



MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E ENSINO SUPERIOR
Gabinete do Ministro

**O Relatório da OCDE:
A avaliação do sistema de ensino superior em Portugal**

Lisboa, 13 de Dezembro de 2006

O relatório de avaliação do sistema de ensino superior em Portugal preparado pela equipa internacional designada pela Divisão de Educação da OCDE foi objecto de apreciação prévia pelo Comité de Educação da OCDE, o qual reuniu hoje com o Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior para comunicar e discutir as principais recomendações ao Governo e às instituições do ensino superior. O relatório realça os avanços significativos registados nas últimas décadas em Portugal, nomeadamente em termos da evolução do número de inscrições no ensino superior (de cerca de 30.000 em 1960 para mais de 400.000 em 2000) e do número de doutoramentos atribuídos (de mais de mil por ano nos últimos anos), assim como no que respeita aos recursos financeiros atribuídos ao financiamento do ensino superior, identificando os principais desafios que permanecem ao sistema de ensino superior, assim como as principais reformas que deverão ser introduzidas em Portugal.

A reforma do sistema, segundo a OCDE, deverá ser integral e profunda, assim como bem fundamentada. É assim reconhecida a importância das várias iniciativas do Governo em promover um conjunto de acções sobre a avaliação do sistema de ensino superior (ver, em particular, §1.2 a 1.4 do relatório), tendo em conta a complexidade, apesar da oportunidade de reformar o sistema. A avaliação conduzida pela ENQA sobre o sistema de garantia de qualidade, bem como as avaliações institucionais desenvolvidas pela EUA - European University Association, são exemplos do esforço em curso para a mudança estruturada e organizada com base na experiência internacional. Adicionalmente, o contexto reformista em que se insere a actual acção governativa é considerado como um alicerce estruturante de mudança (§1.39, §2.18, §4.13, §4.15), sendo realçado o contexto político do *Plano Tecnológico* do Governo (§5.2 a 5.4, §5.63, §7.40) e de iniciativas como as *Novas Oportunidades* (§4.12, §4.16, §7.24).

Neste âmbito, o *Compromisso com a Ciência* do Governo (§5.5, §7.2) é especialmente referido no documento elaborado pela equipa da OCDE como estruturante para a formação dos portugueses no espaço europeu e o desenvolvimento da sociedade. O crescimento considerável do sistema de ciência e tecnologia durante as últimas décadas é reconhecido (§5.10), sendo o aumento continuado de doutorados e do âmbito de intervenção das unidades de I&D considerado como fundamental para o desenvolvimento efectivo de um sistema de investigação e inovação integrado internacionalmente (§7.2).

As mudanças introduzidas pelo Processo de Bolonha são consideradas no documento elaborado pela OCDE uma oportunidade inédita para as instituições promoverem a qualidade do ensino (§7.52), bem como atrair novos públicos para o ensino superior (§1.23, §1.32, §2.23) e alargar a ligação ao exterior, nomeadamente à sociedade em geral e às empresas em particular. A OCDE reconhece, em particular, a importância da



MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E ENSINO SUPERIOR

Gabinete do Ministro

nova legislação introduzido pelo Governo em 2006 (§2.4, §7.26), nomeadamente no que respeita ao reforço do sistema binário de ensino superior, salientando a necessidade de clarificar as missões distintas dos institutos politécnicos e das universidades (§7.24). Cabe agora aos responsáveis dos institutos politécnicos e das universidades levar a cabo as recomendações e as exigências das qualificações distintas (§2.45, §4.26 a 4.28).

As acções estratégicas do Governo em matéria de reforço das condições de internacionalização dos sistemas de ensino superior e de ciência e tecnologia são particularmente reconhecidas, sendo salientada a necessidade de estender e aprofundar o esforço de investimento com as parcerias com o MIT e a Carnegie Mellon University (§5.62, §7.67), nomeadamente como forma de incentivar a integração de instituições nacionais em redes científicas emergentes a nível internacional. O Instituto Ibérico de Nanotecnologia (§5.63) é outro dos exemplos considerados de promoção da cooperação internacional e de ligação do ensino com a ciência. De uma forma geral, a internacionalização deverá ser uma componente integrante de todas as instituições do ensino superior (§5.60 a 5.69), estimulando a mobilidade de estudantes e docentes do ensino superior (§5.56 a 5.59) e reforçando a actividade científica e académica em rede (§7.68).

As recomendações propostas pela OCDE organizam-se em seis grandes tópicos, como resumido seguidamente, com referência aos parágrafos específicos do relatório da OCDE: 1) coordenação e gestão do sistema; 2) governação e estatuto legal; 3) financiamento e eficiência do sistema; 4) acesso e equidade 5) qualidade e excelência nos sistemas de ensino superior e de ciência e tecnologia; 6) abertura das instituições à sociedade.

1. Coordenação e gestão do sistema

A necessidade de articular o sistema de ensino superior com o ensino secundário e o sistema de C&T, assim como com o mercado de trabalho e os empregadores e a sociedade em geral, é identificada como prioritária (§2.34). Deste modo, a OCDE propõe que o Conselho Coordenador do Ensino Superior (CCES), recentemente introduzido através da nova lei orgânica do MCTES, seja constituído ao mais alto nível com representantes do governo, das empresas e da sociedade civil, de forma a articular os vários interesses subjacentes a um sistema de ensino superior actualizado e articulado com as prioridades nacionais (§2.35, 2.62). O CCES deverá definir e acompanhar a estratégia nacional para o ensino superior e garantir condições para o desenvolvimento e crescimento do sector do ensino superior de forma diversificada (i.e., incluindo uma rede alargada de formação pós-secundária, politécnica e universitária, assim como cursos vocacionais e actividades sistemáticas de aprendizagem ao longo da vida; §7.14 a 7.16). O seu funcionamento deverá ser apoiado pela profissionalização gradual de serviços de apoio ao desenvolvimento de políticas de ensino superior.

O ensino superior deverá responder às necessidades dos jovens que terminam o ensino secundário, mas também aos adultos que procuram cursos vocacionais, profissionais e aprendizagem ao longo da vida. O reforço do sistema binário de forma clara e



MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E ENSINO SUPERIOR

Gabinete do Ministro

inequívoca é apontado como um objectivo a alcançar (§7.23 a 7.25), devendo o ensino politécnico ser revisitado no sentido da sua especialização ao nível da formação pós-secundária e de 1º ciclo (§7.26). Pelo contrário, o ensino universitário deverá facilitar o reforço da pós-graduação, sendo referida especificamente a oportunidade de Portugal desenvolver um sistema de escolas de pós-graduação (§7.58). A OCDE recomenda, em particular, a consolidação da actual rede de instituições do ensino superior através de programas claramente diferenciados para os vários níveis de ensino, devendo ainda ser efectivamente concretizadas parcerias entre diferentes instituições a nível regional, enquanto forem respeitadas as missões distintas de universidades e politécnicos (§7.21 e 7.22).

2) Governação e estatuto legal das instituições do ensino superior

O actual sistema de governação das instituições de ensino superior é considerado como esgotado face aos desafios que emergem. Neste sentido, a OCDE recomenda uma maior diversificação do sistema de governação das instituições (§2.46 e 2.47), podendo implicar alterações no estatuto legal de algumas instituições em função do seu desempenho (§7.32). Em particular, deverão ser estudadas as possíveis modalidades legais, nomeadamente ao nível do desenvolvimento de fundações, de forma a viabilizar a institucionalização de corpos próprios de docentes e funcionários não-docentes, assim como sistemas autónomos de gestão de recursos humanos (§3.21, §7.33). O governo deverá utilizar um sistema de contratos institucionais de forma a garantir o cumprimento de objectivos pré-definidos e substituir gradualmente o mecanismo de distribuição do financiamento público de base das instituições por uma fórmula, como introduzido em Portugal no início dos anos 90 (§7.32). Em geral, deverá ser promovida uma maior autonomia das instituições em relação às suas próprias decisões de gestão e governação, o âmbito da qual deverá ser função do tipo e desempenho de cada instituição (§7.34).

O sistema de governo das instituições do ensino superior deverá ser aberto à sociedade e centrado num conselho com uma maioria de membros externos à instituição, incluindo o seu Presidente (§3.22, §7.34). Os reitores das universidades e os presidentes dos institutos politécnicos não deverão ser eleitos, mas nomeados após um processo de selecção por esse conselho segundo padrões internacionais. Os presidentes das unidades orgânicas, escolas e departamentos deverão ser também nomeados por esse mesmo conselho, após recomendação pelo reitor ou presidente. Adicionalmente, é ainda proposto que a gestão interna das instituições (nomeadamente ao nível de recursos humanos e financeiros, equipamentos e instalações) seja assegurada por conselhos executivos com o máximo de 10 membros, incluindo um aluno, devendo ser todos internos às próprias instituições.

3) Financiamento e eficiência do sistema

Segundo a OCDE, o sistema actual manifesta numerosas ineficiências (§6.44, §7.39 a 7.41), nomeadamente ao nível da duplicação de cursos e programas de estudo com baixa atractividade e de uma insuficiente cooperação e colaboração entre instituições de forma a permitir uma maior mobilidade de estudantes. Por outro lado, os programas de



MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E ENSINO SUPERIOR

Gabinete do Ministro

ensino e as qualificações obtidas deverão ser melhor adequadas ao mercado de trabalho, devendo as instituições obrigarem-se a disponibilizar informação detalhada sobre a empregabilidade dos seus graduados (§7.55).

Após um período de concentração de esforços na optimização da eficácia do sistema de ensino superior e de racionalização da oferta pelas várias instituições, o sistema deve então ser preparado para crescer em dimensão, nomeadamente através do reforço do investimento público e privado (§6.42). Estes objectivos requerem, no entanto, uma adequada concentração nos objectivos, desempenho e mecanismos de prestação de contas, para os quais as instituições se devem preparar (§6.51). A OCDE aplaude a estratégia em curso de investimento em ciência e tecnologia, a qual deverá ser continuada até as metas inscritas no Plano Tecnológico e no Compromisso com a Ciência do Governo serem atingidos (§6.43, §7.40).

A OCDE recomenda, em particular, que o actual sistema e nível de propinas seja mantido, nomeadamente para a formação inicial, podendo vir a ser revisto quando Portugal conseguir atingir níveis superiores de participação no ensino superior (§6.46).

O financiamento público das instituições do ensino superior deverá evoluir para um sistema de contratos institucionais com base em planos estratégicos e indicadores de desempenho, sempre ligado aos objectivos nacionais (§6.50, §7.32). A OCDE propõe, em particular, uma maior diversificação entre as instituições do ensino superior que deverá repercutir-se na forma de financiamento individualizado, o qual deverá substituir gradualmente o mecanismo actual de distribuição do financiamento público por uma fórmula (§6. 53 e Tabela 6.6).

4) Acesso e equidade do sistema

A participação no ensino superior deverá aumentar a todos os níveis (§2.43, §7.38). Mais de 15% dos alunos em Portugal não termina o 9º ano e 60% não termina o 12º ano. Adicionalmente, perto de 40% dos alunos do ensino superior não terminavam o seu curso em 2003. Neste contexto, a equipa da OCDE propõe a necessidade de Portugal vir a considerar no longo prazo um aumento do esforço colectivo de investimento público e privado no ensino superior (§7.17 a 7.19), nomeadamente após melhorias efectivas na eficácia do sistema a curto prazo. Todavia, o Governo deverá estudar a hipótese de criar modalidades de empréstimos para os estudantes do ensino superior, à semelhança de práticas consolidadas na OCDE (§6.28 a 6.36 e §7.47 e 7.48). Adicionalmente os custos de estruturas típicos da acção social devem ser reduzidos, nomeadamente através da implementação de contratos institucionais que facilitem a optimização dos serviços directos e indirectos aos alunos (§7. 49).

5) Qualidade e excelência no ensino superior e em ciência e tecnologia

O sistema português de ensino superior deve ter como objectivo alcançar níveis superiores de qualidade e excelência, particularmente nos sectores politécnico e privado (§7.51). Os actuais níveis de insucesso em todo o sistema de ensino superior, apesar de



MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E ENSINO SUPERIOR

Gabinete do Ministro

comparáveis àqueles observados noutros países, devem ser objecto de particular preocupação das instituições do ensino superior. Todas as instituições deverão demonstrar níveis de qualidade em termos de liderança, desenvolvimento curricular, desempenho pedagógico, viabilidade financeira e capacidade de garantir o acesso aos recursos existentes (§7.52 a 7.55). Formas de acreditação de novos programas deverão ser objecto de rigorosas avaliações por autoridades independentes e externas, como proposto pela ENQA (§4.43 e §7.50). As avaliações externas deverão ser feitas de forma regular a todos os programas de estudo e a todas as instituições.

A OCDE identifica as unidades de I&D e os laboratórios associados como agentes particulares de mudança e de dinamização do sistema (§5.39), sendo realçada a necessidade de reforçar a exposição das universidades a ambientes de crescente competitividade e prestação de contas, nomeadamente ao nível do desempenho científico e pedagógico (§5.38). As unidades de I&D deverão agora ser reforçadas de forma a criar maior e melhor especialização em determinadas áreas científicas. Trata-se de garantir as necessárias massas críticas ao desenvolvimento científico e à especialização do conhecimento que emerge. Nesse sentido, deverão ser desenhados e implementados novos sistemas de carreiras académicas e de investigação, nomeadamente com forma de reduzir a endogamia nas universidades e facilitar a mobilidade de docentes e investigadores (§7.59, 7.63). A facilitação de estratégias autónomas de gestão de recursos humanos deverá acompanhar a revisão do estatuto legal das instituições de ensino superior, pelo menos sempre que o seu desempenho o recomende, viabilizando o reforço diferencial e progressivo da autonomia das instituições (§7.32).

6) Abertura das instituições do ensino superior à sociedade

A OCDE refere também que as instituições do ensino superior encontram-se de forma geral excessivamente fechadas e pouco ligadas às necessidades da sociedade (§5.40 a 5.46) e às exigências do mercado de trabalho (§7.61). A OCDE considera que as instituições do ensino superior manifestam uma insularidade que urge ultrapassar, nomeadamente através de uma efectiva abertura dos órgãos de gestão das instituições à comunidade (§7.65 e §7.66). Consultas sistemáticas e alargadas com empregadores, associações profissionais e estudantes sobre mudanças e padrões de empregabilidade, bem como de expectativas ligadas ao mercado de trabalho, devem ser promovidas de forma sistemática e continuada.

A insularidade das instituições, que no caso particular das universidades se reflecte em níveis excessivos de endogamia na contratação dos seus docentes, foi identificada como um problema que afecta a produtividade e a eficiência de todo o sistema (§7.64). Neste contexto, refere a OCDE, as instituições devem adoptar estratégias mais pró-activas de internacionalização, usando nomeadamente o tipo de parcerias entretanto desenvolvidas pelo Governo, devendo ainda incluir o desenvolvimento de programas de estudo em língua inglesa e a oferta de graus duplos com parceiros estrangeiros (§7.67 e §7.68).



MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E ENSINO SUPERIOR
Gabinete do Ministro

O relatório de avaliação do sistema de ensino superior em Portugal preparado pela equipa internacional designada pela Divisão de Educação da OCDE a pedido do Governo português vai ser apresentado quinta-feira (14 Dezembro) no Centro Cultural de Belém, em Lisboa.

Solicitado em Novembro de 2005, o relatório é uma avaliação extensiva, independente e objectiva de acordo com critérios internacionais, visando aconselhar e orientar a reorganização e racionalização do sistema à luz das melhores práticas internacionais.

O MCTES colherá do documento as apreciações julgadas oportunas para uma reforma integral e profunda do sistema de ensino superior português.

Equipa de avaliadores

A equipa de avaliadores nomeados pela OCDE que elaborou o relatório de avaliação do ensino superior em Portugal incluiu os seguintes peritos: Abrar Hasan, (coordenador da equipa da OCDE), Daniel O'Hare (Irlanda), Michael Gallagher (Austrália), Jon File (Reino Unido), Jane Wellman (Estados Unidos) e Paavo Lopponen (Finlândia). A equipa visitou Portugal durante duas semanas em Maio e reuniu com responsáveis de instituições do ensino superior público e privado, universitário e politécnico, com associações de estudantes, conselho de reitores, com a comissão de educação do Parlamento, com políticos, empresários, associações de empregadores, associações de sindicatos e ex-ministros do ensino superior.