

Sucedâneos de Bolonha em Portugal: euforias e disforias

A UNIVERSIDADE CATÓLICA (Porto) e a Universidade Técnica de Lisboa anunciaram a criação, em 2010-2011, de formações não-conferentes de grau, destinadas a maiores de 50 anos, mas distintas das oferecidas, até agora, pelas Universidades Séniores que proliferaram por todo o país. No primeiro caso, trata-se de um curso de seis semestres com o custo de 120 euros mensais, que oferece ensino em áreas da preferência dos inscritos; no segundo, trata-se de um curso de um só semestre, com o custo de 100 euros pago em duas prestações, e que oferece formação para voluntariados posteriores. A Universidade Técnica de Lisboa desejava que fossem atribuídos créditos ECTS às unidades curriculares do curso, que pudessem ser adicionados aos obtidos em eventuais formações ulteriores.

Na justificação da criação de ambos os cursos, as duas instituições salientaram a necessidade de responder ao desejo de formação dos mais velhos, numa época marcada pelo aumento da esperança de vida. A Universidade Técnica invocou também o precedente espanhol: um conjunto de Universidades espanholas propôs recentemente a criação de um diploma de “graduado sénior”, que também poderia ser adoptado em Portugal.

Esta tentativa de estimular um vasto nicho de mercado, composto pelos “maiores de 50”, está em linha com a “formação ao longo da vida” proposta pelas orientações do processo de Bolonha, e não teria ganho forma senão em resultado dele. Não é um sintoma maior das formas de empreendedorismo que o processo estimulou em Portugal, mas é um seu epifenómeno elucidativo.

Números oficiais

Outro sintoma, esse sim, maior, da importância dada em Portugal à concretização dos objectivos de Bolonha, foi a assinatura recente, pelo governo e pelo conjunto das instituições universitárias e politécnicas públicas, de um “contrato de confiança” no qual essas instituições se comprometem (mediante garantia de reforço dos seus orçamentos de funcionamento), a formar até 2013, com qualificações de nível superior, mais 100 mil indivíduos

pertencentes à população activa. Cedo se perceberá se o Orçamento de Estado para 2011, com o seu vasto programa de redução de despesas públicas, que tenderá a manter-se ou a agravar-se posteriormente, deixa margem ao “reforço dos orçamentos de funcionamento” e se, sendo negativa a resposta a esta questão, o “contrato de confiança” se mantém.

Os números oficiais que fazem o retrato de Bolonha e suas periferias são globalmente positivos e optimistas, e merecem atenção: a adequação dos três ciclos de estudos do Ensino Superior ao novo modelo ficou concluída no ano lectivo de 2009-2010, em todas as instituições interessadas; as primeiras inscrições num 1º ano de curso superior aumentaram 40 % entre 2005 e 2009; no grupo etário dos 20 anos, essas inscrições aumentaram 15 % no mesmo período; as dos maiores de 23 anos multiplicaram-se por 13 (foram 900 em 2005 e ultrapassaram as dez mil em 2009). As inscrições nos CETs (Cursos de Especialização Tecnológica) tinham sido menos de 300 em 2005 e foram cerca de 6.000 em 2009. O número de diplomados ultrapassou os 84.000 em 2008, contra 70.000 em 2005. A qualificação média dos corpos docentes de Universidades e Politécnicos também subiu: os doutorados leccionando nas Universidades públicas passaram a ser 70 % no total, e nos Politécnicos públicos duplicaram. No domínio da investigação, e no fim do primeiro trimestre de 2010, contavam-se 1200 investigadores doutorados, 66 % dos quais contratados por

instituições universitárias. Em 2008 foi criado pela Fundação para a Ciência e Tecnologia um programa de bolsas de integração na investigação de alunos de Licenciaturas.

A internacionalização das instituições de Ensino Superior foi implementada por parcerias estratégicas com o MIT, a Universidade de Harvard, Austin, Fraunhofer (pelas quais o Estado português paga muito caro), ou dependeu dos acordos estabelecidos no âmbito dos programas de mobilidade europeus, ou de novos protocolos bilaterais entre instituições.

Reforma legislativa

Este amplo movimento, que o governo implementou com vista à “modernização do sistema de ensino superior português”, foi acompanhado por um pacote legislativo estruturado pelo novo RJIES (Regime Jurídico das Instituições do Ensino Superior), seguido por uma nova lei de Avaliação dessas instituições e pela criação da “A3ES” (Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior) e pela reforma das carreiras docentes nas universidades e institutos politécnicos. As instituições passaram a publicar anualmente relatórios sobre o índice de concretização do processo de Bolonha e deixaram claramente de ter como objectivo a formação apenas de novas gerações, estendendo-a aos adultos envolvidos na vida activa.

A reforma tinha-se iniciado pela publicação do decreto-lei 74/2006, que confirmou a estrutura pre-existente, em três ciclos, dos graus académicos e diplomas oferecidos pelo Ensino Superior, mas dando-lhes uma nova arquitectura interior. Assim, os estudos conducentes ao grau de licenciado passaram

a representar maioritariamente 180 créditos ECTS (há casos de 120) obtidos em seis semestres lectivos, admitindo-se excepções em situações “de prática consolidada em instituições de referência do espaço europeu”: nestes casos, os créditos puderam subir para 240, e o número de semestres lectivos para sete ou oito (ou seja, esses cursos mantiveram, em geral, as suas durações anteriores ao processo de Bolonha). Os estudos conducentes ao grau de mestre passaram a ter 60, 90 ou 120 créditos ECTS (os 120 são predominantes) e a ter uma duração entre dois e quatro semestres. Foram igualmente criados “mestrados integrados”, resultantes da fusão num único ciclo dos cursos de licenciatura e mestrado com um total de 300 a 360 créditos e uma duração entre os dez e doze semestres.

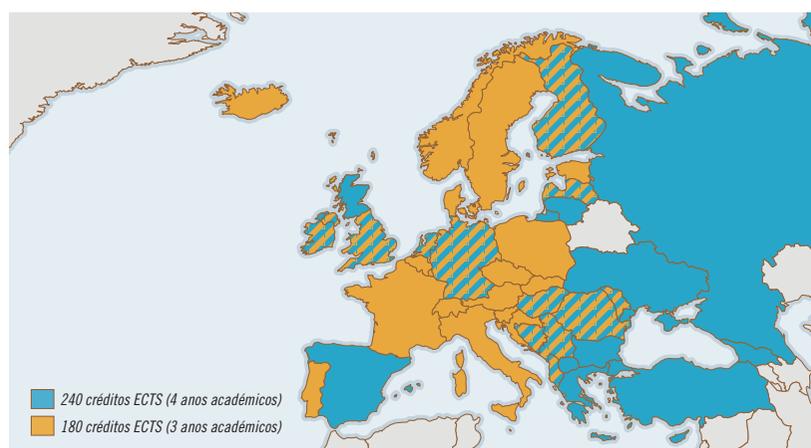
“
Os actuais mestrados de Bolonha são cada vez mais equivalentes às antigas licenciaturas

”
No caso do grau de doutor, tudo dependia, na altura, da existência, ou não, de Cursos de Doutoramento já instalados — cursos que a maioria das instituições interessadas foi pondo em funcionamento até 2010.

O resultado mais significativo da aplicação destas normas foi o encurtamento da maioria das formações de primeiro ciclo, as licenciaturas, para três anos lectivos.

Críticas

Mas a passagem à prática dessas normas suscitou, em Portugal (e também em Espanha e noutros países), importantes críticas: em Março de 2007, o Conselho Nacional de Educação dizia, referindo-se exclusivamente a consequências pedagógicas do processo, que a “aplicação de Bolonha se traduziu numa redução substancial do número de horas de aulas, sem o devido apoio tutorial por parte dos professores e sem o desenvolvimento das capacidades de trabalho autónomo por parte dos alunos”, o que “pode levar-nos para um caminho de perda de qualidade e de aprofundamento das desigualdades sociais” (in “Conselho critica a aplicação do processo de Bolonha”, semanário *Sol*, 6 de Março de 2007). Ou seja, para além da sua redução maioritária



Duração dos programas de Licenciatura mais comuns nos países de Bolonha, 2009-2010.
Fonte: Eurydice.

para três anos, as novas licenciaturas aplicavam por defeito os seus planos curriculares, com corpos docentes pouco adaptados às mudanças e com as carreiras ameaçadas.

As novas licenciaturas em três anos foram amiúde comparadas com os antigos bacharelatos politécnicos, extintos pouco tempo antes, e dadas como incapazes de oferecer a antiga formação em quatro anos (anteriormente maioritárias) ou mais.

Com o andar do tempo, tornou-se mais corrente entre docentes a ideia de que as “antigas licenciaturas” só são agora iguais pela soma das novas licenciaturas e novos mestrados, o que supõe uma formação (maioritária) de cinco anos. Esta percepção robusteceu-se também à luz de dois fenómenos complementares: o novo acesso dos maiores de 23 anos ao Ensino Superior, bem como de outras franjas de alunos não-conventionais, obrigou numerosas instituições a um *downgrading* da exigência docente e dos próprios conteúdos dos cursos. E a muito maior abertura de grande número de mestrados a candidatos provenientes de outras áreas de formação estendeu este fenómeno aos segundos ciclos, comprometendo perigosamente a qualidade do ensino, o sentido da continuidade de estudos, em suma, os saberes e competências a produzir nos dois ciclos iniciais. Caricaturalmente, dir-se-ia que as actuais licenciaturas de Bolonha são tidas como equivalentes aos antigos bacharelatos, e que os novos mestrados de Bolonha lutam por aproximar-se das antigas licenciaturas.

Como escrevia em 2009 Avelino de Jesus, director do Instituto Superior de Gestão: “É tempo (...) de desfazer algumas ilusões. Entre elas deve ser destacada a ingénua ideia de que seria possível formar licenciados em três anos com qualidade equivalente aos que se formam nos países nossos parceiros ‘e concorrentes’ ou que, não sendo isso possível, talvez se pudesse salvar o resultado, dando agora o nome de mestre ao que anteriormente se designava por licenciado”.

Outras vozes salientaram a importância primordial, no processo, da redução dos gastos do Estado com a passagem de quatro para três anos da maioria dos primeiros ciclos, sendo que são raros os casos de mestrados (descritos como estrategicamente decisivos para o país) que vivem do investimento público. Na verdade, é possível ler o conjunto do processo de Bolonha como perseguindo

dois objectivos essenciais: reduzir a despesa pública com o Ensino Superior sem impedir a sua expansão; e importar, para o conjunto da Europa, o modelo organizacional britânico, tido como mais competitivo e concorrencial. O processo de Bolonha visava assim, entre outros objectivos, formar mais licenciados em menos tempo, preparando-os, através de um ensino mais atento aos mercados do trabalho, para uma entrada mais precoce na vida laboral. Mas em tempos de crise, quando, precisamente, o mercado laboral se retrai e não dá resposta às solicitações da maioria dos recém-formados, é legítimo perguntar quais os benefícios das reformas para as populações e sociedades por elas atingidas. A tendência das famílias é agora para prolongar, com formações adicionais (mestrados, pós-graduações, outras), a escolarização dos seus filhos, a suas custas, dada a retracção geral do emprego por um período de duração imprevisível, mas que é socialmente percebido como tendendo a crescer. E a percepção de que a qualidade do ensino melhorou é claramente minoritária.

Uma filosofia mais managerial

Outro tipo de críticas refere-se ao modo como o processo de Bolonha foi, em grande parte, conduzido desde o seu início: lançado na sequência de uma série de decisões políticas dos ministros de tutela ou dos chefes de Estado dos países aderentes, com base numa estratégia *top-down*, a sua concretização conduziu ao menosprezo e à indiferença perante os mecanismos de controlo democrático característicos dos sistemas políticos nacionais. Só a meio do processo, na conferência ministerial de 2005, em Bergen (Noruega), se fez notar a necessidade imperiosa de ouvir, nos debates e grupos de trabalho no âmbito do processo, instituições e associações do sector, docentes e investigadores. Este “atraso” afastou o processo, no seu conjunto, do respeito pelos princípios da representatividade, da legitimidade e da negociação, dando-lhe um rosto sobretudo jacobino e autoritário, imposto de fora para dentro e de cima para baixo.

Globalmente, e de forma mais acentuada em países como Portugal, Bolonha foi imposta por decreto, na crença em que as instituições de ensino, pouco capazes de se auto-reformarem, obedeceriam, pelo menos, às novas leis. E isso aconteceu, de facto — com um

senão relevante: é que a vida das instituições de ensino só formalmente muda por decreto. Como os antigos mitos, as instituições de ensino adaptam-se, para sobreviverem, às novas formalidades epocais, mas os seus conteúdos, os seus hábitos e cultura palimp-séstica não mudam a esse ritmo, e oferecem resistências à mudança, agindo por forma a minorar os seus efeitos.

Por outro lado, a entrada em jogo de entidades de controlo de qualidade supranacionais (ou de firmas de consultores especializados), que geram inevitavelmente fenómenos mediáticos de *ranking*, e que submetem aos seus valores as entidades nacionais de avaliação, certificação e acreditação, oferecem um terreno fácil à maior mercantilização das instituições de ensino superior, empurrando-as para uma concorrência cingida a um limitado número de objectivos científicos e pedagógicos em avaliação, ameaçando a sua independência e diversidade e pressionando reorganizações manageriais do meio académico que, se têm o mundo empresarial como modelo, dificilmente estão testadas ou podem ser entendidas como boas práticas na gestão do Ensino Superior.

Um sintoma preocupante da síndrome managerial que atinge actualmente as cúpulas académicas do Ensino Superior público é o desprezo com que são vistos, por razões económicas, os segundos ciclos (mestrados), mesmo os recentes e que são alvo de elevada procura, como em certos segmentos politécnicos: as suas propinas, embora comparativamente elevadas, e os seus custos moderados (porque os seus corpos docentes são maioritariamente os mesmos que já existiam) são entendidos como insuficientemente rentáveis, o que os torna irrelevantes ou pouco interessantes aos olhos de quem detém a responsabilidade gestonária. Há sectores da gestão do Superior que prefeririam exterminá-los.

Uma oportunidade e seus revezes

O processo de Bolonha foi decerto vivido, por alguns professores e instituições de ensino, em Portugal, como uma oportunidade rara para rever metodologias e objectivos científicos e pedagógicos, bem como as formas de articulação, que se desejavam mais colaborativas, entre o mundo académico e o mundo empresarial, e, mais globalmente,

entre o mundo académico e a sociedade civil. Apesar de imposto do exterior, e de se ter desenvolvido com fraquíssima participação docente, as suas metas e objectivos principais surgiram, para um grupo, como motivadores e exigindo reflexão.

Mas essa reflexão não foi feita nem se criaram condições para a fazer; por exemplo, quando o RJIES foi submetido às instituições académicas para discussão e proposta de alterações, essas instituições dispuseram de meia dúzia de dias para o fazer; quando voltaram à mesa para discutir propostas de alteração, o documento tinha sido refeito de ponta a ponta, sem discussão, e foi esta segunda versão a adoptada pelo governo e publicada em *Diário da República* para entrar em vigor.

Ao plasmar-se na prática, motorizado pela vontade governativa de “fazer tudo ao mesmo tempo”, o processo de Bolonha tropeçou em culturas organizacionais instaladas e insuficientemente motivadas para dar passos para além da mera reorganização formal. A organização do ensino *student-oriented*, novas práticas tutoriais e oficinais, a mudança do paradigma da transmissão de conhecimentos para o da aquisição de conhecimentos por iniciativa dos alunos, a abordagem de questões teóricas a partir de *case studies*, a diversificação das formas de avaliação e, em particular, a “novidade” da avaliação contínua, passaram progressivamente para segundo plano, comprometendo-se assim o salto qualitativo que se pretendia dar.

Do ponto de vista da reestruturação dos ciclos do Ensino Superior, bem como da transparente contabilidade dos créditos ECTS e da relativa uniformização dos Suplementos ao Diploma (instrumentos vitais da compatibilização e das equivalências no seio do novo espaço académico europeu), Portugal está hoje mais capaz de lidar com um sistema transnacional, e melhor provido de regras de funcionamento comum. Quanto aos ganhos e perdas em matéria de qualidade do ensino, diversidade da oferta de formações, valorização das opções características de cada instituição, bem como quanto aos ganhos do país em termos de capital humano (expressão dos ganhos pedagógicos e científicos), continua a ser cedo para balanços, mas está instalado um relativo cepticismo e indiferença — não estamos a falar do tremendismo dos eternos velhos do Restelo — que não vai ser fácil desalojar. ■