

## **Implementação do Processo de Bolonha em Portugal**

### **Aspectos gerais**

José Ferreira Gomes  
Porto, 29.Junho.2004

A criação do Espaço Europeu de Ensino Superior implica um fortíssimo desafio para o ensino superior português que merece ser analisado em detalhe para permitir a construção de políticas apropriadas. De facto, a sustentabilidade do enorme progresso conseguido nos últimos 40 anos pode estar comprometida se não soubermos agora introduzir políticas de consolidação. Há um consenso generalizado quanto à necessidade desta consolidação embora possa haver as normais diferenças de opinião sobre o detalhe do enquadramento regulamentar a introduzir.

A situação actual caracteriza-se por um sistema binário, universitário/politécnico, sem canais de comunicação. Como nos outros países do continente, o sistema de ensino superior era detido, financiado e regulamentado pelo estado, havendo uma presença residual e recente da Universidade Católica. A forte pressão da procura estudantil levou à criação nos anos de 1980 de uma série de instituições privadas sem paralelo em nenhum outro país da EU-15. Estas instituições assumem-se em geral como tendo fins não lucrativos embora esta faceta tenha limitada credibilidade. A debilidade do sistema de controlo do conceito de Utilidade Pública levou à assunção recente do modelo de Fundação, escapando assim às obrigações inerentes a outros estatutos sem aparente compensação em termos de serviço ao bem público.

Apesar dos ganhos na generalização do sistema de ensino, a nossa taxa de cobertura é ainda baixíssima. O recente documento da UE “Educação e Formação 2010” atribui a Portugal uma taxa de alcance dos 12 anos de escolaridade de menos de metade do que é já corrente em vários países da recente adesão. 45% em Portugal para 67% em Espanha, 80% em França e 93% na Polónia. O nosso Governo anunciou recentemente o objecto de atingir o valor de 75% em 2010 o que, sendo ainda baixo, exigirá um enorme esforço. Acresce que é sabido que a maioria dos jovens que vão ganhar o acesso a 12 anos de escolaridade deveriam ser encaminhados para vias profissionalizantes com inserção na vida activa imediata ou a breve prazo (até 2 anos). Isto é em si mesmo um grande desafio que exige a criação de novas estruturas e a reconversão de outras, o que se tem mostrado difícil.

O conceito de aprendizagem ao longo da vida vai fazendo um lento caminho na nossa sociedade e as estruturas formais (escolas secundárias, politécnicos, universidades) têm dificuldade em criar uma oferta ampla, de qualidade e ajustada às necessidades. Porventura o melhor exemplo de sucesso está nos mestrados que, sendo muitas vezes de valor académico duvidoso, ganharam uma grande e crescente aceitação na nossa sociedade.

Procurarei alinhar algumas ideias que poderiam contribuir para a consolidação do nosso sistema de ensino superior e para a sua competitividade externa.

#### 1. Níveis de formação

Parece ser aceite a necessidade de aumentar a diversidade dos níveis de formação superior (ou pós-secundária) à medida que o número de jovens que atingem este nível educativo aumenta. Os documentos de Bolonha falam de três ciclos de formação que, na infeliz tradução da recentemente aprovada Lei de Bases, serão a licenciatura, o mestrado e o doutoramento. O chamado *sub-degree* aparece nesta Lei na forma de um CET de dois anos. Parece desejável que sejam incentivados outros níveis ou modos de formação que, não

tendo o estatuto de grau académico, poderão dar um diploma que seja valorizado no mercado de trabalho. Se, aceitarmos como norma *de facto* a duração (mínima) de 3+2+3 para os três graus de Bolonha, então estes outros diplomas deverão ter uma duração de cerca de um ano, deixando as formações mais breves para o espaço da formação contínua mais convencional. A Lei de Bases abre a porta a Especializações que à italiana deverão ser pensadas em primeiro nível (depois da nova licenciatura) e de segundo nível (depois do novo mestrado e ocupando um dos espaços dos actuais mestrados)

## 2. Rede institucional

A realidade portuguesa é a da coexistência de instituições de propriedade estatal com outras de propriedade privada. De entre estas, a Universidade Católica será talvez a única que persegue fins altruístas com o reinvestimento de todos os benefícios. Nos outros casos, o estatuto de fundação, cooperativa ou outro sugerem a prossecução de objectivos de benefício social (e não de lucro), o que ninguém, nem o estado, tomam a sério. Pode ser visto como (mais) um expediente legal de fuga ao fisco. De facto a falta de transparência e de prestação de contas (*accountability*) na sua gestão interna estão mais próximos de uma (também legítima) instituição com fins de lucro. Esta confusão entre o cultivo do saber e da sua transmissão aos jovens educandos e a prestação de serviços de formação superior é prejudicial ao desenvolvimento do sistema português e carece de urgente clarificação.

Embora possa haver dificuldade em explicitar as diferenças entre as culturas institucionais universitária e politécnica portuguesas, há um fosso profundo entre os dois subsectores, mesmo quando integrados como são os casos de Aveiro e do Algarve. Há que recuperar a mobilidade estudantil entre universidades, entre institutos politécnicos e entre ambos. Não é justo que um estudante que o sistema de acesso envie para determinada instituição aí fique preso até ao fim do seu curso, a não ser que queira pagar uma fortíssima penalização. Não poderemos recuperar a antiga mobilidade que se baseava na existência de uma estrutura curricular única mas é necessário oferecer aos estudantes percursos de transferência bem planeados.

Todos sabemos que a Europa gasta pouco com a educação superior. Os resultados agravam-se quando se pretende alimentar a ficção da igualdade entre todas as instituições que resultou da refundação das universidades na transição do antigo regime e que atingiu quase todos os países do continente com a excepção da França, que foi o seu ponto de partida e modelo mal copiado. Em Portugal temos a situação singular de ter um custo do secundário (por aluno) mais alto do que no superior e, aqui, as diferenças entre universidades e politécnicos são essencialmente devidas à maior juventude do corpo docente destes últimos. O Presidente do ACE (American Council of Education) disse há pouco em Turim que haveria espaço para uma *research university* por cada 5 milhões de habitantes. Mesmo discordando desta provocação deveríamos pensar um pouco antes de agravar a situação actual. Como seriam as nossas universidades sem o trabalho de meio século do IAC-INIC/JNICT-FCT? Não seria a altura de oferecer alguma “cenoura” similar aos nossos politécnicos ajudando-os assim a encontrar a sua missão?

Creio que faria sentido distinguir uma rede de educação - serviço público cujas instituições satisfaçam regras apertadas de qualificação, independentemente da sua propriedade e com fins não lucrativos. Um outro conjunto de instituições com uma organização de características empresariais mais sintonizada com a procura imediata de formação a preços definidos pelo mercado e que poderão ter fins lucrativos, uma rede de formação – serviço ao mercado.

## 3. Governo das instituições

As instituições de propriedade estatal gozam de grande autonomia formal (especialmente no sector universitário) e têm uma enorme participação dos funcionários e dos estudantes ao nível académico, de gestão e de governo. Por outro lado, nas instituições privadas não parece haver grande distanciamento entre a entidade proprietária e instituição de ensino, o

seu governo, a sua gestão e os seus órgãos académicos. A participação de funcionários e de alunos é nula a qualquer destes níveis de intervenção possível. A generalizada aceitação desta realidade é difícil de compreender. Se a natureza universitária exige a participação dos seus membros, então esta característica deveria ser aplicada a todas as instituições de educação superior. Se a diferença resulta da propriedade, então não se vê razão para que nas instituições de propriedade estatal os seus actuais estudantes docentes e funcionários assumam os poderes de verdadeiros proprietários. Se a eficácia da aprendizagem exige a participação, então deverá ser universal. Se a eficiência é incompatível com a participação alargada, então teremos de rejeitar esse regime nas instituições de propriedade estatal. Não se descortinando razões para a diferenciação, deverá construir-se um modelo de governo e de gestão administrativa e académica compatível com todos aqueles aspectos. A situação nos países de tradição anglo-americana na está longe disto. Nos países da Europa continental, os modelos de pendor autárquico (como o nosso) vão sendo abandonados. Recordemos os países nórdicos; na Holanda a intervenção do poder estatal (proprietário) a nível de governo foi recuperada em 1995 depois de 12 anos de pendor autárquico; a Dinamarca adoptou um modelo semelhante recentemente e mesmo a Áustria sentiu a necessidade de fazer a transição. Não há assim quaisquer razões históricas ou de princípio para manter o sistema actual. Em todos estes casos o modelo de governo adoptado procura separar o proprietário estatal ou não do governo da instituição. No caso de propriedade estatal é sempre introduzido um corpo intermédio encarregado de defender os interesses da instituição na prossecução do bem público no longo prazo. Sem uma modernização do sistema de governo das nossas instituições, será muito difícil conseguir os ganhos de qualidade, eficácia e eficiência que nos são exigidos hoje.

#### 4. Carreira académica dos docentes

Os argumentos aduzidos acima são também válidos no que diz respeito à carreira académica dos docentes. Não é compreensível que um estudante de uma universidade privada depare com um professor catedrático tendo como única credencial a que resulta da decisão do dono da casa! Não seria muito difícil estabelecer algumas regras simples que definam os patamares da carreira académica dos docentes das instituições da rede de educação - serviço público. Caberia depois à instituição a definição dos termos de contrato e, a manter-se o estatuto de funcionário público, as regras de contratação e promoção respectivas. Nas instituições da rede de formação – serviço ao mercado, não seriam aplicadas aquelas regras e não estariam obrigadas a contratar docentes de ensino superior para a leccionação dos seus módulos de formação.

As normas básicas poderiam definir simplesmente os níveis básicos. Sendo três como actualmente, poderia estabelecer que para o primeiro nível é exigido o doutoramento e que para a contratação como professor de topo (catedrático) uma habilitação nacional (a agregação actual) seria um pré-requisito. A manter-se o nível intermédio (actual professor associado) poderia introduzir-se uma outra prova de habilitação. Note-se que na vizinha Espanha, não só existem estes mecanismos como todos os outros professores que não sejam funcionários públicos carecem de uma acreditação prévia.

Será que com estes pressupostos seria possível fazer aprovar um novo estatuto de carreira sem que o governo caísse como vem acontecendo sistematicamente desde 1980?...

#### 5. Avaliação individual dos docentes

Os docentes que se entendam como docentes/investigadores académicos deveriam poder apresentar-se a um sistema de avaliação individual que os acredite para manterem a intervenção em certos actos académicos (orientação de doutoramentos, participação em júris de doutoramento, ou de habilitação (agregação)). A existência de algum estímulo moral poderá ser suficiente mas um pequeno estímulo financeiro (Espanha) ou grande (México) tem produzido milagres.

6. Organização e estímulo à I&D+i

O potencial de actividade de apoio ao desenvolvimento por parte dos institutos politécnicos está largamente esquecido. No discurso público usual, as universidades são criticadas por não fazerem o suficiente; os politécnicos nem sequer merecem essa crítica! Embora abertos a toda a comunidade, os apoios da FCT e da Agência de Inovação são quase monopolizados pelos investigadores (docentes) das universidades estatais. Alguns politécnicos começam a ter sucesso nesta área o que é muito louvável mas poderá eliminar definitivamente a pretensa diferença entre as culturas de aprendizagem universitária e politécnica. Para a afirmação de uma diferenciação da cultura de aprendizagem e de investigação dos institutos politécnicos, seria crucial a criação de uma linha de apoio a essas actividades, provavelmente com exigência de articulação com empresas ou outras entidades preferivelmente da região. Não tendo alguma vez a Agência de Inovação assumido essa função talvez o MCES devesse cometer esse encargo à FCT usando a sua experiência de avaliação. Conviria acentuar a diferenciação entre os programas focados na investigação para ampliar o conhecimento da humanidade e na investigação para a transferência de tecnologia e a introdução de inovação nas nossas empresas e organizações. A exemplo do que hoje acontece com algumas áreas apoiadas pela FCT, estou certo de que esta segunda linha de intervenção ganharia rapidamente um grande prestígio social que se reflectiria nos nossos politécnicos e, poderemos esperar, nas nossas empresas.