

O processo de Bolonha e a reforma do Ensino Superior em Portugal

A . O sistema de graus académicos em Portugal e na Europa.

É conhecida a afirmação de que as Universidades são incapazes de se auto - reformarem. A implicação é que a reforma tem de ser forçada do exterior aproveitando alguma oportunidade de força política externa ou de fragilidade interna. Assim poderá ser entendida a reforma pombalina ou a reforma de 1975-1979. A primeira, apesar de muito voluntarista, teve efeitos efémeros quer pelas dificuldades internas da própria universidade quer pelas alterações do meio social, começando pelo terramoto de Lisboa e terminando na rotura do nosso tecido social e económico produzida pelas invasões napoleónicas e posterior guerra civil. Após 1974, a convulsão da vida interna da universidade permitiu que a lei de gestão de 1976 e o estatuto de carreira de 1979 tenham sido bem aceites e se tenham mantido no essencial inalterados até ao presente, resistindo aos frequentes anúncios de reforma. A estrutura de graus académicos que conhecemos é o fruto de uma longa evolução com adendas, simplificações e re-estruturações mas sem nunca, em tempos recentes, ter sido objecto de uma reformulação global. Paradigmática é a queda do antiquíssimo bacharelato e o seu renascimento nos anos de noventa e setenta. No essencial, não fomos capazes de manter a diferenciação entre o bacharel e o licenciado. A este era exigida uma tese cuja defesa dava direito ao título de doutor. A tese baixou de nível; por ineficaz foi depois abandonada... O resultado é o país de doutores e engenheiros que conhecemos com alguma confusão internacional quanto ao uso dos títulos. Diga-se que o *dottore* italiano (também incómodo na tradução anglo-americana) se manteve até ao fim (reforma de 1999) com uma tese de certa relevância. O mesmo se pode dizer da tesina espanhola que ainda sobrevive.

A Universidade portuguesa passou por uma enorme transformação no último meio século. De um enorme atraso passamos a uma situação em que o diálogo com os países mais desenvolvidos é possível . O corpo docente só nos anos setenta pôde começar um processo de profissionalização como criador- transmissor de conhecimentos. Antes disso, vivíamos num extremo pauperismo das condições de trabalho na Universidade aliado a uma carga docente elevadíssima e a uma remuneração só compreensível como fonte secundária de rendimentos. A profissionalização do corpo docente é ainda incompleta mas teve grandes avanços desde 1979. Guardadas certas distâncias, pode notar-se que este processo encontra certo paralelismo em Espanha através da Lei de Reforma Universitária de 1980, que a recentíssima lei orgânica de universidades de 20 de Dezembro de 2001 apenas retocou.

Ao mesmo tempo, a duração dos cursos de licenciatura sofreu uma redução bastante generalizada de um ano a partir da lei de 1971 que converteu os cursos de engenharia de seis

para cinco anos. No entanto, os bacharelatos que tinham sido introduzidos para satisfazer mais rapidamente a grande procura de professores durante o período de grande expansão do ensino básico e secundário foram abandonados pelas universidades e têm um sucesso moderado nos institutos politécnicos. Em determinadas áreas têm uma boa aceitação no mercado de trabalho mas a sua procura pelos jovens na fase de acesso ao Ensino Superior é apenas a de último recurso depois de lhes serem fechadas as carreiras mais longas. Chegámos assim ao sistema de graus académicos português que, nesta área, não se afasta muito do espanhol. (Na área de pós-graduação as diferenças são muito importantes: Em Espanha não existe nada semelhante ao mestrado como grau nacional e o Doutoramento inclui a realização de alguns cursos e exames de exigência variável.) A Laurea italiana tendia a alongar-se com a dissertação final. Os países germânicos e nórdicos tinham cursos em geral mais longos e que se prolongavam muitíssimo pelo acesso bastante generalizado ao doutoramento em muitas áreas. Os franceses herdaram de Napoleão um sistema complexo que parece funcionar bem na sua heterogeneidade e diferenciação. A crise de 1968 levou à criação de um primeiro ciclo de dois anos (DEUG) nas universidades correspondente aos *cours préparatoires aux grandes écoles* que são feitos nos *lycées*. Ao sistema muito diferenciado institucionalmente corresponde uma enorme diversidade de graus descritos por um conjunto de siglas impenetrável a um não iniciado. Terá sido esta situação a precipitar a declaração da Sorbonne (25 de Maio de 1998) em que os parceiros italianos e alemães tinham os seus próprios objectivos, nomeadamente, uma mais rápida chegada dos jovens ao mercado de trabalho. Passada a fase de alto desemprego na maioria das economias europeias, estavam criadas as condições políticas para se atacar o que era tomado como ineficiência do Ensino Superior. Um ano depois da Sorbonne aí estavam os três signatários continentais a introduzir as suas reformas. O parceiro britânico limitou-se a considerar que o continente se aproximava do seu próprio modelo pelo que não haveria nada a mexer, embora isto possa não ser exactamente verdade. Do lado francês a alteração foi simples: nada foi mudado na estrutura institucional e de graus para apenas definir um novo grau – o *mastaire* – a atribuir a todas as formações de 5 anos. Seja um Ingénieur dois + três em *Grande École*, seja um DEUG - Licence – Maitrise – DEA em Universidade, ambos passam a deter novo Mastaire para benefício do empregador internacional (leia-se anglo-americano) que agora saberá que nível de formação foi atingido pelo jovem francês. (Note-se que o DEA é um pré – requisito para entrada no doutoramento e já é leccionado numa *École Doctorale*.) Em Itália a reforma foi mais profunda. A troca de um aumento da autonomia universitária, foi aceite pelas universidades a introdução de uma saída intermédia aos três anos de curso seguida da *Laurea Specialistica* ao fim de cinco anos. Ainda não saíram os primeiros alunos do novo sistema que se está a generalizar a todas as universidades apesar das muitas dúvidas e até hesitações políticas. Na Alemanha foi conseguido o milagre de um acordo de todos os estados federados (que têm as competências na área da educação) para a introdução de novo *Magister* de três + dois anos que começou a funcionar em paralelo com o antigo *Diplom*. Apesar da rápida introdução do novo modelo em muitas universidades (sem extinguir o antigo) a perspectiva generalizada é de

que o mercado de trabalho irá decidir o futuro. A maioria dos países centro-europeus e nórdicos introduziram já ou estão a estudar reformas do mesmo tipo, embora a saída intermédia nem sempre esteja a ser usada.

Até mesmo na Suíça, o governo federal criou uma agência para preparar uma adaptação do seu sistema de Ensino Superior através de consultas com os cantões e as instituições federais. Em Espanha, nada foi feito nem parece haver qualquer preocupação do governo nacional ou das autonomias. A nova lei de ordenamento que substitui a de 1980 concentrou todos os esforços governamentais e todas as resistências das universidades. Só o conselho de Reitores fez um primeiro comentário bastante ligeiro.

Que conclusão se pode tirar deste esboço rápido?

1. Os três signatários continentais da declaração da Sorbonne introduziram de imediato reformas que assumiram a forma de uma contracção com saída intermédia nos países de carreiras com duração efectiva acima dos cinco anos; na França, onde o sistema já era muito heterogéneo e tinha saídas intermédias, apenas foi introduzida uma nova designação para as formações de cinco anos que mantêm toda a sua diferenciação. Obtêm-se assim “um sistema de graus comparáveis e de fácil leitura”.
2. A maior competitividade dos sistemas de Ensino Superior, a mobilidade dos estudantes e a sua empregabilidade, outro dos objectivos deste processo, podem ser incrementadas pelas reformas introduzidas mas não há ainda prova empírica do seu sucesso.
3. Todos os países europeus e muitos países de outros continentes têm-se mostrado muito sensíveis a este processo de reforma e introduziram já reformas dos seus sistemas de graus académicos ou conduzem estudos nesse sentido. Caso paradigmático é a Suíça que, apesar da sua bem guardada independência e da complexidade do seu sistema legislativo interno (em particular, em matérias educativas) está a avançar a grande velocidade. O ETH de Zurique tem já aprovado internamente um plano de implementação global a introduzir nos próximos anos.
4. A oferta e a procura de formação superior transnacional está a crescer a alto ritmo com balanços positivos para os países de língua inglesa e com sistemas mais competitivos. O número de europeus a estudar nos Estados Unidos tomou-se maior que o número de americanos na Europa pela primeira vez há cerca de dez anos.

Os Estados Unidos sempre foram um polo de atracção quer pelo seu avanço tecnológico e domínio cultural quer pelo dinamismo e competitividade das suas universidades. No Reino Unido, a atractividade de velha cabeça de império foi renovada e relançada pelas duras reformas de Thatcher nos anos setenta. A Austrália é nesta altura o país mais dinâmico e agressivo internacionalmente atraindo uma quota importante de estudantes da Índia, China e Sudoeste Asiático. Deve notar-se que neste país a relativamente alta taxa de repetência desapareceu completamente com a introdução de propinas a custos reais!

Os países do continente europeu aperceberam-se da sua baixa capacidade de atracção de estudantes estrangeiros e as reformas introduzidas têm também por grande objectivo inverter esta tendência. A oferta de cursos em inglês em países onde isso é novidade

absoluta reflecte esta mesma preocupação. A recente tentativa dos Estados Unidos de introduzirem os serviços de educação na actual ronda negocial da Organização Mundial do Comércio é vista como uma campanha de alarme adicional.

B. O Sistema de Ensino Superior Português

Para o crescimento rápido da população a frequentar o Ensino Superior no último quarto de século, Portugal encontrou soluções únicas na Europa. De facto, o papel do Ensino Superior privado é único só poderão estar agora a repetir-se em alguns países da Europa Oriental. Serviu de escape para o excesso de procura que as instituições públicas não foram capazes de satisfazer, chegando a receber mais de 50% dos jovens. O resultado final é um sistema complexo de Universidades e Institutos Politécnicos Públicos e Privados. A percepção generalizada é que o nível dos cursos é bastante diverso embora produzam os mesmos efeitos legais. O sistema de avaliação recentemente generalizado a todas as instituições foi desenhado numa perspectiva de auto-melhora evitando a todo o custo a definição de níveis mínimos ou de indicadores quantitativos. Não há estudos comparativos que permitam posicionar o nosso sistema de Ensino Superior no quadro europeu ou numa perspectiva internacional mais alargada. A evidência pontual de sucesso de graduados nossos quando colocados em instituições estrangeiras não pode servir de padrão de comparação. Um recente relatório do Fundo Monetário Internacional (Staff Country Report No.99/135) publicado em 23 de Setembro de 1999 incide mais no ensino básico e secundário para concluir que *“Portugal’s low educational performance has coincided with the highest level of primary and secondary expenditure relative to GDP in the OECD, suggesting a large degree of inefficiency.”*

A ser verdadeira esta situação, é de crer que o Ensino Superior reflecta alguns destes problemas. (Isto, para não tomar a posição mais radical de dizer que nele estão as causas dos problemas pela sua responsabilidade na formação de professores.) Numa altura em que toda a Europa introduz reformas no Ensino Superior, devemos assim ter a preocupação adicional de criar condições para uma progressiva melhoria de resultados medidos também pela qualidade dos diplomados.

Temos um sistema binário, universitário e politécnico com uma componente pública e outra privada; todas estas instituições estão autorizadas a conceder o grau de bacharel e de licenciado, estando reservado para as universidades o grau de mestre e de doutor. Embora formalmente equivalentes são conhecidas as enormes diferenças de “média” de entrada nas diversas instituições e acredita-se que esta diferença se reflecta na qualidade académica dos diplomados.

Estas grandes diferenças podem ser vistas como um valor positivo para a nossa sociedade desde que sejam como tal assumidas e haja um sistema transparente ao empregador.

De facto, é limitado o número de postos de trabalho em que os conhecimentos técnicos transmitidos ao longo do curso são cruciais e que por isso uma boa performance académica deixa prever uma igualmente boa performance profissional. Para além da formação técnica específica, a função do Ensino Superior é ajudar os nossos jovens a adquirir competências

ditas transversais que irão ser-lhes úteis ao longo da vida. Para cada jovem, individualmente, a Escola deverá criar o ambiente de formação e fornecer-lhe a informação necessária para que ele possa ingressar na complexa vida profissional o mais bem equipado possível. As enormes diferenças entre os perfis profissionais requeridos e as diferentes capacidades, interesses e motivações dos jovens recomendam que o sistema de Ensino Superior seja muito heterogéneo para satisfazer todos os jovens e todos os futuros empregadores. Este é um dos ganhos conseguidos pelo rápido crescimento do nosso sistema de Ensino Superior. Deverá agora ser consolidado na sua heterogeneidade e dotado da máxima transparência para estudantes e empregadores. Evitemos a bitola única que a recente Lei do Ordenamento parecia tender a introduzir!

Uma preocupação generalizada a todas as instituições é a de reforçarem as suas capacidades para receberem estudantes mais velhos já com experiência profissional. Acolherem e recolherem profissionais que ali irão procurar a re-qualificação ou simplesmente novas competências cuja carência foi identificada. Este é um novo público com exigências bem diferentes dos jovens adultos a que as universidades estão mais habituadas. Os conteúdos, a estratégia pedagógica e a organização das unidades de ensino/aprendizagem terão de ser totalmente repensados. A reconversão não é simples e não pode ser conseguida apenas com financiamentos públicos numa reedição do FSE... Vai ser preciso dinheiro mas para pagar serviços num quadro competitivo e avaliado. Se for possível associar à reforma de Bolonha a introdução de uma componente profissionalizante mais forte do que o que é tradicional nas nossas instituições, talvez se consiga facilitar a entrada de jovens no mercado de trabalho e preparar as instituições de Ensino Superior para uma nova cultura de formação ao longo da vida.

A alta taxa de repetência do sistema de Ensino Superior português torna-o dispendioso e pouco atractivo para alunos estrangeiros. Deverá lembrar-se que este é um problema muito antigo e comum a outros países europeus e que nos últimos anos tem havido entre nós grandes melhorias. A duração média dos estudos de um licenciado (em relação à duração formal respectiva) é hoje mais baixa do que alguma vez foi ao longo de todo o século XX e os ganhos de eficácia são enormes. Contudo, a generalização do acesso ao Ensino Superior torna este desperdício mais visível e mais significativo na despesa nacional. O aumento de transparência internacional torna também este fenómeno ainda menos bem tolerado. Sendo um fenómeno complexo, ele resulta de uma certa cultura do sistema: do lado dos alunos que à chegada à Universidade encaram mais seriamente a recepção ao caloiro do que a adaptação a novos métodos de aprendizagem; do lado dos professores, a antiguidade da tradição cria uma certa insensibilidade e há até a percepção de que uma alta taxa de reprovações é o único garante da qualidade e da importância relativa da disciplina. Um outro factor responsável pela baixa de rendimentos do sistema, e este de origem mais recente, está associado ao desajuste entre as opções dos jovens e as soluções que o sistema de acesso com *numerus clausus* lhes oferece. Isto resulta em que um grande número de alunos estacione nos primeiros anos de certos cursos sem verdadeiramente os considerarem como opção definitiva enquanto avaliam

novas tentativas de acesso em anos seguintes por vezes de forma totalmente irrealista. Embora este fenómeno se venha lentamente atenuando por razões demográficas, ele é ainda suficientemente dramático para exigir alguma forma de saída alternativa.

C. Bases para uma reforma.

Da discussão anterior decorrem algumas sugestões que deverão enformar a reforma do Ensino Superior português.

1. A reforma deve ser conservadora. Conhecida a facilidade com que as nossas instituições vestem roupa nova em corpo velho parece necessário convidá-las a uma reforma profunda não lhes permitindo simplesmente uma nova roupagem. Os riscos de uma alteração súbita do sistema de graus são elevadíssimos. Para além da tentação de travestidura do velho em novo, a sensibilização do mercado de trabalho é demasiado lenta para que alguma reforma menos bem reflectida tenha sucesso. Feita uma reforma, demorará pelo menos um quarto de século até que os novos graduados atinjam posições de comando na sociedade e assim integrem o novo modelo na percepção social mais generalizada. Pensemos nos exemplos do Bacharel, do Mestre ou no posicionamento no mercado de trabalho de muitos cursos de criação recente. Por outro lado, o reposicionamento dos actuais graus de Bacharel, Licenciado e Mestre tem efeitos profundos na função pública, nos novos e nos antigos graduados, e isto deve ser avaliado com muito cuidado. Mude-se o que for necessário mudar mas só isso. Se alguma dificuldade houver com a percepção internacional dos graus será mais fácil e mais seguro elaborar um bom glossário de tradução dos títulos e um suplemento de Diploma bem cuidado.

Sendo necessário no quadro de Bolonha fazer sobressair apenas dois dos actuais três graus - Bacharel – Licenciado – Mestre – deveriam manter-se aqueles que são mais estruturados e estão já mais bem estabelecidos, o Bacharel e o Licenciado.

O grau de Mestre poderia passar ao que em Espanha se chama uma *Titulacion Propria* das universidades e poderia ser usado, tal como já acontece hoje para uma diversidade de formações quer de cariz inicial quer de educação contínua.

Se algum receio houver de confusão entre a *Licence* francesa e a Licenciatura portuguesa, então crie-se um novo nome. A tentação de redenominação de velhas licenciaturas em mestrados poderá ser difícil de aceitar pelos velhos mestres e parece um passo mais no facilitismo nacional e na auto-promoção sem avaliação exigente e autónoma.

Não há dúvida que as licenciaturas actuais, pelo menos as de cinco anos, correspondem bem aos requisitos do que a versão inglesa do documento de Bolonha chama *Master*. Corresponde ao velho M.A. britânico (normalmente de quatro anos) mas não ao M.Sc. britânico que é o progenitor principal do Mestrado português. Também o novo *Mastaire* francês tem cinco anos onde se inclui uma pequena dissertação.

Em termos do verdadeiro conteúdo da reforma, os nomes são secundários mas na imagem pública e nos reflexos internos que daí advêm os nomes são quase tudo!

Uma versão conservadora poderia manter o Bacharelato actual como equivalente ao B.A. britânico ou *Bachelor* na versão inglesa de Bolonha. O novo *Master* seria o nosso licenciado actual, talvez com o requisito adicional de uma pequena dissertação ou estágio em posto de trabalho de seis meses para as actuais licenciaturas de quatro anos. O Mestrado desapareceria como grau mas seria permitido às universidades como pós-graduação satisfazendo certos requisitos. O Doutoramento de três a quatro anos parece acima de quaisquer discussões embora a necessidade de criação de Escolas Doutorais deva ser bem avaliada.

2. A reforma deve combater o “insucesso” e facilitar a entrada no mercado de trabalho. A maior importância das reformas está por vezes nos pontos secundários ou acidentais. Sugere-se aqui que, mais do que a grandiosa discussão esboçada atrás sobre a estrutura de graus e dos seus nomes, a grande inovação deveria ser a introdução do que o jargão inglês se chama o *sub – degree level qualification*. Isto não é mais do que o DEUG que os franceses introduziram na sequência da crise de 1968 e cuja importância é salientada por Guy Haug, “Trends and Issues in Learning Structures in Higher Education in Europe”, 18. Ago. 1999, Hochschul Rektoren Konferenz, www.hrk.de. Sugere-se que todas as instituições de Ensino Superior português, mantendo os seus bacharelatos ou licenciaturas actuais ou os novos cursos a introduzir na sequência da reforma, concedam um diploma novo aos alunos que completem os dois primeiros anos curriculares. Com este diploma, os estudantes poderiam continuar o mesmo curso, mudar para outro curso (bacharelato ou licenciatura onde fossem aceites ou transitar para uma formação profissionalizante que, tendo a duração de um ano, poderia dar um novo tipo de bacharelato. Todas as universidades e institutos politécnicos seriam convidados a criar este tipo de formação breve, a exemplo do que existe em França.

Aos estudantes seria assim facilitada uma estratégia para reorientar as suas opções; as instituições de Ensino Superior, mesmo as mais afastadas do mundo profissional, seriam estimuladas a criar estas formações curtas e assim aprender a aproximar-se do mercado de trabalho e a equipar-se também para a formação ao longo da vida. Se um grupo de Química Computacional de uma universidade francesa é capaz de liderar a oferta de uma destas formações curtas de um ano, qual dos departamentos das nossas universidades não será capaz de o fazer também?

Existem já em Portugal programas deste tipo fora do sistema formal. Pode acreditar-se que a estratégia aqui sugerida poderia permitir a muitos jovens encahados nos primeiros anos de cursos e sem objectivo à vista sair da Universidade com uma formação profissionalmente reconhecível (e, um grau de Bacharel que as universidades poderiam retomar) para eventualmente regressarem mais tarde para completar o segundo ciclo do mesmo ou de outro curso.

3. A reforma deve promover a heterogeneidade de níveis de formação e de públicos com transparência e avaliação.

Pelos argumentos expostos acima deve estimular-se a heterogeneidade de que de facto já goza o sistema de Ensino Superior mas aumentar a transparência para que esta heterogeneidade seja percebida explicitamente pelo público estudantil, pelo público empregador e pela sociedade em geral. Mais tarde ou mais cedo terá de se abandonar a pretensa homogeneidade do sistema e a pretensa equivalência total entre formações de instituições diferentes. Terá de aumentar-se o papel do mercado na definição dos níveis de formação mas isso terá de ser ajudado por um sistema de avaliação e acreditação mais transparente e com resultados mais acessíveis à sociedade a quem as instituições têm de prestar contas. Será útil reflectir sobre o sistema francês. Esse sistema mantém uma enorme heterogeneidade de níveis, de objectivos e até de tutelas. Também no sistema norte-americano, a distância entre a melhor universidade de investigação e o mais humilde *Community College* quase ultrapassa qualquer possibilidade de comparação e contudo ambas têm um papel igualmente importante para a sociedade. Este serviço é contudo prestado a custos muito diferentes. Registe-se que, mesmo ignorando as contribuições federais através de fundos para investigação e o nível acentuadamente crescente das propinas, o custo por aluno para o Estado da Califórnia varia de 1: 2: 3 para os *Community Colleges*, a rede da *California State University* e a rede da *University of California* todas controladas pelo governo do Estado. Em Portugal os custos médios por aluno no Ensino Superior Politécnico são próximos (Público, 22.09.01 e Joaquim Azevedo, "Avenidas de Liberdade", Ed. Asa, 2001) de 75% dos custos correspondentes no Ensino Superior Universitário estando aqui incluídos custos salariais que nos Estados Unidos seriam imputados à investigação. (Os salários dos dois meses de verão dos professores americanos são pagos através dos projectos de investigação dos próprios professores). Contudo, os custos efectivos por aluno para os primeiros anos são bastante inferiores como se pode ver no sistema espanhol mesmo depois de corrigidos alguns excessos de massificação. Mas não será aqui o lugar para aprofundar a análise de custos do sistema de Ensino Superior.

Uma preocupação que o reformador deverá ter é a de manter um perfil de formação aprofundado, pelo menos para uma parte dos estudantes. Neste ponto a criação de uma saída intermédia com valor no mercado de trabalho pode conduzir a um aligeiramento de formação básica que tradicionalmente se realiza nos primeiros anos dos cursos.

Poderá ser por evitar este risco que a saída intermédia, *Bachelor*, introduzido em cursos de engenharia dos países nórdicos tem um valor puramente formal, sendo raramente utilizada pelos alunos. Contudo, reconhecendo-se a conveniência de flexibilizar o percurso do estudante, ainda que se mantenham os perfis longos como aqui é advogado, devem preparar-se medidas correctivas para complementar mais tarde a formação básica exigida para se atingir os níveis mais avançados em muitas disciplinas. O método bem estabelecido e generalizado nos Estados Unidos, que também é usado muitas vezes no

Reino Unido e que foi recentemente introduzido na Holanda e noutros países europeus é a criação de cursos de Doutoramento com parte curricular, as chamadas *graduate schools*, escolas para graduados ou escolas de doutoramento. A lei portuguesa actual (Dec-Lei 216/92 de 13 de Outubro) já o permite mas só foi usada de forma sistémica em alguns casos isolados, especialmente na área de biologia humana. A par da futura reforma do sistema de graus, deveriam criar-se incentivos para a generalização dos cursos de doutoramento e de um sistema sério de acreditação e avaliação de todos os programas de doutoramento.

Este é um ponto particularmente sensível porque alguma forma de acreditação e (ou) avaliação existe na maioria dos países e este processo é particularmente sério no Brasil, um país com quem há já relações importantes que terão de ser muito alargadas num quadro generalizado de internacionalização.

José Ferreira Gomes, Jan/2002