

POLÍTICAS EDUCATIVAS PARA O ENSINO SUPERIOR NA UNIÃO EUROPEIA: UM OLHAR DO LADO PORTUGUÊS

JOSÉ AUGUSTO PACHECO*

RESUMO: O texto contém dois propósitos fundamentais: analisar as políticas educativas para o ensino superior na União Europeia, sobretudo nos objectivos estratégicos declarados para esta década, e olhar, de uma forma mais particular, para a realidade portuguesa, num momento em que se discute tanto a missão da universidade no contexto da globalização e das políticas de prestação de contas.

Palavras-chave: União Europeia. Portugal. Ensino superior.

EDUCATIONAL POLICY ABOUT HIGHER EDUCATION IN THE EUROPEAN UNION: A PORTUGUESE OVERVIEW

ABSTRACT: The text has two main proposals: to analyse the educational policy about higher education in the European Union, mainly in what concerns the strategic goals defined to this decade and to examine the Portuguese reality, in a moment where the mission of the university either in the context of globalisation or within accountability policy is very discussed.

Key words: European Union. Portugal. Higher education.

Introdução

A actual realidade da União Europeia já foi uma utopia. Ou ainda o será nalguns aspectos, tais como foram pensados por Jean Monet. Com a assinatura de diversos tratados, certos países da Europa começaram a aprofundar laços de cooperação que, rapidamente, estender-se-iam da economia à política, cultura e educação. A

* Professor associado com agregação da Universidade do Minho. *E-mail:* jpacheco@iep.uminho.pt

união monetária, consagrada por meio do euro, foi mais um passo significativo, cujas consequências são ainda imprevisíveis. E as estrelas amarelas, em circunferência, num fundo azul vão aumentando em direcção à construção da grande casa europeia, que poderá ter na sua porta de entrada esta frase identitária, parafraseada de Sócrates: “Não sou português, nem grego, mas cidadão europeu”.

As mudanças educativas têm conhecido uma aceleração inusitada em virtude de questões muito diversas. Se a globalização é um factor preponderante nessas mudanças é porque há desafios sociais e económicos aos quais a educação, em geral, e o currículo, em particular, são chamados a dar respostas, pretensamente imediatas. Debatemos neste texto as políticas educacionais sobre o ensino superior na União Europeia, não deixando de olhar para a realidade portuguesa, colocando em relevo o desafio que é colocado à educação: desempenhar um papel central na construção de uma sociedade europeia do conhecimento e de um espaço competitivo no nível económico.

Objectivos dos sistemas de educação e formação

Os dois pilares fundamentais do espaço europeu correspondem à *harmonização* dos sistemas sociais¹ e à afirmação da sua *identidade* no âmbito internacional² e têm, actualmente, como argamassa constitutiva a educação e a formação. Daí que o documento sobre os *objectivos futuros concretos dos sistemas de educação e formação*³ seja crucial na definição dos objectivos estratégicos para *tornar o espaço europeu de aprendizagem ao longo da vida uma realidade*⁴ e possibilitar a emergência de uma Europa do conhecimento.

O enunciado do documento sobre os objectivos parte de uma afirmação conclusiva quanto ao papel da educação e formação: contribuição para a Europa se tornar “na economia baseada no conhecimento mais dinâmica e competitiva do mundo, capaz de garantir um crescimento económico sustentável, com mais e melhores empregos, e com maior coesão social”.⁵ Para além dos valores humanistas, são atribuídos à educação e formação seis objectivos (três gerais e três estratégicos) bem elucidativos da forte relação entre educação/formação e conhecimento/competitividade.

- Desenvolvimento do indivíduo, para que possa realizar todas as suas potencialidades e ter uma vida feliz.
- Desenvolvimento da sociedade, em especial por meio do fomento da democracia, da redução das disparidades e das

injustiças entre indivíduos ou grupos e da promoção da diversidade cultural.

- Desenvolvimento da economia, assegurando-se que as competências da força de trabalho correspondam à evolução económica e tecnológica.

Os objectivos estratégicos, definidos para um horizonte de dez anos, entretanto desmultiplicados noutros objectivos e/ou acções, são os seguintes:

A) Aumentar a qualidade e a eficácia dos sistemas de educação e formação na União Europeia.

A1) Melhorar a educação e a formação dos professores e formadores.

A2) Desenvolver as competências para a sociedade do conhecimento.

A2.1) Melhorar a aptidão para a leitura, a escrita e a aritmética.

A2.2) Actualizar a definição das competências básicas para a sociedade do conhecimento.

A2.3) Manter a faculdade de aprender.

A3) Garantir a todos o acesso às Tecnologias de Informação e Comunicação.

A3.1) Equipar os estabelecimentos de ensino e os centros de aprendizagem.

A3.2) Envolver os professores e formadores.

A3.3) Utilizar redes e recursos.

A4) Aumentar o recrutamento nos estudos científicos e técnicos.

A5) Utilizar de melhor forma os recursos.

A5.1) Melhorar a garantia da qualidade.

A5.2) Garantir uma utilização eficaz dos recursos.

B) Facilitar o acesso de todos aos sistemas de educação e formação.

B1) Ambiente de aprendizagem aberto.

B2) Tornar a aprendizagem mais atraente.

B3) Promover a cidadania activa, a igualdade de oportunidades e a coesão social.

C) Abrir os sistemas de educação e formação ao resto do mundo.

C1) Reforçar os laços com o mundo do trabalho, a investigação e a sociedade no seu conjunto.

C2) Desenvolver o espírito empresarial.

C3) Melhorar a aprendizagem das línguas estrangeiras.

C4) Aumentar a mobilidade e os intercâmbios.

C5) Reforçar a cooperação Europeia.

Com efeito, trata-se de uma proposta que responde a duas preocupações: por um lado, definir um perfil de competências globais para a educação e formação do cidadão europeu, tal como o fizeram os Estados Unidos, nos finais do século XX, quando do debate acerca da *Nação em Risco*;⁶ por outro lado, criar normas sobre as políticas educativas – com ênfase na clarificação de áreas de conhecimento, na declaração de critérios de empregabilidade e na proposta de parcerias – e curriculares, sobretudo na abordagem de uma cultura básica comum que seja o suporte de um currículo europeu. Estaremos ou não perante os primeiros objectivos estratégicos de um currículo europeu que dê sentido social à educação obrigatória e atribua uma finalidade profissionalizante aos ensinos secundário e superior?

Hoje em dia, a educação é perspectivada pela existência de espaços escolares e extra-escolares que consagram tanto a diversificação como a homogeneização de processos e práticas de formação. A problemática do currículo comum, tanto menosprezada pelos educadores críticos, é algo que deve ser discutido, mormente a partir do momento que se reconhece a educação como um direito cultural. Desse modo, o currículo comum, formulado e desenvolvido de maneira flexível, tem que dar resposta ao pluralismo social e cultural, admitindo as diferenças entre culturas sem renunciar à universalidade de muitos traços culturais e de certos objectivos básicos (Gimeno, 2002).

Contudo, e tal como é comumente defendido em diversos documentos de organismos multilaterais e na bibliografia que reconhece a vantagem da empreserealização da educação, o currículo comum é expresso na forma de competências muito genéricas, para as quais contribuirão a escola, em termos de uma formação geral, de pendor vocacional, e o mercado de trabalho, na forma de uma formação específica, de natureza ocupacional. Numa perspectiva muito pragmática, mas redutora do papel da educação, admitir-se-á que a escola tem a função de veicular

saberes, cuja importância é mais validada pelo empregador que pelo professor.

As identidades educacional e curricular são, assim, conjugadas com o espaço europeu de aprendizagem ao longo da vida e a Europa do conhecimento, mediante o reforço de uma política europeia das universidades no sentido de tornar a Europa “na economia do conhecimento mais competitiva e dinâmica do mundo”.⁷

Para além das atribuições culturais que lhe são confiadas, a educação surge, nos documentos de orientação da União Europeia, entre as políticas que promovem a competitividade económica e empresarial, num quadro de mudanças advindas da globalização, e que, por isso, devem reforçar a Europa do conhecimento. A nova economia baseada no conhecimento parte da convicção de que este é a chave da competitividade e do desenvolvimento económico e social europeu.

Por isso, não é sem razão que o ensino superior, tal como foi pensado a partir do século XIX, seja chamado a reforçar o projecto de identidade política (Amaral & Magalhães, 2000), dantes nacional, agora europeia. Ao Estado-Nação sucede o Estado-União, um espaço de soberania fragmentada, mas cimentada pela homogeneização das políticas económicas. Tal tem vindo a ser proposto por organismos, como o Banco Mundial e a OCDE, quando atribuem ao ensino superior uma importância capital para o desenvolvimento económico, na base dos critérios pertinência, qualidade e internacionalização (Catani & Oliveira, 2000).

Espaço europeu de aprendizagem ao longo da vida

Tornar a Europa do conhecimento uma realidade significa o reconhecimento de um espaço europeu de aprendizagem ao longo da vida que englobe aspectos que são essenciais em qualquer documento económico direccionado para a competitividade e a qualidade: espaços de aprendizagem, empregos, conhecimentos, competências, recursos e parcerias.

A valorização da aprendizagem (formal, não-formal e informal) é um dos vectores principais nos documentos que são discutidos no âmbito da União Europeia e ainda mais nos documentos de orientação sobre as políticas educativas. O conceito de aprendizagem ao longo da vida é associado a uma estratégia europeia para o emprego e reúne consensos relativamente a quatro áreas globais de formação: realização pessoal, cidadania activa, inclusão social e empregabilidade/

adaptabilidade.⁸ A definição “aprendizagem ao longo da vida” consagra, assim, “toda a actividade de aprendizagem em qualquer momento da vida, com o objectivo de melhorar os conhecimentos, as aptidões e competências, no quadro de uma perspectiva pessoal, cívica, social e/ou relacionada com o emprego”.⁹

Tal conceito pressupõe, em termos de operacionalização, repensar estratégias que conduzam, segundo os signatários do documento, ao trabalho em parceria no âmbito do espectro da aprendizagem, à apreensão da procura de aprendizagem (de acordo com os objectivos anteriormente referidos), à mobilização de recursos adequados, à facilitação do acesso às oportunidades de aprendizagem, ao fomento duma cultura de aprendizagem e, por último, à procura da excelência. A posição da União Europeia em face do conceito de aprendizagem ao longo da vida insere-se no contexto do *Relatório Delors*, pois é por meio dele que se procurará alcançar uma sociedade educativa e uma sociedade aprendente, “a partir de quatro tipos de aprendizagem: aprender a conhecer, aprender a fazer, aprender a ser e aprender a viver junto” (Shiroma, Moraes & Evangelista, 2002, p. 67).

Aprendizagem e competência são as duas faces de uma política de educação e formação centrada na economia do conhecimento, pois o Estado que não definir os saberes de base será um Estado desligado da nova realidade europeia ou da grande casa do conhecimento que se procura edificar em nome da competição económica. Mais uma vez – e o currículo das organizações de aprendizagem obedece a uma tradição inventada,¹⁰ na medida em que as propostas ora se repetem, ora são reformuladas – o conhecimento é redefinido em função de interesses económicos, tal como o demonstram diversos estudos sobre as disciplinas escolares e as áreas de conhecimento (Goodson, 2001).

Advoga-se ainda, no referido documento, que estamos num tempo de transição: do conhecimento para a competência e do ensino para a aprendizagem pelo que os “aprendentes devem, na medida do possível, assumir a responsabilidade da sua própria aprendizagem e procurar activamente adquirir conhecimentos e desenvolver as suas competências”.¹¹

Esta declaração tem suscitado muitas reacções tanto de cientistas como de *opinion makers* porque se fala de uma pedagogia inovadora e se abandona o *magister dixit*, ou, melhor dizendo, uma cultura de aprendizagem exigente que tem como primeiro referencial o professor e/ou formador. Tal não é a posição dos membros signatários do documento, embora também facilmente passem de um lado para o outro ao

enfatarem a transição do *conhecimento* para a *competência* e do *ensino* para a *aprendizagem*. O protagonismo do aprendiz não exige a opção por pólos extremos, mas o equilíbrio de acções que contribuam para que a educação e a formação resultem num processo de descoberta permanente por meio da plena assunção da missão da universidade.

Missão da universidade¹²

Mas qual é a missão da universidade? Discutir a missão, ou função da universidade é um exercício problemático, sobretudo se há duas ideias distintas, que impõem a dicotomia ideia/instrumento, visão idealista/visão utilitarista. Assim,

para alguns, as universidades são o que são e não há que perguntar para que servem – simplesmente existem como acto cultural válido, válido em si próprio; para outros, é a sua utilidade em termos de *bens* produzidos que está em causa e consequentemente trata-se de algo susceptível de avaliação e correcção. (Fraústo da Silva & Emídio, 1993, p. 7)

Tais ideias deram origem, em sete séculos de história, a duas concepções dominantes de universidade: uma do tipo napoleónica ou de Newman, que preparava o homem culto de modo que pudesse exercer a sua profissão com crédito e dominar com facilidade qualquer assunto; a outra, impulsionada por Humboldt, com a criação da Universidade de Berlim, em 1809, coloca o acento tónico nas formações científicas e profissionais com ênfase no estudo da filosofia e das ciências, na investigação, nos cursos pós-licenciatura e na liberdade dos professores e alunos (Crespo, 1993).

Com efeito, trata-se de defender para a universidade uma orientação essencialista, baseada no cânone cultural, ou uma orientação pragmática, que contém subjacente a substituição da ideia pela actividade, pelo que, neste caso, o que é determinante não é o registo das ideias, mas o da acção (Ribeiro, 1993).

Esta última concepção está na origem da diversificação do ensino superior e da sua reflexão sobre a missão da universidade. Ao longo de muitos séculos, tanto em Portugal como na Europa, a definição de ensino superior era sinónimo de universidade. A questão surgiu a partir do momento em que se tornou necessário responder à seguinte interrogação sobre os objectivos da universidade: “Em que medida convém ou não profissionalizar o ensino superior?” (Ministério da Educação, 1984, p. 4).

Voltando à noção de missão, ou de função da universidade, o que constitui a chave da ideia, para Mariano Gago, é

uma Universidade de superioridade (...) é pois natural que a Universidade, como instituição, se sinta superior por natureza, e superior a outras instituições de índole diversa. Em nome da superioridade, aliás, acolhe e exclui, sem nunca estarmos totalmente certos da verdade actual de qualquer desses estados a não ser na realidade inefável das ilusões, afectivas ou formais. Assim, a apropriação confiante e fundadora da ideia da superioridade confere à Universidade uma superioridade inegável. (Gago, 1993, p. 68-69)

Decorrente da ideia ou função encontra-se a definição de universidade, tão consensual nos diplomas que a instituem ou que incumbem de novas competências. Mais do que procurar a definição normativa, clarifiquemos as ideias sobre a ideia de universidade: “Uma Universidade não é uma máquina que sirva para realizar um objectivo determinado ou para produzir um determinado resultado, é uma forma de actividade humana”. Dito de outro modo: “O que distingue uma universidade é um modo especial de realização da procura do saber (...) acima de tudo, uma universidade é uma casa de saber” (Oakeshott, 1993, p. 22-23).

Neste sentido, com rigor académico, poder-se-á “dizer que no saber está a essência da Universidade” (Gago, 1993, p. 70) nas vertentes da educação, formação e investigação. A universidade justifica-se pelo critério da verdade que adopta “na procura do saber dentro da especialização de um determinado campo epistemológico. Tal procura não é uma corrida em que os competidores procurem alcançar o melhor lugar, não é sequer uma discussão ou um simpósio: é uma conversação” (Oakeshott, 1993, p. 62); é também uma comunicação porque são as formas comunicativas da argumentação científica que afinal permitem dar coesão e unidade aos processos de aprendizagem universitária nas suas diversas funções (Habermas, 1993). E ainda com Habermas (1993, p. 60-61), a função da universidade está ligada “não apenas com o desenvolvimento técnico e a preparação para profissões académicas, mas também com a educação em geral, a tradição cultural e o esclarecimento crítico”.

Porque é caracterizada como centro de criação, transmissão e difusão da cultura, da ciência e da tecnologia,¹³ a universidade é uma forma superior de cidadania, reconhecendo-se que não pode continuar a funcionar para a formação de um grupo restrito de pessoas. A universidade socializa-se e democratiza-se, pois se admite que a sua existência contém uma lógica de participação fundamentada na igualdade e na

justiça educativas. Por isso, a universidade é um espaço de produção de conhecimento, de resoluções de problemas tecnológicos e de criação de um espírito crítico que permita ao estudante reconstruir os seus percursos de formação na base de valores concretos. Porém, e no momento em que se verifica o factor social da mundialização, tais percursos são cada vez mais determinados por lógicas globalizadas, das quais destacamos a da União Europeia.

Espaço europeu de ensino superior

Na edificação da sociedade do conhecimento, o espaço europeu de aprendizagem ao longo da vida é, entretanto, associado ao *espaço europeu de investigação* e ao *espaço europeu de ensino superior*.

A realização de um espaço europeu de ensino superior implica considerar não só o papel central das instituições universitárias na produção de conhecimento, mas também a sua autonomia, tornando-se, desse modo, em estruturas fundamentais de educação, formação e inovação. Daí que as “Universidades constituam as bases sobre as quais se edifica a Europa: predominância da razão e do diálogo, formulação de princípios éticos e políticos”.¹⁴

Porém, e de um modo mais estratégico quando se repensa a missão da universidade, afirma-se que o

ensino superior desempenha um papel fundamental no fomento da inovação, do crescimento económico, do aumento do emprego e da produtividade. O seu potencial impacto positivo pode ser reforçado se providenciar o acesso ao mercado de trabalho de recursos humanos altamente especializados e móveis.¹⁵

Este processo de construção de um espaço europeu do ensino superior radica, como analisámos, na Europa do conhecimento e no conhecimento económico. Acredita-se, nesse caso, que o estatuto europeu como centro de excelência no domínio da aprendizagem depende do reconhecimento de uma identidade europeia que ainda não existe.

O modelo europeu segue mais uma vez o modelo norte-americano, mormente quando é reconhecido o modelo do programa *Fullbright*, e ainda os modelos inglês (*British Council*) e francês (*Edufrance*).¹⁶ O objectivo é claro: criar na Europa um centro de excelência no nível da educação, formação e investigação científica e tecnológica por meio do desenvolvimento de recursos humanos de elevada qualidade.

A edificação do espaço europeu de ensino superior começa a tornar-se uma realidade que suscita dúvidas relativas à missão da universidade, dentro da autonomia que consagra as suas múltiplas funções. O documento estruturante é a Declaração de Bolonha¹⁷ que, para justificar o objectivo principal, enumera os argumentos da mobilidade, empregabilidade e competitividade. Só assim é que será possível construir não só um espaço de formação unificado pela inteligibilidade e comparabilidade dos graus nos sistemas europeus de ensino superior, mas também uma Europa do conhecimento,

factor indiscutível para o crescimento humano e social, sendo componente indispensável para a consolidação e para o enriquecimento da cidadania europeia, capaz de fornecer aos seus cidadãos as necessárias competências para encarar os desafios do novo milénio, bem como desenvolver a consciência de valores partilhados e relativos a um espaço comum, social e cultural.¹⁸

A Declaração de Bolonha é um marco preponderante na reforma do ensino superior, pautada por um conjunto de orientações determinado por um organismo supranacional e baseada tanto na Declaração da *Sorbonne*, de 25 de maio de 1988, sublinhando o papel fundamental das universidades no desenvolvimento das dimensões culturais europeias, quanto na *Magna Charta Universitatum*, assinada por reitores de universidades europeias, em 18 de setembro de 1988, com a finalidade de reforçar a missão da universidade, a sua independência moral e científica em face dos poderes político e económico.

Para que Europa consiga adquirir um grau de atracção mundial semelhante às suas extradicionárias tradições cultural e científica, a Declaração de Bolonha traça seis objectivos¹⁹ de promoção do sistema europeu do ensino superior em todo o mundo:

- Adopção de um sistema de graus de acessível leitura e comparação.
- Adopção de um sistema essencialmente baseado em dois ciclos principais, o graduado e o pós-graduado.
- Estabelecimento de um sistema de créditos – como, por exemplo, no sistema ECTS.²⁰
- Promoção da mobilidade, ultrapassando obstáculos ao efectivo exercício da livre mobilidade.
- Promoção da cooperação europeia na avaliação da qualidade.
- Promoção das necessárias dimensões europeias do ensino superior.

Com o enunciado de tantos propósitos, o edifício europeu de ensino superior está em construção, esperando-se que “as universidades, mais uma vez, respondam pronta e positivamente e que contribuam activamente para o êxito das nossas diligências”,²¹ dentro de um modelo de *racionalidades técnicas* (Pacheco, 2002). Todavia, a universidade, como serviço público – que não se restringe, obviamente, ao que é público por tradição –, tem um compromisso social, de esclarecimento crítico que não estará nas “mãos de homens que agem apenas tecnicamente” (Pereira et al., 2000, p. 146). Questionar a missão da universidade é reconhecer que há múltiplas funções que esta desempenha e que jamais poderão deixar de estar subordinadas à discussão e problematização da própria cultura. A universidade, apesar dos ventos profissionalizantes que sopram cada vez mais fortes nas orientações internacionais, será sempre um espaço de cultura, de vivência democrática e de uma aprendizagem crítica ou socrática. Numa leitura conciliadora dos desígnios da universidade, Veiga Simão, Machado dos Santos e Almeida Costa (2003, p. 26) escrevem:

As instituições de ensino superior posicionam-se, neste desafio, como fóruns de humanismo e de vanguarda de pensamento, integrantes do economicismo imprescindível, sem perderem de vista a sua contribuição específica para a diminuição de disparidades sociais e económicas entre países e dentro de cada país.

A realidade portuguesa é fortemente marcada pela agenda da União Europeia, ou de uma lógica extrínseca, de redobrado valor simbólico, como reconhece Luís António Cunha (2002) quando se refere à reforma do ensino superior brasileiro. Porém, a existência de um espaço comum no ensino superior não pode ser construída na base de um tratado económico, com cláusulas que impõem a uniformização e a disciplinação da formação em função de cânones emergentes. Nesse caso, a “defesa da convergência não pode pôr em risco a pluralidade de percursos nacionais sobre que, em última análise, a construção histórica da Europa repousa e que constitui a sua maior intervenção e inalienável riqueza, sem o que se torna mais difícil encontrar respostas comuns para problemas comuns”.²²

O ensino superior em Portugal

A nova arquitectura normativa do sistema educativo português é iniciada pela Lei de Bases do Sistema Educativo.²³ Quanto ao ensino

superior, este é dividido em dois subsistemas: o ensino universitário e o ensino superior politécnico.²⁴ As condições de acesso passam por um concurso nacional, sendo determinantes a nota obtida na conclusão do ensino secundário e a resposta aos pré-requisitos que são exigidos para cada curso.

Não existem ainda em Portugal nem condições sociais, nem uma verdadeira coragem política para declarar que a conclusão do ensino secundário deveria constituir tão-só um pré-requisito para a entrada no ensino superior, competindo a estas instituições determinar os critérios de selecção dos seus alunos. O princípio descendente, tendo como referente o ensino superior, que tem marcado o sistema educativo português, é, nesse caso, invertido, permitindo-se que sejam as escolas do ensino secundário a certificarem a entrada em instituições *de jure* autónomas.

Em termos organizacionais, prevalece uma *diferenciação institucional*, de acordo com os graus de abrangência ou especialização (Silva & Sguissardi, 2001). Nos dois ciclos existentes, a graduação tem dois graus (o de bacharel, com a duração de três anos, e o de licenciado, com a duração de quatro a seis anos, em função da área de estudo). O ciclo da pós-graduação inclui três casos específicos: diploma de pós-licenciatura (de um ano, correspondente a um curso de especialização); grau de mestre (frequência de curso com a duração de quatro semestres); grau de doutor (concedido unicamente pelas universidades).

Tal organograma, *grosso modo*, corresponde aos princípios da Declaração de Bolonha. Porém, a discussão existente não é consensual. O Conselho Nacional de Educação²⁵ propõe substituir os diplomas de bacharel e licenciado por um diploma de estudos superiores e o Conselho Nacional de Reitores Portugueses avança com a solução de acabar com o diploma de bacharel, mantendo o diploma de licenciatura, com a duração de quatro anos, dentro de um sistema de banda larga,²⁶ isto é, que permite diversas saídas profissionais. É evidente que a questão dos graus se coloca em função da natureza de ensino das instituições de ensino superior. Faz sentido ter apenas um ciclo de graduação, conferente do grau de licenciado, desde que o ensino superior não caminhe no sentido da profissionalização por intermédio de cursos de curta duração, anteriormente coincidentes com o grau de bacharel.

Já com a discussão instalada sobre a Declaração de Bolonha, o governo determina que o regime de cursos é comum para todos os estabelecimentos de ensino superior, distinguindo os cursos de bacharelato, licenciatura, mestrado e doutoramento.²⁷ Trata-se de um recuo

em relação à Declaração de Bolonha ou tão-só o adiar de uma decisão europeia?

Para além da discussão dos diplomas na graduação e na pós-graduação,²⁸ o espaço europeu de ensino superior impõe os ECTS com vista à mobilidade dos alunos e ao reconhecimento mútuo de qualificações.²⁹ A questão reside em saber até que ponto o ensino superior salvaguarda a comparabilidade dos graus ou segue um processo tendente para a sua uniformização e homogeneização.³⁰ A segunda opção subordina, necessariamente, a universidade a moldes organizacionais com a finalidade de criar uma linha unitária de produção de licenciados e pós-graduados, podendo colocar em causa o ensino superior como instância privilegiada para a criação, produção e promoção da cultura científica, na medida em que “cada estabelecimento de ensino superior tem um estatuto que, no respeito da lei, enuncia os seus objectivos pedagógicos e científicos, concretiza a sua autonomia e define a sua estrutura orgânica”.³¹

A autonomia da universidade contempla a organização de cursos dentro de normas globalmente estabelecidas. Mais fácil se torna a criação de cursos de pós-graduação, visto que a tutela os regista e aprova, sem que exista um organismo nacional que seja responsável pelo seu financiamento e pela sua avaliação. Em Portugal, a pós-graduação obedece claramente a uma situação de mercadorização do ensino, ou ao reconhecimento de uma política de quase-mercado do ensino público. Assim, os cursos de pós-graduação não são considerados cursos elegíveis para o financiamento das instituições.

Embora atribuindo à pós-graduação a finalidade de formar elites, constituindo um critério intrínseco à missão do ensino superior, Veiga Simão, Machado dos Santos e Almeida Costa (2003, p. 168) advogam que

os critérios de financiamento deverão, por conseguinte, contemplar a dimensão da pós-graduação sem as hesitações que se têm verificado. O conceito de “curso elegível para financiamento” deverá, contudo, ser muito rigoroso para os cursos e programas de pós-graduação, só devendo ser financiados os programas em que haja um grande rigor nas condições de funcionamento, nos critérios de acesso e nos processos de avaliação. O devido enquadramento da pós-graduação na investigação, bem como a criação de sinergias de conhecimento entre áreas do saber, deverão ser igualmente factores a ter em consideração para o financiamento.

Sob uma linha profissionalizante da universidade, algumas decisões da administração central apontam para a necessidade de serem

identificadas formações dirigidas ao exercício de profissões, na reflexão sobre cursos de mestrado de perfil profissional, e reforçadas as ofertas de formações secundárias profissionalizantes de curta duração. Tais medidas são muito discutíveis à luz da autonomia das universidades, mas são muito realistas em face do que se pretende em termos de criação de um espaço de excelência europeu, primeiro económico e só depois científico e cultural. A ideia de a universidade se secundarizar com cursos profissionalizantes tem, à partida, muitos comentários críticos, embora se admita que são vias para as universidades captarem recursos financeiros.

Se os estabelecimentos públicos de ensino superior gozam de “autonomia estatutária, pedagógica, científica, cultural, administrativa, financeira, patrimonial e disciplinar”,³² de que modo podem coexistir com mecanismos políticos de financiamento?

O financiamento das universidades baseia-se na figura *fórmula*, atendendo ao custo de um aluno em função da natureza do curso a que pertence, o que garante um orçamento proporcional ao número total de alunos. No entanto, os responsáveis políticos estão a deslocar a figura *fórmula* para a figura *contrato*.³³

Se o contrato introduz critérios de responsabilização, também pode ser condicionador da autonomia, na medida em que o financiamento existe sob certas regras que nem sempre traduzem a qualidade. A ideia da contratualização não é uma questão de momento, tendo as instituições de ensino superior e o governo acordado o método de contratualização;³⁴ “Este método, centrado nos processos, é adoptado para todas as instituições universitárias e politécnicas, públicas e não-públicas, abrangidas pelo sistema de avaliação do ensino superior” (Arroteia, 2000, p. 118). Porém, o método que agora é legislado se centra nos resultados, na busca da meritocracia do ensino superior, medida em função dos resultados.

Os critérios de financiamento dos estabelecimentos de ensino superior assentam, neste momento, nos contratos de desenvolvimento e contratos-programa.³⁵ Quando se legitima no horizonte político a lógica de uma política de prestação de contas, na base de critérios que reduzem a qualidade a referentes meramente economicistas, torna-se necessário relembrar que a figura *contrato* nem sempre é coincidente com os princípios aos quais está normativamente subordinado o ensino superior:³⁶

a) Princípio da responsabilização financeira do Estado, entendido no sentido da satisfação dos encargos públicos exigíveis na efectivação do direito ao ensino e no da maximização das capacidades existentes, bem como no da

expansão gradual com qualidade, que permita a liberdade de escolha do sistema público de ensino superior;

b) Princípio da democraticidade, entendido como o direito conferido aos cidadãos de, segundo as suas capacidades, acederem aos graus mais elevados do ensino, da investigação científica e da criação artística, sem restrições de natureza económica ou outra;

c) Princípio da universalidade, entendido como o direito de acesso de todas as instituições e de todos os estudantes aos mecanismos de financiamento público previstos na lei;

d) Princípio da justiça, entendido no sentido de que ao Estado e aos estudantes incumbe o dever de participarem nos custos do financiamento do ensino superior público, como contrapartida quer dos benefícios de ordem social quer dos benefícios de ordem individual a auferir futuramente;

e) Princípio da não-exclusão, entendido como o direito que assiste a cada estudante de não ser excluído, por força de carências económicas, do acesso e da frequência do ensino superior, para o que o Estado deverá assegurar um adequado e justo sistema de acção social escolar;

f) Princípio da equidade, entendido como o direito reconhecido a cada instituição e a cada estudante de se beneficiarem do apoio adequado à sua situação concreta;

g) Princípio da complementaridade, entendido no sentido de que as instituições devem encontrar formas adicionais e não substitutivas do financiamento público.

Tal mudança de figura de financiamento pode ser explicada pela questão da avaliação. O modelo existente de avaliação³⁷ contempla duas modalidades: a interna, centrada num relatório de auto-avaliação de cursos, e a externa, que segue guiões uniformes. Trata-se de um modelo que tem a forte tradição da acreditação dos cursos do ensino superior em muitos países. O ponto de partida está no processo voluntário da instituição, que segue as seguintes etapas: auto-avaliação, avaliação externa feita por pares universitários, resposta da instituição ao relatório da comissão externa, parecer final da agência, concedendo, renovando ou negando a acreditação (Sobrinho, 2002).

Os resultados dessas avaliações têm uma finalidade formadora, proporcionando à instituição a problematização e o questionamento de uma série de aspectos. A publicitação dos resultados é realizada por meio de um relatório descritivo.³⁸

O modelo que emerge da legislação vigente, principalmente do regime jurídico e da qualidade do ensino superior, não altera o processo de avaliação. Para além da suspensão de cursos e do encerramento de

instituições, escreve-se no normativo: “O processo de avaliação das instituições ou dos cursos fica concluído obrigatoriamente com a atribuição de uma classificação”.³⁹ Aceita-se, assim, a garantia de qualidade do ensino superior mediante a divulgação pública dos resultados do processo de avaliação e da atribuição de uma classificação de mérito. Tal classificação, que permite a seriação das universidades, é obtida por intermédio do processo de acreditação dos cursos, acreditação esta que é da competência do mesmo organismo que procede à avaliação.

Estamos perante dois equívocos: confundir acreditação e avaliação e não diferenciar os órgãos responsáveis, na medida em que a sua natureza é bem diferente. A acreditação⁴⁰ tem uma componente administrativa que de modo algum pode ter a avaliação.

Em suma, a edificação de um espaço europeu de ensino superior exige alterações profundas no modo de as universidades funcionarem. Porém, é legítimo que a missão da universidade não siga princípios estritamente económicos, pois a sua razão de ser está na crítica e na inovação, nem sempre compatíveis com os interesses políticos de médio prazo. A existência de um espaço europeu de ensino superior não pode significar a uniformização das práticas e dos processos educativos. Porque estamos perante instituições, com compromissos sociais, que se legitimam pelos seus processos de inovação, os caminhos que o ensino superior segue, por mais diferenciados que sejam, conduzirão à criação de espaços de questionamento e problematização.

Recebido e aprovado em fevereiro de 2003.

Notas

1. A educação é vista, no Art. 170, do Tratado de Roma, de 1957, como um instrumento de harmonização dos sistemas sociais.
2. Cf. Preâmbulo do Tratado de Maastricht, de 1992, que configura a denominação União Europeia.
3. Cf. Relatório *Objectivos futuros concretos dos sistemas de educação e formação*, aprovado no Conselho Europeu de Estocolmo, em 2001.
4. Cf. Relatório *Tornar o espaço europeu de aprendizagem ao longo da vida uma realidade*, comunicação da Comissão, em 21 de novembro de 2001.
5. Cf. Relatório *Objectivos futuros concretos dos sistemas de educação e formação*, p. 4.
6. Relatório publicado em 1983 e que viria a desencadear um amplo debate sobre a educação e a formação tanto nos Estados Unidos da América como na Europa e em países da América do Sul.

7. Cf. Relatório *Tornar o espaço europeu de aprendizagem ao longo da vida uma realidade*, p. 8.
8. Idem, p. 11.
9. Idem, p. 11.
10. Para uma análise deste conceito, vide Pacheco (2001).
11. Cf. Relatório *Tornar o espaço europeu de aprendizagem ao longo da vida uma realidade*, p. 30.
12. Utilizamos aqui a ideia de universidade, embora tenhamos de falar, mais globalmente, de ensino superior. No caso de Portugal, são identificados dois sistemas binários: universidade/politécnico e instituição pública/instituição privada. Para Jorge Arroiteia (2000, p. 112), o sistema binário universidade/politécnico “enunciou como principal objectivo do ensino superior a formação de diplomados capazes de aprofundarem o conhecimento dos problemas de âmbito nacional e regional e de participarem no processo de desenvolvimento da sociedade portuguesa”.
13. Para Luis A. Cunha (1989, p. 69-70), “a universidade tem como objectivo a produção e a disseminação da ciência, da cultura e da tecnologia. E mais: a disseminação está logicamente dependente da produção acadêmica (...) disseminação tem a mesma raiz de sêmen, de semente, o que sugere o significado de reprodução, fertilização”.
14. Cf. Relatório *Tornar o espaço europeu de aprendizagem ao longo da vida uma realidade*, p. 12.
15. Decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um programa para o reforço da qualidade no ensino superior (*Erasmus world 2004-2008*), de 17 de julho de 2002, p. 4.
16. Segundo dados do documento citado, em 2000/2001, 547.867 alunos deslocaram-se para os Estados Unidos e, dos 400 mil que se deslocaram na ou para a Europa, três quartos fizeram-no para o Reino Unido, a França e a Alemanha.
17. Cf. Declaração conjunta dos ministros da Educação europeus reunidos em Bolonha a 19 de junho de 1999.
18. Idem, p. 1. O espaço comum tem como horizonte temporal o ano de 2010.
19. Estes objectivos foram reafirmados na reunião de ministros da Educação, realizada em Praga, em 19 de maio de 2001.
20. O ECTS (*European Credit Transfer System*), para além das horas lectivas, contempla a cultura de esforço do aluno nas aulas teóricas, práticas e experimentais. No parecer n.º 3/2002 sobre “A Declaração de Bolonha e o sistema de graus no Ensino Superior”, o Conselho Nacional de Educação sustenta que a adopção do Sistema ECTS envolve uma reorientação pedagógica e não uma reorganização pedagógica: “(...) o sistema ECTS pressupõe um outro entendimento do conceito de currículo, que já não é uma colecção ordenada de matérias a ensinar, mas que implica um outro olhar sobre a aprendizagem e, consequentemente, do papel das metodologias de ensino e de aprendizagem. É altamente duvidoso que o sistema de ensino superior em Portugal e os docentes do ensino superior estejam desde já preparados para este tipo de mudanças, envolvendo uma outra maneira de pensar o ensino e a aprendizagem”.
21. Cf. Declaração conjunta dos ministros da Educação europeus reunidos em Bolonha a 19 de junho de 1999, p. 3.
22. Cf. Conselho Nacional de Educação, parecer n.º 3/2002 sobre “A Declaração de Bolonha e o sistema de graus no Ensino Superior” (www.cnedu.pt – consulta em 7 de fevereiro de 2003).
23. Lei n.º 46/1986 – estabelece o quadro geral de sistema educativo, incluindo três níveis escolares: ensino básico (nove anos), ensino secundário (três anos) e ensino superior (três a cinco anos). Porém, com as actuais intenções governativas, o ensino básico passará a ter seis anos e o ensino secundário, também seis anos.

24. O ensino universitário é ministrado em instituições públicas e privadas e o ensino superior politécnico em instituições não-universitárias públicas e privadas. Existe ainda a Universidade Católica que está inserida no ensino concordatário.
25. Órgão consultivo que abrange todo o sistema educativo. Cf. parecer nº 3/2002 sobre “A Declaração de Bolonha e o sistema de graus no Ensino Superior” (www.cnedu.pt – consulta em 7 de fevereiro de 2003).
26. A Declaração de Bolonha para três anos propõe 180 ECTS e, para quatro anos, 240 ECTS.
27. Cf. ponto 3, Art. 25, Lei nº 1/2003, de 6 de janeiro.
28. A discussão de um ciclo de pós-graduação com dois momentos (de mestrado e doutoramento) é consensual.
29. Também, com a assinatura do tratado de criação do Mercosul, foi assinado, em 1995, um protocolo que estabelece o reconhecimento mútuo de títulos académicos para fins de estudos de pós-graduação. Cf. Velloso, Cunha & Velho, 1990.
30. Ainda que a comparabilidade dos graus seja salvaguardada na documentação, o facto é que a União Europeia, por intermédio do programa *Erasmus World* 2004-2008, financiará prioritariamente cursos comuns e que confirmam um diploma europeu, como acontece para os cursos de mestrado que têm como condição de candidatura a participação de estabelecimentos de ensino superior de três Estados-membros diferentes.
31. Cf. ponto 3, Art. 5º, Lei nº 1/2003, de 6 de janeiro (Regime jurídico do desenvolvimento da qualidade do ensino superior).
32. Cf. ponto 2, Art. 5º, Lei nº 1/2003, de 6 de janeiro.
33. Para Veiga Simão, Machado dos Santos & Almeida Costa (2003, p. 156), os critérios de financiamento público deverão assentar em três princípios básicos: “*O princípio da objectividade* e transparência nos critérios de financiamento; *o princípio da contratualização* entre as instituições do ensino superior e o Estado; *o princípio da responsabilização*, da racionalidade e da eficiência na utilização de recursos, com a correspondente prestação de contas”.
34. Cf. Decreto-Lei nº 205/1998, de 11 de Julho.
35. Cf. Lei nº 113/1997, de 16 de setembro (Lei de Bases do Financiamento do Ensino Superior).
36. Cf. Lei nº 113/1997, de 16 de setembro. A estes princípios consagrados para o ensino superior público, os quais, em boa parte, são também aplicáveis ao sector privado, dever-se-ão acrescentar dois outros de índole e aplicação genérica, envolvendo a sociedade: “*princípio da subsidiariedade*, associado às responsabilidades da sociedade civil, em particular das empresas, no sentido de deverem contribuir para o financiamento quer da produção do conhecimento, quer da formação de quadros qualificados; *princípio do equilíbrio social*, entendido como uma responsabilidade conjunta do Estado e da sociedade de proporcionarem as condições para a qualificação da população activa, por forma a atenuar os actuais défices de formação” (Veiga Simão, Machado dos Santos & Almeida Costa, 2003, p. 155).
37. A avaliação é da responsabilidade do Conselho Nacional de Avaliação do Ensino Superior, de acordo com a Lei nº 38/1994, de 21 de novembro. As regras necessárias à concretização da avaliação estão definidas pelo Decreto-Lei nº 205/1998, de 11 de Julho.
38. De acordo com a legislação, os indicadores de avaliação contemplam: ensino; qualificação dos agentes de ensino; ligação à comunidade; instalações e equipamentos; projectos de cooperação internacional. O Ministério da Educação estabeleceu com as universidades e os institutos politécnicos, em 1995, um protocolo no qual são acrescentados outros indicadores.
39. Cf. ponto 3, Art. 5º, Lei nº 38/1994, de 21 de novembro, de acordo com a Lei nº 1/2003, de 6 de janeiro. Trata-se de uma alteração pontual à Lei de Bases do Sistema de Avaliação e

Acompanhamento das Instituições de Ensino Superior. Na generalidade, o sistema de avaliação não é revogado, somente alterado no sentido de adquirir uma modalidade normativa, isto é, criar um conjunto de critérios a partir dos quais é possível fazer a seriação das instituições.

40. “O que distingue a ‘creditação’ da ‘acreditação’ é que, enquanto esta é apriorística, aquela resulta de uma avaliação do desempenho e, como tal, suporta-se em ‘indicadores’ de realização” (Veiga Simão, Machado dos Santos & Almeida Costa, 2003, p. 287).

Referências bibliográficas

AMARAL, A.; MAGALHÃES, A. O conceito de stakeholder e o novo paradigma do ensino superior. *Revista Portuguesa de Educação*, Braga, v. 13, n. 2, p. 7-28, 2000.

ARROTEIA, J. Aspectos da avaliação no ensino superior. *Revista Portuguesa de Educação*, Braga, v. 13, n. 2, p. 111-123, 2000.

CATANI, A.F.; OLIVEIRA, J. Restruturação da educação superior no debate internacional: a padronização das políticas de diversificação e diferenciação. *Revista Portuguesa de Educação*, Braga, v. 13, n. 2, p. 29-52, 2000.

CRESPO, V. *Uma universidade para os anos 2000: o ensino superior numa perspectiva de futuro*. Lisboa: Inquérito, 1993.

CUNHA, L.A. *Qual universidade?* São Paulo: Cortez, 1989.

CUNHA, L.A. A nova reforma do ensino superior: a lógica reconstruída. In: TRINDADE, H.; BLANQUER, J. (Org.). *Desafios da educação na América Latina*. Petrópolis: Vozes, 2002.

FRAÚSTO DA SILVA, J.; EMÍDIO, T. Nota introdutória: a ideia de universidade. *Colóquio/Educação e Sociedade*, Lisboa, n. 3, p. 8-12, 1993.

GAGO, J. M. Elogio da superioridade: uma ideia de universidade. *Colóquio/Educação e Sociedade*, Lisboa, n. 3, p. 67-110, 1993.

GIMENO, J. *Educação obrigatória: seu sentido educativo e social*. Porto: Porto, 2002.

GOODSON, I. *O currículo em mudança: estudos na construção social do currículo*. Porto: Porto, 2001.

HABERMAS, J. A ideia de universidade: processos de aprendizagem. *Colóquio/Educação e Sociedade*, Lisboa, n. 3, p. 35-66, 1993.

OAKESHOTT, M. A ideia de universidade. *Colóquio/Educação e Sociedade*, Lisboa, n. 3, p. 21-34, 1993.

PACHECO, J. *Currículo: teoria e práxis*. 2. ed. Porto: Porto, 2001.

PACHECO, J. *Políticas curriculares*. Porto: Porto, 2002.

PEREIRA, E. et al. *Escola e universidade na pós-modernidade*. Campinas: Mercado de Letras, 2000.

PORTUGAL. Ministério da Educação. *O desenvolvimento do ensino superior português no contexto da integração europeia: uma abordagem conceptual*. Lisboa: Gabinete de Estudos e Planeamento, 1984.

RIBEIRO, M. Universidade: comunicar e conversar. *Colóquio/Educação e Sociedade*, Lisboa, n. 3, p. 13-20, 1993.

SHIROMA, E.; MORAES, M.C.; EVANGELISTA, O. *Política educacional*. 2. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

SILVA, J.; SGUISSARDI, V. *Novas faces da educação superior no Brasil: reforma do Estado e mudanças na produção*. São Paulo: Cortez, 2001.

SOBRINHO, J. Campo e caminhos da avaliação: a avaliação da educação superior no Brasil. In: FREITAS, L. (Org.). *Construindo o campo e a crítica*. Florianópolis: Insular, 2002, p. 13-62.

VEIGA SIMÃO, J.; MACHADO DOS SANTOS, S.; ALMEIDA COSTA, A. *Ensino superior: uma visão para a próxima década*. Lisboa: Gradiva, 2003.

VELLOSO, J.; CUNHA, L.A.; VELHO, L. *O ensino superior e o Mercosul*. Rio de Janeiro: Garamond, 1990.