os pontos de vista dos diferentes actores através de um processo interactivo de elaboração das políticas</p> <p>Favorecer as reformas marginais mais que alterações de grande envergadura, a não ser que exista um amplo apoio público para a alteração</p>

Temas políticos comuns

Apesar de existirem importantes diferenças e tradições em todos os países, os 24 países que participaram neste exame partilham algumas prioridades políticas.

Elaborar uma visão global para o ensino superior

Uma primeira prioridade dos países deveria ser o desenvolvimento de uma visão global e coerente para o futuro do ensino superior para orientar a evolução futura do desenvolvimento de políticas a médio e longo prazo em harmonia com os objectivos sociais e económicos nacionais. Idealmente, deveria resultar de um exame estratégico nacional sistemático do ensino superior e tal supõe a declaração clara dos objectivos estratégicos. Tal requer reflexão, debate e criação de consenso.

Uma diversificação mais alargada e flexível pode proporcionar aos países uma maior capacidade de colmatar várias necessidades nacionais em termos de investigação e inovação, desenvolvimento de uma mão-de-obra qualificada, inclusão social e desenvolvimento regional. Portanto, os países terão que avaliar o grau e o tipo de diversificação, e em que regiões é mais conveniente para atingir os objectivos estratégicos do sistema. A missão e o perfil das várias instituições terão que ser claramente definidos em conformidade com esta estratégia de diversificação.

Assegurar as capacidades do ensino superior de contribuição para os objectivos económicos e sociais dos países

Em todos os conjuntos de sugestões de políticas, é colocada grande ênfase na necessidade de garantir um foco externo nos sistemas e instituições de ensino superior. Tal implica fortes ligações educativas com empregadores, regiões e mercados de trabalho; ligações entre universidades e a indústria eficazes para a investigação e a inovação; participação de actores externos ao sistema, da governação institucional e da garantia de qualidade; uma partilha significativa de financiamento externo e orçamentos institucionais; e um vasto leque de políticas de internacionalização.

Uma forma simples de incentivar as instituições a contribuírem de uma forma mais deliberada para os objectivos do sistema de educação terciário seria que as autoridades do ensino superior exigissem a todos as instituições que recebessem financiamento público a preparação de planos estratégicos actualizados e regulares em linha com a estratégia de ensino superior nacional. Seria igualmente importante a revisão de opções para alargar o âmbito da autonomia institucional e permitir maior reactividade dos estudantes, actores envolvidos e regiões, bem como uma maior eficácia das acções. Ao mesmo tempo, seria importante criar um quadro jurídico que forneça às instituições a oportunidade de estabelecerem um corpo dirigente local compreendendo actores internos e externos que actuariam a um nível estratégico e seriam apoiados por um grupo de gestão superior.

Criar instrumentos sólidos para a orientação do ensino superior

Uma vez que as autoridades do ensino superior se despojam de responsabilidades como a administração directa de instituições académicas e assumem outras em termos de orientação política e avaliação de desempenho, necessitam alterar as suas competências e organização. Efectuar uma avaliação da peritagem do seu pessoal e das necessidades de qualificação actuais poderá ser útil para identificar eventuais incompatibilidades, criar um desenvolvimento profissional e programas de formação para estarem ao nível das exigências de alteração. Podem ser criados instrumentos para alcançar a responsabilidade e permitir igualmente um vasto âmbito para a autonomia institucional. As formas possíveis de alcançar estes dois objectivos e otimizar a qualidade, eficiência e a capacidade de resposta do sistema, incluem, por exemplo, instrumentos como contratos de resultados ou financiamentos associados aos resultados

e a recolha e difusão de mais e melhor informação, para a monitorização do sistema, criação de políticas e informação dos actores envolvidos.

Desenvolver uma estratégia de financiamento que facilite a contribuição do sistema de ensino superior para a sociedade e para a economia

O princípio fundamental que rege a criação de uma estratégia de financiamento é que os fundos públicos orientem o sistema de ensino superior de forma a facilitar a sua contribuição para a sociedade e para a economia. Um princípio orientador consiste em definir uma abordagem de financiamento para atingir os objectivos das políticas que dizem respeito ao sistema de ensino superior (*ex.*: expansão, qualidade, rentabilidade, igualdade, capacidade das instituições ou do sistema).

O financiamento do ensino superior deve ser dirigido por uma série de princípios. Para começar, existem bons argumentos para apoiar a partilha de custos entre o Estado e os alunos (e as suas famílias). À luz da evidência dos benefícios individuais que outorga um diploma superior, os diplomados podem assumir parte dos custos dos serviços que lhes são oferecidos pelas instituições de ensino superior. O argumento reforça-se quando as limitações do financiamento público do ensino superior levam à racionalização do número de alunos, ao declínio da qualidade das instituições ou a uma diminuição da disponibilidade dos fundos para ajudar financeiramente os grupos desfavorecidos.

Outra base para o financiamento do ensino superior é o princípio de atribuir o financiamento público em função da relevância que possui para a sociedade no seu todo. Em termos ideias, tal traduzir-se-ia em financiamento público de actividades que gerassem relações educativas que beneficiassem a sociedade no seu todo – independentemente da natureza do fornecedor – e níveis de financiamento público que reflectam a amplitude das relações educativas para benefícios pessoais.

Um outro pilar fundamental é um sistema global de apoio aos alunos. Tal facilita o acesso reduzindo as condicionantes de disponibilidade que os alunos enfrentam. Um sistema misto de bolsas e empréstimos ajudaria os alunos nas despesas de propinas e custos de vida, aliviando as horas excessivas gastas em trabalhos de part-time ou desproporcionar a confiança no apoio familiar. Em muitos países os sistemas de apoio aos alunos necessitam ser alargados e diversificados e que seja colocada mais ênfase na necessidade financeira dos alunos.

Colocar ênfase na qualidade e na relevância

Para criar um compromisso nacional de qualidade, é importante definir claramente o objectivo do sistema de garantia de qualidade e que as expectativas estejam alinhadas com a estratégia de ensino superior. Um sistema de garantia de qualidade bem coordenado deverá fazer com que: todos os alunos recebam educação de qualidade e relevante; o sistema global contribua para o desenvolvimento económico e social do país; as actividades das instituições de ensino superior aumentem a igualdade de acesso e os resultados; a garantia de qualidade contribua para a melhoria da coordenação e integração de todo o sistema terciário. Deve ainda encontrar-se o equilíbrio entre a responsabilidade financeira e a melhoria da qualidade. Do ponto de vista da responsabilidade financeira, é importante que os sistemas de garantia de qualidade forneçam informação aos vários actores envolvidos, mas a garantia de qualidade necessita igualmente ser ou tornar-se um mecanismo para realçar a qualidade em vez de simplesmente forçar a conformidade com as exigências burocráticas.

O desenvolvimento do sistema de garantia de qualidade necessita ser visto como um processo em curso. Existe uma necessidade clara e lógica de monitorização externa de qualidade durante as fases iniciais de desenvolvimento para colmatar a necessidade de responsabilidade e garantir que os padrões da linha de base de qualidade são alcançados através do sistema, mas é provável que esta lógica decaia com o passar do

tempo. É, por isso, importante – uma vez alcançados os padrões da linha de base – que a garantia de qualidade externa evolua para um papel de aconselhamento para realçar a melhoria.

Aumentar o perfil de igualdade no seio do programa político do ensino superior

Claramente, em muitos países, as questões de igualdade no ensino superior necessitam tornar-se mais proeminentes nos debates nacionais e na elaboração de políticas. Uma abordagem coerente e sistemática da igualdade começaria por determinar a origem dos problemas de igualdade, ou seja, se estes se encontram associados às condicionantes de rendimento das famílias e a uma insuficiência de ajuda aos alunos, se existe desigualdade de oportunidades a nível escolar, problemas de admissão ou outros obstáculos como a falta de conhecimento sobre as vantagens do ensino superior.

Os ingredientes-chave num programa de igualdade incluem orientação profissional e serviços de aconselhamento a nível escolar, integração de planeamento entre os sistemas ensino secundário e superior, oportunidades de acesso ao ensino superior a partir de qualquer área do ensino secundário, oferta variada de ensino superior para acomodar um leque mais diversificado de alunos, tipos de oferta alternativos para responder à diversidade cultural da população estudantil, expansão do ensino à distância e de centros de aprendizagem regionais, políticas de discriminação positiva para grupos particulares cujas desvantagens educativas se encontrem bem identificadas e incentivos para as instituições de ensino superior para que estes aumentem a participação e ofereçam mais apoio aos alunos provenientes de meios desfavorecidos.

Posicionar os sistemas nacionais na esfera internacional

É importante que os países desenvolvam uma estratégia nacional baseada num plano director para a internacionalização segundo os seus objectivos nacionais no sector do ensino superior, mas igualmente para além da educação (desenvolvimento de recursos humanos, investigação e inovação, etc.). Obviamente, esta estratégia deve ser adaptada às circunstâncias específicas de cada país e deve tirar partido das vantagens naturais e ter em conta condicionantes reconhecidas. Não existe uma estratégia de internacionalização ideal, a não ser a de maximizar as vantagens da internacionalização no contexto nacional.

Enquanto o nível nacional/sectorial possui uma influência importante na dimensão internacional do ensino superior através de orientação de políticas, financiamento, programas, quadros regulamentares e coordenação de políticas interdepartamental, as actividades de internacionalização são realizadas a nível institucional, e no seio das instituições de ensino superior a nível disciplinar. Tendo em conta a diversidade das instituições de ensino superior, os principais potenciais para a política nacional residem mais na criação das condições-quadro para que se tornem actores proactivos na internacionalização.

Implementar as políticas com êxito

O processo de elaboração de políticas envolve uma série de desafios para produzir resultados sólidos. Em termos ideais, a política deveria basear-se num diagnóstico de informação de política concebida segundo as melhores práticas, apoiada em provas adequadas de investigação, e ser consistente quer intrinsecamente quer com políticas noutras áreas de acção pública, cuja igual importância é geradora de consenso entre os vários actores envolvidos ou interessados no ensino superior.

Para se chegar a um consenso, é importante que todos os actores vejam as políticas de ensino superior propostas em relação a um quadro e a uma estratégia de acções mais alargados. De facto, os indivíduos e os grupos estarão mais susceptíveis para aceitar as alterações se, ainda que não servindo necessariamente os seus melhores interesses,

compreenderem as razões para essas alterações e puderem ver o seu papel no seio de uma estratégia nacional alargada. Assim, os governos possuem uma vasta possibilidade para melhorarem as perspectivas de implementação de políticas com êxito melhorando a comunicação de visão de longo prazo da acção a realizar para o ensino superior como sendo lógica para os pacotes de reforma propostos.

OECD 2008

Este sumário não é uma tradução oficial da OCDE.

A reprodução deste sumário é permitida desde que sejam mencionados o copyright da OCDE e o título da publicação original.

Os sumários multilingües são traduções dos excertos da publicação original da OCDE, publicada originariamente em Inglês e Francês.

Encontram-se livremente disponíveis na livraria on-line da OCDE

www.oecd.org/bookshop/

Para mais informações, entre em contato com a OECD Rights and Translation unit, Public Affairs and Communications Directorate.

rights@oecd.org

Fax: +33 (0)1 45 24 99 30

OECD Rights and Translation unit (PAC)

2 rue André-Pascal

75116 Paris

França

Visite nosso sítio www.oecd.org/rights/

