

**Revista Internacional de
Formação de Professores
(RIPF)**

**ISSN: 2447-8288
v. 1, n.2, 2016**

Bolonha 2015: o estado das coisas

Bologna 2015: the state of things

Submetido em 29 setembro 2015

Aceito em em 11 novembro 2015

António F. Cachapuz

Professor doutor da Universidade de Aveiro/CIDTFF, Aveiro,
Portugal.

Bolonha 2015: o estado das coisas**Resumo**

O estudo aborda, em primeiro lugar, o enquadramento político/educacional da formação inicial de professores no quadro do recentemente criado Espaço Europeu de Ensino Superior esgrimindo argumentos que ajudem a perceber se um tal projecto político pretende legitimar uma lógica de mudança orientada para o desenvolvimento humano de carácter cooperativo e emancipatório ou de índole economicista no quadro da globalização neoliberal. Num segundo tempo, apresenta-se uma análise crítica sucinta da organização actual da formação inicial de professores como resultado da escolha feita entre as duas lógicas de mudança acima referidas. O estudo debruça-se em seguida sobre problemas e dilemas suscitados pelo desenvolvimento do processo em curso e apresenta propostas de melhoramento sustentadas no quadro de uma participação cidadã.

Palavras-chave

Educação Superior. Portugal. Erro.

Bologna 2015: the state of things**Abstract**

The study first deals with the political/educational framework of initial teacher training in the newly frame created named European Higher Education Area brandishing arguments that help to understand whether such a political project aims to legitimize a change of logic-oriented human development either cooperative and emancipatory or economic nature in the context of neoliberal globalization. In a second time, it presents a brief critical analysis of the current organization of initial teacher education because of the choice made between the two above-mentioned logic changes. The study focuses then on issues and dilemmas raised by the development of the ongoing process and presents proposals for improvement sustained in the context of citizen participation.

Keywords

Higher education. Portugal. Mistake.

Que o erro é consubstancial ao conhecimento já o sabíamos desde que os filósofos se interessaram pelo assunto ainda que de diferentes formas (Platão, Bachelard, Popper, entre outros). Já não no plano epistémico, mas sim no da ordem pragmática (o que fazer com o erro), parafraseando Platão, um homem sábio aprende com os seus próprios erros e um homem ainda mais sábio aprende com os erros dos outros. Ou seja, importa tornar visível e saber tirar partido desse indutor pragmático do conhecimento, quer para os que o cometem quer para os que com ele convivem. Situo-me neste último caso.

Este estudo é sobre um erro. Um erro recente cometido na formação de professores em Portugal. E o sentido com que o apresento não é a desculpabilização epistémica do erro feito (outros melhor do que eu o saberão fazer), mas sim dar aos leitores menos familiarizados com mudanças recentes na formação inicial de professores em Portugal uma oportunidade de melhor compreensão do erro cometido, seu enquadramento e suas implicações. Correrão assim menos riscos de vir a cometer outro semelhante.

O estudo aborda, em primeiro lugar, o enquadramento político/educacional da formação inicial de professores no quadro do recentemente criado Espaço Europeu de Ensino Superior esgrimindo argumentos que ajudem a perceber se um tal projecto político pretende legitimar uma lógica de mudança orientada para o desenvolvimento humano de carácter cooperativo e emancipatório ou de índole economicista no quadro da globalização neoliberal. Num segundo tempo, apresenta-se uma análise crítica sucinta da organização actual da formação inicial de professores como resultado da escolha feita entre as duas lógicas de mudança acima referidas. O estudo debruça-se em seguida sobre problemas e dilemas suscitados pelo desenvolvimento do processo em curso e apresenta propostas de melhoramento sustentadas no quadro de uma participação cidadã.

Tendo dedicado nos últimos anos ao tema do Espaço Europeu de Ensino Superior uma boa parte das minhas reflexões (ver em particular, Cachapuz et al. 2002; 2009; 2011; 2015), permito-me citar aqui livremente algumas dessas reflexões meramente a título pessoal. Dada a extensão da discussão sobre o tema não caber nos limites deste estudo, reenvio no final do texto o leitor interessado para nota e sítios específicos sobre o assunto

Das políticas de formação

O estudo considera o Espaço Europeu de Ensino Superior não só como uma consequência da globalização económica das sociedades contemporâneas mas também como um processo cuja lógica é ela mesmo de carácter globalizante, pelo menos à escala europeia.

Situando-nos nos anos 90 de séc. XX (ver Cachapuz, 2009), para a Europa, era urgente (no entender dos políticos) resolver problemas de há muito existentes na organização e funcionamento dos seus sistemas de ensino superior que lhe confirmam a competitividade necessária face aos Estados

Unidos da América (o que não quer dizer que ela tenha “a priori” de seguir o “modelo” americano de ensino superior). Exemplos desses problemas: formações iniciais consideradas demasiado longas, elevadas taxas de abandono e repetição de alunos ou qualidade duvidosa de algumas formações, situações que desvalorizam o prestígio e impacto científico e cultural acumulado durante séculos (recorde-se que a Universidade é uma “invenção” europeia). Por exemplo, no início dos anos 90 (a data não é inocente), e pela primeira vez, o número de estudantes europeus estudando nos Estados Unidos da América excedia o número de estudantes americanos estudando na Europa. Sem melhorar a competitividade internacional do sistema (dimensão económica) não era só a Europa do conhecimento que estava na berlinda. Era a própria construção política da União Europeia (então em curso) que ficava prejudicada (dimensão política). Não é por acaso que, logo em Março de 2000, os líderes da União Europeia, na sua qualidade de estrutura política supranacional reunidos em Lisboa em 2000 adoptaram a chamada Agenda (ou Estratégia) de Lisboa, um plano de acção e desenvolvimento para a União Europeia fortemente marcado por conceitos económicos (em particular a ideia de construir uma “learning economy”) e em que se afirmava o objectivo ambicioso de se tornar “the most competitive and dynamic knowledge - based economy in the world, capable of sustainable economic growth with more and better jobs and greater social cohesion”. A ambição de globalização é patente.

O desafio às Instituições de Ensino Superior (IES), em particular às universidades, estava pois lançado e estas tinham agora de levar a cabo processos de transformação e reforma (dimensão académica). As IES “não podem perder a oportunidade de se assumir como factor estruturante do desenvolvimento da sociedade do conhecimento deixando uma imagem funcional que põe em perigo o seu próprio conceito (SIMÃO et al., 2002, p. 244). E os mesmos autores acrescentam que, “na verdade, e emergência da sociedade do conhecimento pode constituir uma ameaça para o sistema de ensino superior se este não souber encará-la como uma grande oportunidade”.

É neste quadro marcadamente político/económico que surge em 19 de Junho 1999 e assinado por 29 países o designado processo de Bolonha como instrumento político por excelência e face mais mediatizada da construção do Espaço Europeu de Ensino Superior. Resumo aqui os seus seis objectivos (ver desenvolvimentos do tema nos sites sobre o processo de Bolonha): (i) Adopção de um sistema de graus de acessível leitura e comparação, também pela implementação do Suplemento ao Diploma, para promover entre cidadãos europeus a empregabilidade e a competitividade internacional do sistema europeu de Ensino Superior; (ii) Adopção de um sistema essencialmente baseado em dois ciclos principais, o graduado 1º ciclo/licenciaturas) e o pós-graduado (2º ciclo, mestrados; 3º ciclo, doutoramentos); (iii) Estabelecimento de um sistema de créditos, sistema ECTS (European Credit Transfer System), como um meio para promover a mobilidade mais alargada dos estudantes; (iv) Promoção da mobilidade, ultrapassando obstáculos ao efectivo exercício da livre

mobilidade, aos estudantes, aos professores, aos investigadores e pessoal administrativo; (v) Promoção da cooperação europeia na avaliação da qualidade com vista a desenvolver critérios e metodologias comparáveis; (vi) Promoção das necessárias dimensões europeias do Ensino Superior.

A questão da estrutura de graus é particularmente importante no caso da Formação de Professores como se analisará no próximo capítulo sobre a organização desses cursos em Portugal.

Em termos sistémicos, os dados de que se dispõe apontam para a expansão (pelo menos formal) do sistema europeu de ensino superior, hoje com 47 países. Ou seja, embora com velocidades e trajectos diferentes nos diversos países que foram aderindo, o processo de Bolonha tem feito o seu caminho, apesar de uma parte dos problemas existentes terem sido majorados pela crise económica europeia (em particular no caso do 3º ciclo de Bolonha, doutoramentos, pelas restrições económicas entretanto ocorridas na investigação). Mas, no essencial, as mudanças até agora conseguidas são sobretudo de ordem formal (estrutura de graus académicos e introdução de ECTS como um novo tipo de unidades de crédito de modo a facilitar a mobilidade internacional dos estudantes). Contudo, não há ainda indicadores claros e transversais aos diferentes países, menos ainda no caso específico da Formação de Professores, sobre o que se ganhou na qualidade das formações obtidas pelos estudantes (os vários relatórios de que se dispões, tipo TRENDS, apresentam resultados a um nível demasiado geral para serem úteis neste estudo).

A expansão do sistema não fez esquecer as críticas existentes desde o início do processo e relativas ao seu enquadramento político/ideológico (ver Cachapuz, 2015). Em particular, o processo em curso configura uma mudança paradigmática, pois não se inscreve numa orientação da Universidade para o desenvolvimento humano, em linha com a sua matriz Humboltiana (séc. XIX) em que a Universidade deixou de ser uma corporação (caso da Universidade Medieval ao serviço dos senhores e da Igreja) e passou a estar ao serviço do Estado, ou seja a Universidade Moderna. O processo em curso inscreve-se sim numa orientação de índole economicista no quadro da globalização neoliberal (Universidade Empresa). Embora com diferentes velocidades a nível internacional em função de contextos nacionais específicos, o traço comum dessa nova orientação legitima-se na ideologia neoliberal; ou seja, a pretensão de ser o mercado a definir o que as instituições de ensino superior público, em particular as universidades, devem fazer e como se organizar. Em síntese, o mercado como instrumento regulador das políticas públicas, neste caso das políticas de educação. No limite desta lógica, o Estado só deveria confinar-se às funções de soberania (defesa do território, ordem pública ou representação externa). Um bom exemplo dessa nova orientação é o novo modelo de Universidade defendido pela Comissão Europeia que “questiona o ideal Humboltiano de Universidade enquanto comunidade autónoma de professores e põe em dúvida se o governo das universidades levado a cabo por académicos será o melhor em termos sociais. O novo modelo enfatiza, “management” e empreendedorismo mais do que liberdade académica, democracia interna e

papel organizador das disciplinas acadêmicas” (Maassen, 2008, p.94). E o mesmo autor avança com questões pertinentes como sejam: qual a extensão do processo de mudança em curso? Quais as consequências nas dinâmicas universitárias da entrada em cena dos mercados? Quais as implicações nas instituições de ensino superior de cada país dos sistemas de integração na Europa? (p. 73).

Ou seja, o processo em curso visa criar a Universidade Empresa ao serviço da reorganização internacional do trabalho e satisfazer a troca de ”serviços” defendida pela Organização Mundial de Comércio, argumento que faz Oliveira e Holland considerarem que o processo “corre o risco de reproduzir algumas das características mais negativas da educação de massa fordista, da hierarquia weberiana e da vigilância tanto foucaultiana como taylorista” (2008, p.20). A procura da “verdade pela verdade”, matriz da Universidade Moderna e cujo ethos de valorização da produção de conhecimento é a sua marca de água, passou a ser ameaçada agora pela sua eficiência na produção e venda de serviços ao exterior. Mas a Universidade, tal como a concebemos, não é uma empresa.

Organização dos cursos: problemas e dilemas

Como noutra lado referi (Cachapuz, 2002),

... 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 sua maior invenção e inalienável riqueza, sem o que se torna mais difícil encontrar respostas comuns para problemas comuns. Trata-se de melhor fazer valor as nossas diferenças de culturas, línguas, sistemas nacionais de educação e da autonomia universitária que a própria Declaração do Bolonha defende.

Em Portugal, e no que respeita à estrutura de graus académicos no caso da formação (inicial) de professores, seguiu-se um modelo de duração do tipo: 3 anos (1º ciclo de Bolonha) + 1,5 ou 2 anos (2º ciclo de Bolonha) consoante o nível de educação/ensino a que o mestrado se dirige (ver Quadro 1 a seguir). A habilitação profissional para o ensino só se adquire com o mestrado (Decreto Lei 79/2014), um aspecto chave do novo modelo de formação (ver Nota 1 no final). Ao 1º ciclo de Bolonha com 3 anos (180 ECTS), correspondem as designadas Licenciaturas. De acordo com essa legislação,

... reconhece -se que ao primeiro ciclo, a licenciatura, cabe assegurar a formação de base na área da docência. E salienta -se que ao segundo ciclo, o mestrado, cabe assegurar um complemento dessa formação que reforce e aprofunde a formação académica, incidindo sobre os conhecimentos necessários à docência nas áreas de conteúdo e nas disciplinas abrangidas pelo grupo de recrutamento para que visa preparar. Cabe igualmente ao segundo ciclo assegurar a formação educacional geral, a formação nas didáticas específicas da área da docência, a formação nas áreas cultural, social e ética e a iniciação à prática profissional, que culmina com a prática supervisionada (p. 2819).

No caso da formação de professores para o 7º ao 12º ano de escolaridade, as licenciaturas (180 ECTS, 3 anos) que lhes dão acesso são exclusivamente centradas em formações na área da futura docência (p.ex., Português, Matemática...) (ver quadro 1). A formação educacional e profissional só é feita a seguir, no mestrado (2 anos). No caso da formação para a educação pre-escolar, ou 1º e 2º ciclo do ensino básico, ou seja, alunos até 7º ano de escolaridade, os alunos têm de obter primeiro a Licenciatura em Educação Básica, não dando habilitação profissional para o ensino, e sem seguida o mestrado (segundo ciclo de Bolonha) com 1,5 anos (90 ECTS) ou 2 anos (120 ECTS).

No quadro 1, indicam-se valores mínimos de ECTS (créditos, traduzindo o tempo total, lectivo e autónomo, de trabalho exigido ao aluno) para cada uma das quatro áreas de formação de cada curso; existem vários ECTS livres que cada instituição e curso podem acrescentar aos mínimos existentes em qualquer das 4 áreas referidas até perfazer o total legal.

ÁREAS FORMAÇÃO	CURSOS				
	LICENC. FUTURA DOCÊNCIA	LICENC. EDUCAÇÃO BÁSICA	MESTRADO EDUC. PRE- ESCOLAR	MESTRADO 1º CICLO ENSINO BÁSICO	MESTRADO 3º CICLO ENSINO BÁSICO e SECUNDÁRIO
Futura docência (FAD)	180	125	6	18	18
Educacional geral (FEG)	0	15	6	6	18
Didáticas específicas (DE)	0	15	24	21	30
Iniciação prática profissional (IPP)	0	15	39	32	42
ECTS mínimos	-----	170	75	77	108
Total ECTS legal	180 (3 anos)	180	90 (1,5 anos)	90	120 (2 anos)

QUADRO 1: Estrutura curricular com ECTS mínimos das áreas de formação da Lic. Educação Básica e Mestrados de Ensino/Formação de Professores

Há vários aspectos importantes a ter em conta na mudança ocorrida para o novo modelo de formação. Provavelmente, o mais importante é ser difícil encontrar no seu funcionamento algum aspecto verdadeiramente positivo, configurando como que uma prótese no modelo de formação de professores pre-Bolonha com reconhecida desvalorização social e perda de identidade dos graus académicos de licenciatura e de mestrado. De modo mais analítico:

(i) Em primeiro lugar, levantam-se questões relativas à democraticidade e equidade no acesso ao ensino superior. Na verdade, com o processo de Bolonha, este novo modelo de formação veio substituir anteriores licenciaturas de formação de professores pre-Bolonha, conferindo habilitação profissional, cujo tempo total de formação era, em média ligeiramente superior ao actual e, sobretudo, sem ruptura entre ciclos de formação facilitando então um planeamento mais coerente da formação.

A redução dos tempos de formação e a necessidade de aquisição do grau de mestrado (2º ciclo de Bolonha) para conferir habilitação profissional seguem uma lógica economicista. Em particular, no caso dos mestrados, os estudantes têm agora de pagar custos bem mais elevados pela sua formação (do que no caso das licenciaturas pre - Bolonha), com implicações negativas não só no acesso mas também na sua mobilidade internacional. Ou seja, trata-se de uma desinvestimento do papel do Estado e uma transferência de encargos para os estudantes/famílias.

(ii) A identidade da Licenciatura em Educação Básica (1º ciclo de Bolonha para formações até ao 7º ano de escolaridade), está por demonstrar. Quando da sua aprovação, pretendia-se conferir competências aos estudantes para trabalho em nichos de trabalho que não especificamente na docência, p. ex, animação cultural, ateliers de tempos livres, museus, autarquias etc... Só que se “esqueceu” o contexto de regressão económica do país (e da Europa) e grandes dificuldades de empregabilidade daí decorrentes. O resultado é que são raros os alunos que se ficam pela Licenciatura em Educação Básica sem conferir habilitação profissional; a grande maioria segue para estudos de mestrado e muitos dos que não seguem só o fazem por constrangimentos económicos. Mas não só: o mercado/empregadores tem sérias dúvidas sobre tal tipo de formações. A consequência foi uma explosão na oferta de mestrados em geral (cerca de dez vezes), e nos de formação de professores em particular, pois só por via do mestrado se adquire a habilitação profissional.. Nem por isso, também aqui, há contrapartidas adequadas a nível da empregabilidade para os professores, embora as razões sejam de outra ordem.

(iii) Ainda no caso de formações até ao 7º ano de escolaridade, a existência de dois ciclos de Bolonha levanta ainda problemas bem identificados na articulação entre eles. Há uma clara sobreposição de conteúdos, p. ex., Introdução à Prática Profissional (que não é só prática lectiva) ou ainda no campo das Didáticas Específicas. Um outro olhar menos economicista e mais apoiado na investigação educacional, sugere que algo se ganharia em manter um único ciclo integrado de formação (refira-se que em Portugal, tal existe, p. ex., na formação de engenheiros, arquitectos e médicos; designam-se por mestrados integrados). É corrente as instituições de ensino superior referirem que a formação científica e pedagógica dos estudantes apresenta problemas, em particular em cursos de mestrado de matriz bidisciplinar (Português/Inglês: Física/Química etc,...) pela falta de tempo de formação.

(iv) O conceito de mestrado também mudou. Antes de Bolonha, os mestrados eram sobretudo uma formação científica tendo em vista a carreira académica ou a investigação. Tal não é caso actual; agora a tradicional dissertação de mestrado é geralmente substituída por um relatório crítico e nalguns casos por um projecto. Neste sentido, houve uma perda de identidade e desvalorização social dos mestrados, vistos agora mais como um complemento e aprofundamento das formações que deveriam ter tido lugar ao nível das licenciaturas pre-Bolonha.

(v) A lógica do ensino/aprendizagem no quadro do processo de Bolonha assenta, e muito, no trabalho autónomo dos estudantes (no geral, as unidades curriculares consideram cerca de 2/3 do trabalho total). Só que tal perspectiva de trabalho necessita de uma cultura de trabalho que muitos dos alunos não adquiriram, em particular os alunos do 1º ano de licenciatura, criando uma disfunção grave entre os pressupostos do modelo e as competências de quem é suposto segui-lo. Esta questão tem implicações graves no sucesso académico e está por resolver. Cerca de 50% das reprovações ou abandonos de estudantes do ensino superior ocorrem no 1º ano das licenciaturas.

Na verdade, o significado de unidade de crédito que o sistema ECTS pressupõe é consideravelmente diferente do tradicional sistema de créditos (baseado na convertibilidade em unidades de crédito de número de horas presenciais (teóricas/práticas/teórico-práticas). O conceito subjacente ao sistema ECTS tem por base a aprendizagem do aluno. Isto é, no primeiro caso, a ênfase era colocada no percurso curricular, assumindo-se que este conduzirá a um conjunto de competências (que nem sequer estão explicitamente definidas); no sistema ECTS, a ênfase está colocada no trabalho autónomo do estudante. Não tem pois sentido a conversão aritmética de horas presenciais em frações de 60 ECTS/ano (como ainda é frequente). É pois num outro referencial teórico de construção do currículo que é preciso desenvolver. O facto do sistema ECTS ter o potencial instrumental de agir como se de um “Euro educacional” se tratasse (na metáfora feliz de Hildebrand, 1996), permitindo uma linguagem comum e articulando diferentes sistemas de ensino, não pode escamotear a reorientação pedagógica que lhe é subjacente. A introdução do sistema ECTS implica pois uma outra visão sobre a aprendizagem, arrasta a necessidade de reformular as metodologias de ensino e de aprendizagem. O que se deve valorizar são metodologias de trabalho problematizantes e interactivas, valorizando a interdisciplinaridade e tendo como foco a aprendizagem. Neste capítulo muito há ainda a fazer no que respeita a culturas de trabalho dos estudantes que chegam às IES quer na formação pedagógica dos docentes. Trata-se pois de resgatar uma perspectiva de currículo onde a interdisciplinaridade e a transdisciplinaridade não podem continuar a estar ausentes. Essa é a via que mais facilmente permitirá aos futuros professores aceder a um “...conhecimento capaz de apreender os objectos em seu contexto, sua complexidade, seu conjunto capaz de apreender problemas globais e ferramentas para neles inserir os conhecimentos parciais e locais” (Morin, 2000).

(vi) No que respeita aos perfis de formação, a legislação actual omite por completo a formação em investigação educacional dos futuros professores (ao invés de legislação intercalar de 2007 em que explicitamente tais formações estavam previstas). Tal omissão descaracteriza gravemente a função docente e induz a desprofissionalização da função docente. Felizmente, nem todas as instituições e cursos levaram à letra tal omissão legislativa (ver currículos de cursos das universidades na net).

(vii) No estágio pedagógico dos estudantes nas escolas, houve um claro retrocesso. Em vez de um ano lectivo de contacto permanente com os alunos das escolas como nas licenciaturas tradicionais, com o modelo de Bolonha, os estudantes têm somente alguns períodos de observação e leccionação em turmas do seu orientador da escola. Pelas suas previsíveis consequências, este é, porventura, um dos aspectos mais polémicos do novo modelo. Também aqui a vertente económica do processo fez o seu caminho pois, ao contrário do que existia, agora os estudantes estagiários não são pagos.

(viii) Também a formação Ética/Social/Cultural, orientada para a importante vertente personalista da acção educativa, não mereceu a atenção que necessariamente se lhe deve. Ficam assim os futuros professores menos armados de instrumentos de interpretação do mundo contemporâneo e, por via disso, do seu crescimento pessoal e profissional.

(ix) Finalmente, refira-se que não está definida nenhuma estratégia global da formação de professores, em particular, englobando a formação inicial e contínua de professores. No essencial, o que existe são acções de formação tipo cardápio, ao sabor de ofertas conjunturais, sem que se perceba de que modo os objectivos de uma e de outra se articulam e completam no quadro de uma formação coerente ao longo da vida profissional. É verdade que tal situação já existia, mas é razoável esperar-se que quando se fazem mudanças elas tragam alguma melhoria.

Cenários de mudança

“Plurimae leges, pessima republica” (muitas leis, péssima república), afirmava o historiador romano Públio Cornélio Tácito (56-117). O que podia ter sido uma boa oportunidade para reformular, para melhor, a Formação de Professores em Portugal, acabou por comprometê-la. O que falta fazer, e desfazer, não é pouco. Tendo em conta os vários aspectos problemáticos referidos no capítulo anterior, tem todo o sentido as instituições do ensino superior levarem a cabo uma avaliação sobre os méritos na qualidade das formações resultantes do desenvolvimento do processo de Bolonha em Portugal, em particular, se continua a ter sentido a existência da Licenciatura em Educação Básica, prós e contras de um mestrado integrado na formação de professores (a exemplo do que já se faz noutras áreas profissionalizantes, ver acima) e qual a identidade científico/pedagógica dos mestrados mistos.

Um tal exercício não deve ser deixado nas mãos dos industriais e burocratas da educação mas sim ser coordenado pela *intelligentia* universitária. Tal condição passa necessariamente por reverter para a Universidade os graus de liberdade que se lhe retiraram, desde o início, nas decisões sobre o processo em curso. Trata-se pois da definição de uma nova ordem político/institucional sem a qual não pode haver correcções sustentáveis ao erro cometido.

Como tema central de uma nova ordem político/institucional emerge pois a questão da autonomia da Universidade de que esta tem vindo a ser progressivamente esvasiada. Esclareço desde já que autonomia é aqui entendida não como mera transferência de “autoridade” das instâncias nacionais para as instituições universitárias mas sim no reforço nestas últimas da sua capacidade de auto-regulação, da autonomia de definição e aplicação das suas estratégias de desenvolvimento e de sua progressiva responsabilização (ver Cachapuz, 2011; 2015)

Curiosamente, a retórica de Bruxelas insiste na importância da autonomia universitária como um princípio político/institucional necessário ao bom encaminhamento do processo de Bolonha. Só que, quando confrontado com a realidade, um tal discurso merece ser tomado com elementar precaução. Na verdade, é dito na declaração de Bolonha que cabe às instituições de ensino superior “...o principal papel na construção do espaço europeu de Ensino Superior, também na esteira dos princípios fundamentais lançados no documento Magna Charta Universitatum de Bolonha, 1998” (os itálicos são meus). No entanto, ao contrário do previsto na declaração de Bolonha, é frequente serem os governos de vários dos países participantes (Portugal não foi exceção) que asseguram a condução do processo e não as instituições de ensino superior. Tal mudança de protagonismo na condução do processo teve consequências perversas, nomeadamente a ênfase dada à discussão sobre a nova estrutura de graus académicos (frequentemente “imposta” a nível nacional) com prejuízo de uma reflexão mais profunda sobre aspectos bem mais complexos como sejam a dimensão pedagógica, os sistemas de garantia de qualidade ou ainda a problemática da Aprendizagem ao Longo da Vida.

Com o desenvolvimento do Processo de Bolonha o tema da autonomia universitária ganhou novos contornos, a saber uma vertente supranacional dada a influência crescente da Comissão Europeia, um novo ator supranacional que assim faz sua aparição histórica no que respeita ao tema da autonomia universitária. Para Ruth Keeling (2006), “O estabelecimento de políticas educativas a nível nacional é severamente restrito, dado que as prioridades nacionais devem ser conformes, pelo menos em termos genéricos, com os objetivos traçados a nível europeu” (p.214). Em segundo lugar, a autonomia universitária só tem sentido se se inscrever na necessária democraticidade dos modelos de governo institucional das universidades e de sua organização e funcionamento. Sem tal democraticidade, a autonomia definha. Ora, o que se passa, é a influência de tendências neoliberais de governo institucional na esteira da Nova Gestão Pública (“New Public Managment”) em que os “gestores públicos emulam não só as práticas mas também os valores do sector privado” (Amaral, 2004, p.40). Este mesmo autor refere que, para a Nova Gestão Pública, os alunos passam a ser considerados como “fregueses ou clientes”. Desse modo subverte-se o seu estatuto e condição com implicações na dificuldade crescente (por razões económicas) no acesso aos bens do conhecimento, em particular no caso de formações de segundo ciclo de estudos (com elevados custos dos estudos). Daqui resultam não só discriminações a nível pessoal mas também um obstáculo à mobilidade social,

situações dificilmente conciliáveis com os preceitos de uma Europa do conhecimento, uma das matrizes da Agenda de Lisboa (ver sítio no final). Antunes (2007, p.11) aponta na mesma direcção mas identifica e caracteriza o importante papel da regulação de novos actores supranacionais no caso da construção do Espaço Europeu de Ensino Superior: “Tal nova orientação é acompanhada de forma subtil por uma crescente burocratização do processo, com predomínio de decisões do tipo hierárquico visando o controlo da natureza e calendário de decisões, e também pela criação de estruturas ad hoc (grupo de estudos, gabinetes...) que frequentemente ultrapassam os limites de decisão para que foram criadas”. Para Antunes não é só a burocratização dos processos que está em jogo mas também a própria transparência e democraticidade que fica ferida pela entrada em cena de novos actores supranacionais “A impressionante produção de instrumentos, procedimentos e metodologias de controlo, por parte de entidades extranacionais, gritantemente contrastantes com a virtual ausência de acompanhamento, responsabilização, ou mesmo simples informação, perante os actores, grupos ou categorias envolvidos no terreno da acção quotidiana de realizações das missões, funções e políticas educativas institucionais e nacionais” (idem). Ou seja, é caso para perguntar “quem decide acerca dos fundamentos e sentidos das decisões” (idem, p. 23).

O exercício da autonomia da Universidade, entendida como serviço público, implica necessariamente uma responsabilização de todos: da Universidade, para montante (Estado/Governo) e para jusante (comunidade educativa). Um primeiro aspecto a ter em conta é o da confiança e respeito mútuos entre os actores envolvidos. Sem tal confiança e respeito mútuos, um dos principais instrumentos dessa responsabilização, a chamada contratualização com cada universidade do respectivo plano estratégico de desenvolvimento institucional, arrisca-se a ser simplesmente uma peça a mais nas ambições estratégicas dos governos sobre como o sector se deve desenvolver. Tal contratualização deve envolver necessariamente a qualidade do serviço público prestado pelas universidades. Significa pois que, cada universidade, deve dotar-se de estruturas transparentes de monitorização, avaliação e melhoria da qualidade dos serviços prestados (ensino, pesquisa e extensão). Para o efeito, uma boa estratégia é organizar-se em rede com outras instituições de ensino superior do espaço europeu (ou outro) com o mesmo objectivo de forma a melhorar a flexibilidade do sistema, ou seja de reflectir sobre si mesmo e não ficar à mercê de actores externos supranacionais cuja legitimidade e ortodoxia de métodos são discutíveis. É pois necessário fomentar a discussão destas questões e promover eventuais alternativas. Nessa discussão penso ser de realçar três princípios estruturantes: (i) O financiamento público deve ser transparente e não deve ser diminuído de modo a ameaçar a qualidade e abrangência do serviço público de ensino superior, em particular na graduação (ii) É necessário reforçar a autonomia institucional, assegurando o seu direito à diferença e o seu poder decisório. A autonomia institucional deve ser naturalmente balanceada com uma maior responsabilização institucional, incluindo a prestação de contas sobre as actividades gestionárias,

nomeadamente através de adequados contratos programa que permitam desenvolver planos estratégicos de desenvolvimento (iii) Assegurar uma maior democraticidade nos processos de decisão, incluindo a colegialidade interna e a auscultação da sociedade civil na definição da Universidade que queremos. Em síntese, trata-se de fazer valer os nossos direitos e responsabilidades de cidadania resolvendo desvios autoritários induzidos por novos actores externos (mercado), por actores supranacionais (União Europeia) e também por disfunções em políticas nacionais. Bento (2014) resume bem tal estado de espírito defendendo que, “a Universidade, nomeadamente a nossa, está a precisar de um vigoroso sobressalto cívico” (p.76).

Nota

De acordo com a legislação actual, cada ano académico tem 60 ECTS (em geral 30 ECTS /semestre); cada ECTS oscila entre 25 a 30 horas de trabalho total (lectivo e autónomo) do aluno. Ou seja, em cada ano, a carga total de trabalho de um estudante oscila entre 1500 e 1800 horas. Em geral, o peso das unidades curriculares varia entre 3 e 6 ECTS. O mestrado para o ensino do 3º Ciclo do Ensino Básico/CEB (7º a 9º ano de escolaridade) e Ensino Secundário/ES (no Brasil designado de ensino médio) (10º a 12º ano de escolaridade), é o único exclusivo das universidades e o seu acesso faz-se através de um 1º ciclo de Bolonha (licenciaturas de 3 anos) só com unidades curriculares da especialidade da futura docência (Português, Física, História,...); todos os restantes mestrados também podem ser oferecidos pelos Institutos Politécnicos (um outro ramo mais recente do ensino superior português) e o seu acesso faz-se através da Licenciatura em Educação (1º ciclo de Bolonha). Também há várias combinações possíveis entre os mestrados, por exemplo, o Mestrado misto em Educação pre-Escolar e 1º Ciclo do Ensino Básico (dirigido à educação pre-escolar (alunos até aos 5 anos de idade) e 1º ciclo do ensino básico (com a duração de 4 anos, 1º ao 4º ano de escolaridade, alunos com 10 a 12 anos de idade). Este tipo de mestrados mistos levanta problemas específicos; por exemplo, no caso acima referido, é muito diferente ter formações para saber lidar com crianças até as 5 anos de idade e com crianças dos 10 aos 12 anos, não só ao nível dos saberes específicos mas também da componente FEG (ver quadro 1), claramente insuficiente. Não se refere no Quadro 1 o caso dos mestrados para o ensino do 2º ciclo do ensino básico (5º e 6º anos de escolaridade, em geral alunos com 10 a 12 anos de idade) com 120 ECTS.

Agradecimentos

Este trabalho é financiado pela FCT/MEC através de fundos nacionais (PIDDAC) e cofinanciado pelo FEDER através do COMPETE – Programa Operacional Fatores de Competitividade no âmbito do projeto PEst-C/CED/UI0194/2013

Referências

AMARAL, A., “Managerialismo e Governação das Instituições do Ensino Superior”, em Formas de Governo do Ensino Superior, Lisboa: Conselho Nacional de Educação, 2004.

ANTUNES, F., “O Espaço de Ensino Superior para uma Nova Ordem Educacional?”, Educação Temática Digital, 9, nº esp., 2007, pp. 1-28.

BENTO, J.O., “Por uma Univercidade anticonformista”, Porto: U.Porto, 2014.

CACHAPUZ, A., SANTOS, M. S., LIMA, I. P., “Declaração de Bolonha e o Sistema de Graus do Ensino Superior - bases para uma discussão”, Lisboa: Conselho Nacional de Educação, 2002.

CACHAPUZ, A., “A Construção do Espaço Europeu de Ensino Superior. Um case study da globalização”, em Universidade Contemporânea: políticas do processo de Bolonha, SP: Pereira, E. e Almeida, M. (orgs.), Campinas: Mercado das Letras, 2009, pp. 13-26.

CACHAPUZ, A., “Bolonha 2010”, em Reforma Universitária e a Construção do Espaço Europeu de Educação Superior, análise de uma década do processo de Bolonha, Pereira, E. M. e Almeida, M.L (orgs.), Campinas: Mercado das Letras, 2011, pp. 93-106.

CACHAPUZ, A., “A Universidade na encruzilhada de paradigmas”, em Educação IberoAmericana uma análise para além das perspectivas mercadológicas da produção de conhecimento, Almeida, M.L e Catani, A. (orgs.), Campinas: Mercado das Letras, 2015, pp. 256-269.

DECRETO LEI 79/2014, Ministério da Educação e Ciência, Lisboa: Diário da República, 14 de Maio, 2014.

FERREIRA, V., Pensar, Lisboa: Bertrand, 1992.

HILDEBRAND, M., “Overview of the development of academic recognition practices in Europe”. Higher Education in Europe, 1996, vol.XXI (4), pp. 39-49.

KEELING, R., “The Bologna Process and the Lisbon Research Agenda: the European Commission’s Expanding Role in Higher Education Discourse”, European Journal of Education, 2006, 41(2), pp. 203-223.

MAASSEN, P., “The Modernisation of Higher Education Governance in Europe”, em Políticas do Ensino Superior, Lisboa: Conselho Nacional de Educação, 2008, pp. 71-106.

MORIN, E., Os sete saberes necessários à Educação do futuro. S. Paulo:Cortez, 2000.

OLIVEIRA, T. e Holland, S., “Retórica e Realidades nas Reformas de Ensino Superior e no Processo de Bolonha”. Ensino Superior, 2008, nº 29, pp. 19-23.

SIMÃO, V., SANTOS, M. S., COSTA, A., Ensino Superior: uma visão para a próxima década, Lisboa: Gradiva, 2002.

Sítios úteis:

- Declaração de Bolonha:

http://www.unige.ch/cre/activities/Bologna%20Forum/Bologna_welcome.htm

- Agenda/Estratégia de Lisboa:

en.wikipedia.org/wiki/Lisbon_Strategy

- EQF “European qualifications framework for lifelong learning”, Staff Working Document/(2005)/Brussels:

<http://europa.eu.int/commom/education/policies/2010/doc/basic2004.pdf> (em particular caps. 3 e 5)

- Reforma curricular e sistemas de governança na Europa:

www.esmu.be (em particular o estudo, “The extend and impact of Higher Education curricular reform across Europe)

www.eua.be (TRENDS V, Universities Changing the European Higher Education Area, 2007)