

## **Será necessário estimular a evolução do ensino superior em Portugal?**

Manuel Heitor

Ao realizar-se no final da semana passada mais um importante colóquio organizado pelo Serviço de Educação da Fundação Calouste Gulbenkian, desta vez sobre direitos e responsabilidades na sociedade educativa, somos naturalmente levados a questionar sobre que sistema de educação temos, para onde queremos ir, e, sobretudo, quem controla, ou poderá estimular, a evolução do sistema? Concentremo-nos no caso do ensino superior, tão acediado mais uma vez recentemente pela defesa de direitos e responsabilidades por estudantes, mas também pelo Estado.

À medida que nos vamos apercebendo das oportunidades, mas também das fraquezas da economia do conhecimento que emerge, e sobretudo da sociedade de aprendizagem em que vivemos, parece caber ao ensino superior a responsabilidade de responder a novas solicitações de criação e circulação de conhecimento. A complexidade deste desafio exige contributos diversificados para que se pensem as instituições de ensino superior de forma inovadora, argumentando-se que, apesar das funções que estão socialmente atribuídas à universidade começarem a ser partilhadas por um diversificado espectro de instituições, a universidade confronta-se com solicitações que dela exigem uma reforçada presença da sua capacidade de criar e difundir conhecimento.

Apesar da evolução, e modernização, do ensino superior em Portugal requerer um quadro conceptual devidamente justificado, o qual vai para além do âmbito deste artigo, pensamos ser importante identificar quais os desafios realmente críticos com que se confronta o ensino superior, naturalmente tão ofuscado por uma discussão centrada nas propinas. A discussão do tema é naturalmente importante para clarificar direitos e responsabilidades dos vários actores envolvidos, mas parece-nos ser sobretudo relevante para melhor compreender aqueles associados ao Estado. De facto, muitos têm sido os autores que num contexto internacional têm discutido o papel das políticas públicas para a formação de cientistas e graduados, nomeadamente num contexto de crescimento económico a longo prazo. É neste âmbito que estas reflexões se baseiam numa nova abordagem conceptual ao desenvolvimento económico, em que a *acumulação de conhecimento* surge como motor fundamental do processo de desenvolvimento.

### **Um sistema à procura de identidade, após mudança acelerada**

No caso específico de Portugal, há que considerar que o sistema de ensino superior passou de cerca de 30.000 estudantes nos anos 60, para cerca de 400.000 em 2001, o que demonstra um crescimento acelerado da população estudantil tendo como referencia a evolução em outros países europeus durante o mesmo período (ver figura), apesar do decréscimo do número de estudantes a partir de 1998 ter sido previsto com base em projecções consecutivas. Este processo é devido sobretudo ao crescimento do ensino superior não universitário, que cresceu a uma taxa consideravelmente superior à do ensino universitário, representado actualmente cerca de 42% dos alunos. É no entanto importante notar que desde a análise prospectiva publicada em 1994 que sabemos que a habilitação que mais contribui para o reforço da qualificação escolar dos quadros médios em Portugal é a licenciatura. Neste contexto, o bacharelato tem sido em parte um “corredor de passagem” para a licenciatura, estando a sua falta de especificidade corroborada pela regressão global do peso dos bacharéis no conjunto dos quadros médios.

É ainda conhecido que parte da expansão do sistema deveu-se à introdução de um novo elemento no quadro do ensino superior: a expansão da oferta privada, aonde tem sido generalizado o modelo de “*teaching university*”, tendo sido incentivada a dicotomia com a generalização do modelo de “*research university*” nas universidades públicas.

Esta expansão quantitativa e as profundas transformações qualitativas deixaram um sistema de ensino com múltiplas vocações e direcções, à procura de uma identidade própria – muitas vezes procurado num enquadramento legal que era talvez a única âncora estratégica. A capacidade do sistema de se repensar a si próprio deixaram-no particularmente vulnerável a influências externas, como a das discussões em torno da harmonização de graus na Comissão Europeia, que levaram a que indicações para serem adaptadas aos contextos nacionais fossem, muitas vezes, consideradas as directrizes estratégicas que caberia ao sistema conceber. Em resumo, o sistema cresceu e expandiu-se (também qualitativamente) mas sem encontrar a sua identidade.

### **Um sistema numa sociedade que se tornou “dual”, mas ainda com défice de qualificações e um excesso de abandono pela população mais jovem**

O crescimento acelerado e o correspondente processo de relativa massificação do ensino superior, não pode constituir um argumento sobre a maturidade do sistema de ensino superior em Portugal. De facto, o atraso estrutural que ainda se verifica pode ser verificado em termos de uma população activa com cerca de metade da percentagem de graduados relativamente à média dos países da OCDE (respectivamente 11% e 24%, relativamente a 1999). Adicionalmente, as instituições de ensino superior em Portugal graduam anualmente cerca de 0.2% da população assalariada, enquanto esse valor para a média europeia em 1992 era de 0.4%. Neste contexto, a análise do Ensino Superior não pode deixar de considerar o excesso de abandono do sistema de ensino verificado em Portugal, respectivamente no final do 9<sup>a</sup> e 12<sup>o</sup> anos de escolaridade, para além do insucesso escolar no Ensino Superior.

No essencial, a população portuguesa apresenta um défice de qualificações, detendo taxas de produtividade muito baixas quando comparadas com outros países da OCDE. Algo que é preocupante se se tiver em conta que o desempenho em ambientes competitivos em conhecimento depende da qualidade dos recursos humanos (nomeadamente, da sua especialização, das suas competências, do nível educativo, da capacidade de aprendizagem) e das actividades e incentivos que são orientados para a criação e difusão de conhecimento.

A população portuguesa também apresenta uma outra característica: a dualidade. Esta dualidade congrega uma população jovem, com qualificações ao nível das sociedades Europeias (ver figura) e uma população de uma faixa etária mais velha, com uma forte participação na força de trabalho e que se caracteriza por qualificações formais baixas. Deva-se acrescentar, no entanto, que esta população pouco qualificada tende a perdurar devido às elevadas taxas de abandono escolar ao nível do secundário e do ensino superior. Portugal apresenta a maior taxa de abandono escolar (45%) de toda a União Europeia, quando a média da mesma se situa nos 19%.

Num contexto de grande volatilidade de uma sociedade e economia em mudança acelerada – como sempre, aliás – e em que há segmentos da sociedade que começam a apresentar características que se aproximam das dos países mais desenvolvidos, há que concluir (porventura contra-intuitivamente) que o sistema continua a ter que se expandir e diversificar, para fazer face às necessidades quantitativas e qualitativas do futuro. A análise tem de considerar a necessidade de abarcar uma população cada vez mais extensa e diversificada, as voláteis solicitações da sociedade e de um mercado de trabalho volátil e caracterizado por enormes incertezas.

#### **Um sistema à procura de autonomia, mas com incentivos desadequados**

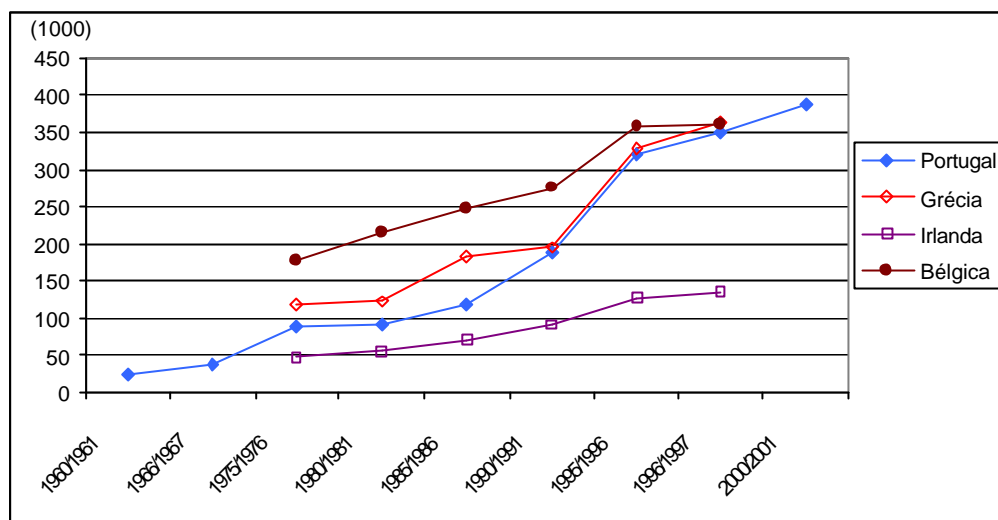
Apesar das transformações quantitativas e qualitativas verificadas desde os anos 70 para reformar o ensino superior em Portugal, a análise mostra-nos um considerável deficit da capacidade institucional para garantir a sua autonomia e a reforma das próprias instituições, uma vez que todas as mudanças institucionais foram impostas pelo Estado, o que deve ser entendido como um reflexo da dependência do mesmo, e em parte resultante dos modelos de financiamento usados. De facto, as instituições de ensino superior portuguesas têm-se desenvolvido com base num modelo de financiamento que incide nos recursos, limitando a lógica de determinação das receitas ao suporte desses recursos. As actividades desenvolvidas, e sobretudo o resultado dessas actividades, são em grande parte ignoradas, valorizando uma cultura corporativa, que ignora incentivos que ligam o financiamento aos resultados e que minimiza objectivos que são social e politicamente preconizados para o sistema de ensino superior.

#### **Um sistema à procura da excelência, mas com excesso de endogamia**

As avaliações consecutivas do Sistema de Ciência e Tecnologia têm trazido nos últimos anos a Portugal peritos internacionais que têm reconhecido a excelência universitária em muitos domínios do conhecimento, assim como deficiências críticas no sistema universitário. Um dos factores limitativos à reforma das instituições de ensino superior tem sido reconhecido estar associado à falta de mobilidade por parte do corpo docente. Esta limitação torna-se ainda mais crítica nas instituições de ensino superior mais antigas, que detêm um conjunto de tradições, valores e normas académicas que torna a transformação da sua estrutura mais complexa e difícil. De facto, nas instituições de ensino superior Portuguesas, o processo de contratação dos seus próprios graduados e doutores (i.e., endogamia, ou *inbreeding* na literatura anglo-saxónica) atinge taxas demasiado elevadas. A endogamia impede a mudança estrutural, e muitas vezes a mudança de abordagem dos problemas de investigação científica e de ensino, tendo sido reconhecida pela Comissão Europeia como uma barreira para a difusão de novas formas de organização e conhecimento. Aliás, o problema da endogamia, não é um exclusivo nacional, uma vez que a Espanha também apresenta níveis de endogamia muito elevados, na ordem dos 95%. Por outro lado, países como o Reino Unido, apresentam uma taxa de endogamia de apenas 17%, tendo-se desenvolvido ao longo de décadas com base numa alta mobilidade do corpo docente. Este é um quadro que as instituições de ensino superior portuguesas necessitam de alterar, para se tornarem instituições cada vez mais baseadas no conhecimento e dotadas de estruturas organizativas flexíveis.

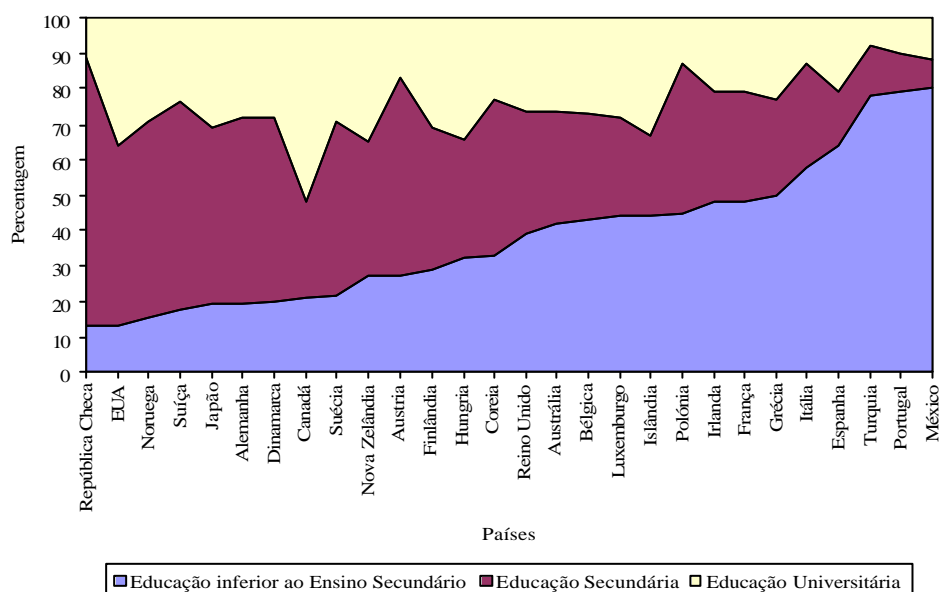
#### **Um sistema que não se auto-reforma**

Se há algum sumário possível deste breve diagnóstico, é que a reforma do sistema de ensino superior em Portugal requer a mobilização de actores críticos da sociedade, não sendo possível esperar a sua auto-reforma. Contudo, este facto não é algo recente. Nos anos 60, Miller Guerra já tinha lançado o alerta para essa situação ao afirmar que “as instituições universitárias não se auto-reformam”. Passados 40 anos, a frase proferida por Miller Guerra continua a ser particularmente válida e relevante para o ensino superior em Portugal, nomeadamente como resultado de um relacionamento continuamente desadequado com o Estado e a sociedade civil. Se as reformas realizadas a partir dos anos 70 tiveram um enorme impacto quantitativo e qualitativo no ensino Superior em Portugal, é hoje claro que não permitiram preparar o sistema para os desafios da economia do conhecimento e, sobretudo, de uma sociedade de aprendizagem. Em particular o resultado em relação à autonomia, foi um constante fechamento das instituições universitárias face à sociedade civil, e de uma situação de conformismo face a uma dependência crescente do Estado.



Fonte: Eurostat, UOE; INE, DAPP: Estatísticas da Educação, vários.

**Figura – Evolução do número de alunos no Ensino Superior entre 1960 e 2001, para os países assinalados.**



Fonte: *Education at a Glance*, 2001 Edition, OCDE

**Figura – Estrutura do nível educativo da população com idade entre os 25 e os 64 anos**