

O ensino superior em Portugal: nota recente

Jorge C. Arroiteia (Professor Catedrático Aposentado – Universidade de Aveiro (j.c.arroteia@gmail.com)

Introdução

A análise da evolução recente do subsistema de ensino superior em Portugal realça um conjunto de mudanças decorrentes do processo de construção do ensino universitário, do ensino politécnico e da política europeia comum no âmbito da educação terciária. Tendo em conta a evolução próxima deste subsistema de ensino registamos diversas alterações balizadas pela Lei de Bases do Sistema de Ensino Português (lei nº 46/86) a qual estabeleceu o “sistema binário” (Universitário e Politécnico) e que ganharam forma através do processo de democratização do ensino e da sociedade portuguesa, do alargamento da rede de formação, do desenvolvimento de programas de I&D, da construção de redes de investigação nacionais e internacionais e da qualificação de jovens diplomados. Na última década a aplicação do Processo de Bolonha com as alterações que o mesmo veio a introduzir no “sistema binário” de ensino superior português e a sua inserção no espaço europeu de ensino superior conta-se como outra das mudanças que condiciona a sua evolução futura.

Evolução próxima

O aumento da procura social da educação sobretudo nos ciclos terminais do ensino pós-obrigatório e no ensino superior justifica-se pelo aumento da divisão social do trabalho e das expectativas de mobilidade social conferidas pela titularidade de um diploma. Em Portugal é um fenómeno que ganhou nas últimas décadas maior amplitude e significado. A democratização do ensino, o alargamento do período de escolaridade e a diversificação das vias de ensino orientadas para o prosseguimento de estudos ou para a preparação para a vida activa geraram um "efeito de onda" que justifica a maior permanência da população jovem no sistema educativo, do ensino básico ao ensino superior. Acresce ainda as perspectivas de mobilidade social sugeridas por uma graduação

de natureza superior e as dificuldades de emprego num tecido social e produtivo marcado por unidades de pequena e média dimensão, pela inovação tecnológica, globalização dos mercados, desadequação crescente das qualificações ao mercado de trabalho e desemprego, nomeadamente dos licenciados, fenómeno que afecta indistintamente algumas sociedades ocidentais.

Para além destas condições outras razões, de natureza demográfica, têm justificado as mutações em curso no ensino superior registadas nos países da União Europeia. O envelhecimento da sua população (no topo e sobretudo na base) tem vindo a comprometer o crescimento deste subsistema de ensino conduzindo por isso a uma procura acrescida de novos públicos através de programas de formação ao longo da vida e da maior oferta de formação a alunos com formação diferenciada.

No que a Portugal diz respeito a expansão da rede do ensino superior (universitário e politécnico) ficou marcada, no decurso das décadas de oitenta e de noventa, pela criação de novas instituições de ensino e investigação sediadas nos centros urbanos, em especial nas capitais de distrito. Daí que o alargamento desta rede tenha vindo a contribuir para alterar a situação anterior dominada pela formação de “elites” em número reduzido, por taxas elevadas de analfabetismo, incumprimento de estudos a nível do ensino obrigatório e uma escolarização pouco acentuada a nível do ensino secundário. Estas marcas foram contrariadas pelas políticas educativas do terceiro quartel do século passado que conduziram a uma elevada oferta e procura do ensino superior em Portugal resultado também da melhoria das diferentes acessibilidades: física, social e cultural, que favoreceram a população estudantil e as suas famílias.

As medidas acima referidas deram lugar no início do século actual a uma reorganização profunda do nosso subsistema de ensino superior decorrente da aplicação do “Processo de Bolonha”, iniciado em 1998 através da Declaração da Sorbonne e o seu lançamento na cidade de Bolonha, em Junho de 1999. Esta Declaração, subscrita pelos ministros da educação dos diferentes países

européus, estabeleceu as bases para a criação do Espaço Europeu de Ensino Superior, devidamente harmonizado e articulado, com vista à promoção da mobilidade de alunos e docentes e à empregabilidade dos diplomados no espaço dos países da U. E. Este compromisso foi sendo melhorado em reuniões posteriores: Praga (2001), Berlim (2003) e Bergen (2005) as quais deram seguimento à agenda política delineada na cimeira de chefes de Governo dos países da U.E. realizada no nosso país - conhecida por “Estratégia de Lisboa” - e ao compromisso de tornar a Europa, sede da “economia de conhecimento mais competitiva e mais dinâmica do mundo”, com reflexos no emprego e na coesão social da União.

Deste processo fazem parte a alteração da Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei nº 49/2005) e a publicação do Regime Jurídico dos Graus e Diplomas do Ensino Superior - Decreto-Lei nº 74/2006 -, o qual consagra um modelo de formação do ensino assente em três ciclos de formação (I, II e III ciclos), a adopção do sistema europeu de créditos (ECTS – *European Credit Transfer and Accumulation System*), a diferenciação da formação no sistema binário (Universitário e Politécnico) e o estabelecimento das normas a seguir em relação à transição e ao desenvolvimento deste processo.

Na sequência desta legislação e após a adequação dos cursos ao novo formato de Bolonha e a sua entrada em funcionamento procedeu-se ao ajustamento do sistema às novas exigências definidas pelos países europeus no domínio das exigências e compatibilidade de formação. Para tanto seguiu-se a publicação de nova legislação relativa à avaliação da qualidade – Regime Jurídico da Avaliação da Qualidade do Ensino Superior (Lei nº 38/2007); ao Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior – RJIES (Lei nº 62/2007) e à criação da Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior - A3ES (Decreto-Lei nº 369/2007).

Outras medidas assinalam a política educativa relativa ao ensino superior na década passada. Destacamos as que estabelecem as condições de acesso ao E.S.

a maiores de 23 anos (Decreto-lei nº 64/2006) e a que cria os Cursos de Especialização Tecnológica – CETs (Decreto-Lei nº 88/2006). No seguimento das regras estabelecidas pelo RJIES, que permitiu às Universidades públicas solicitarem a alteração do seu regime jurídico através da adopção do regime fundacional, em 2009 a Universidade de Aveiro, a Universidade do Porto e o ISCTE depois de terem aprovado em Conselho Geral o pedido de adopção do regime fundacional, o mesmo foi-lhes concedido. Outras instituições assim o requereram e aguardam decisão superior.

O conjunto destas decisões foi previamente antecedido da execução de um vasto Programa de Avaliação institucional, promovido pelo Governo em 2006 (realizado pela OCDE e com apoio da ENQA e da EUA), do qual resulta a avaliação externa das instituições públicas de ensino superior e a sua articulação com os programas de avaliação da investigação promovidos pela FCT. Destas medidas têm resultado a melhoria da participação das instituições de ensino superior em diferentes projectos e actividades de âmbito nacional e internacional, conduzindo à "internacionalização" e "globalização" do saber e a uma participação acrescida das instituições e dos centros de investigação nacionais em redes internacionais.

Balanço

Ainda que de forma breve devemos realçar a evolução do subsistema de ensino superior português que depois da fase de expansão conseguida no período seguinte à mudança de regime, em Abril de 1974, viu consolidadas as condições de funcionamento e também de financiamento (Lei de Bases de Financiamento do Ensino Superior – Lei nº 37/2003, alterada pela Lei nº 49/2005) que sustentam o seu desenvolvimento actual. Por sua vez o apoio social aos alunos com vista à oferta de condições de igualdade de acesso, frequência e sucesso, está previsto no ensino público através dos Serviços de Acção Social das diferentes instituições universitárias e politécnicas. No ensino não público a Acção Escolar é garantida pela Direcção de Serviços de Acção

Social integrada na Direcção Geral do Ensino Superior. Este desenvolvimento dá sequência ao estabelecido pela legislação anterior – Decreto-Lei nº 129/93 – que em plena fase de expansão deste subsistema definiu as bases da Política de Acção Social no Ensino Superior.

O conjunto destas iniciativas bem como a diversificação das condições de frequência de cursos no domínio da formação pós-secundária (criados pela legislação de 2006 – Dec. - Lei nº 88/2006) e a sua qualificação ao nível 5, de acordo com o Quadro Nacional de Qualificações, vieram permitir um acréscimo significativo de alunos nos cursos de especialização tecnológica (CETs). A rede de oferta constituída por diversas instituições e a possibilidade de prosseguimento de estudos ao nível do I Ciclo de Bolonha tem favorecido a procura desta formação especializada. Por isso quando fazemos um balanço da frequência escolar no subsistema de ensino superior podemos constatar, ao nível dos alunos, um aumento da população escolar, em crescendo desde a década de Oitenta e que continuou a aumentar até ao início deste século, em resultado:

- do acréscimo das acessibilidades físicas, sócio-económicas e culturais resultantes alargamento da rede de estabelecimentos de ensino superior, das condições a apoio social aos alunos e também da melhoria das condições de vida e dos níveis de instrução da população portuguesa;

- do “efeito de onda” decorrente do processo de democratização do ensino e do acréscimo da população escolar no ensino básico e secundário, que levou ao aumento da “esperança de vida” escolar e à matrícula seguinte no ensino superior;

- da existência de uma “reserva demográfica” considerável da população jovem decorrente dos valores de natalidade e da fecundidade feminina, ainda significativas, registados em anos anteriores.

Estas situações levaram a um acréscimo da população geral no ensino superior, de 313,4 milhares de alunos em 1994/95, para 400,8 milhares em 2002/2003. A partir de então o total de matrículas neste subsistema de ensino

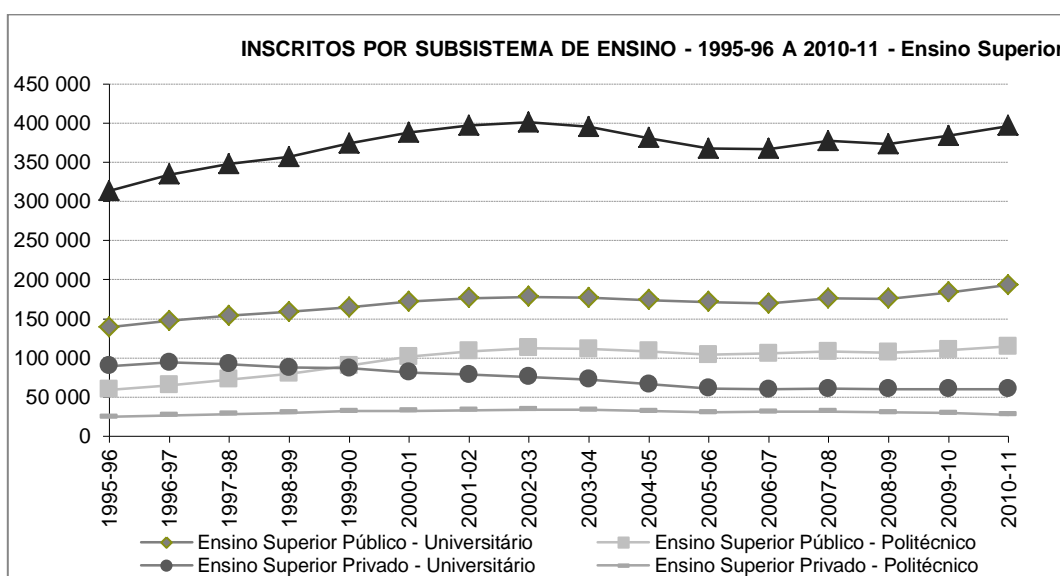
decreceu até ao ano lectivo de 2006/2007 – com 366,7 milhares de alunos, tendo aumentado até ao presente com 396,2 milhares de inscritos em 2010/2011.

Algumas considerações importam fazer sobre esta variação:

- em valores globais, a variação anteriormente referida fica assinalada por um acréscimo de alunos no ensino superior público desde o ano de 2006/07, justificado pela entrada em funcionamento do Processo de Bolonha - 1º, 2º e 3º ciclos - e pelo aumento de alunos nos cursos de especialização tecnológica;

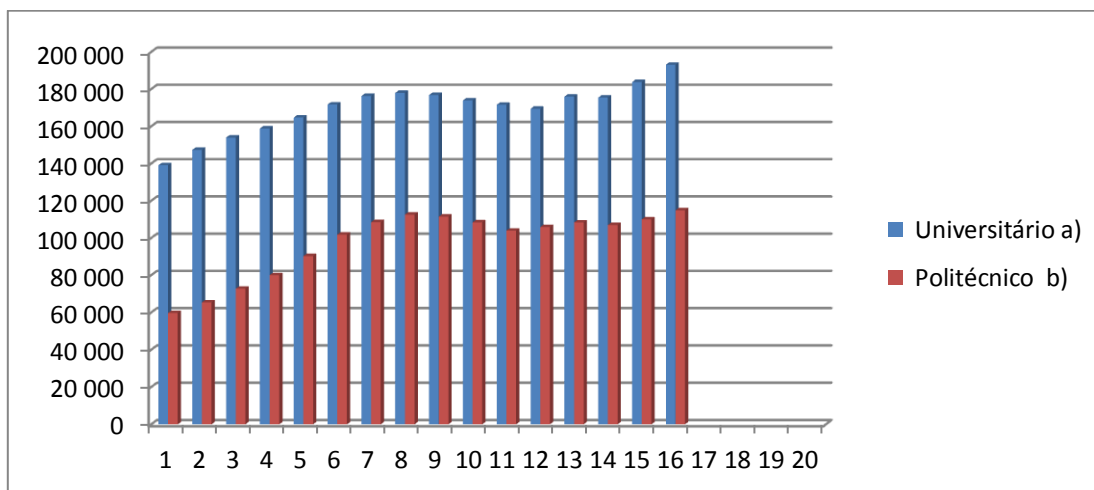
- pela redução gradual da procura de alunos no ensino superior privado, assinalada desde o ano lectivo de 1996/97. Para tanto concorreram quer o alargamento da rede de oferta de formação, quer o acréscimo de vagas disponibilizadas pelas instituições públicas de ensino.

Note-se que no conjunto dos subsistemas de ensino universitário e politécnico, este foi o que registou um acréscimo mais elevado de alunos passando de 59,6 milhares em 1995/96, para 110,0 milhares em 2010/11. O ensino superior universitário - 139,1 alunos na primeira data – viu a sua população aumentar para 183,8 neste último ano. Se analisados ao nível regional estes valores fariam realçar a importância das preferências regionais, sobretudo no ensino superior politécnico e a sua procura por um número considerável de alunos cujas condições de acessibilidade económica não permitia a deslocação para os centros mais afastados e, portanto, a sua mobilidade geográfica e social.



Fonte: GPEARI/MCTES

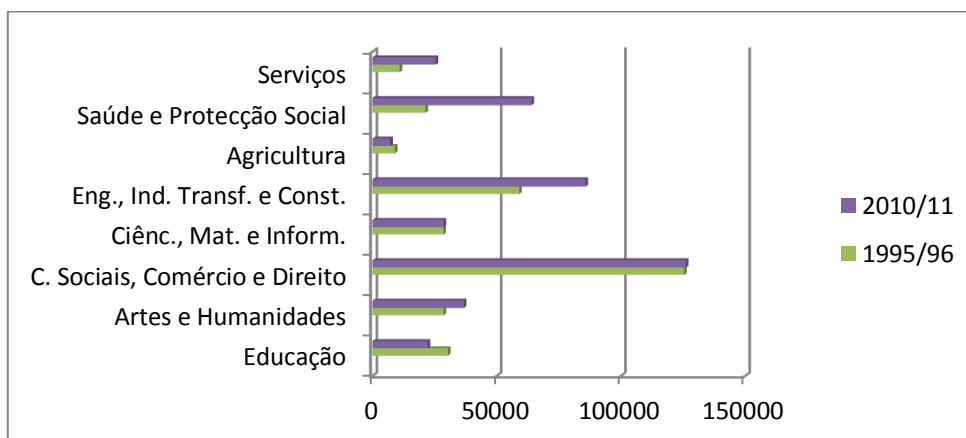
Já em relação ao ensino superior privado essa variação passou de 89,7 milhares de alunos em 1995/96, para 89,1 milhares em 2010/11 no ensino universitário; no ensino politécnico essa evolução passou de 24,8 milhares naquele primeiro ano, para 29,6 milhares no presente.



Legenda: 1-1995/96 (...), 16- 2010/11.

Fonte: GPEARI/MCTES

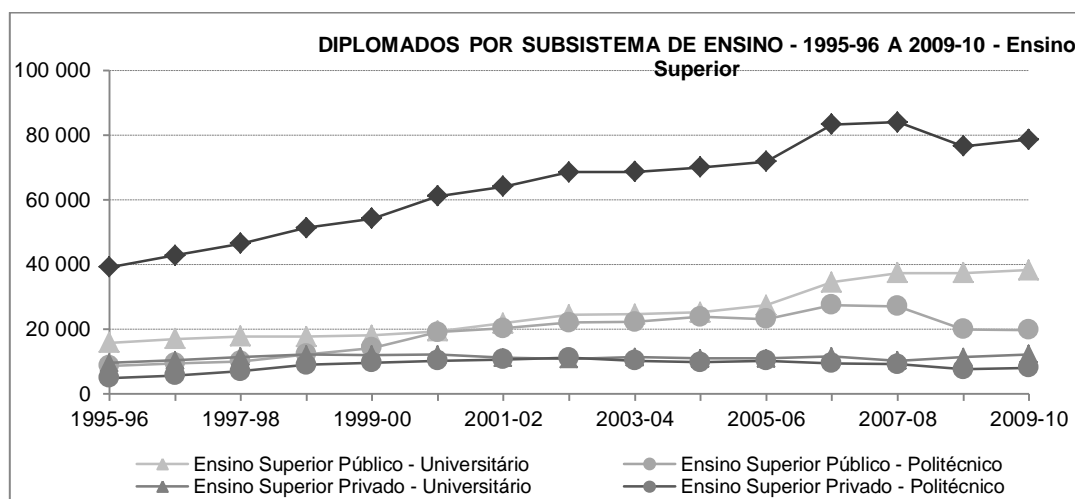
Uma breve referência à repartição desta população por cursos. No conjunto de áreas científicas os cursos de C. Sociais, Comércio e Direito têm sido os mais frequentados, embora a maior procura tenha vindo a acentuar-se nos últimos anos nas áreas da Saúde e Protecção Social. Neste caso o total de matrículas triplicou entre 1995/96 e o último ano, quando estas atingiram os 64 milhares.



Fonte: GPEARI/MCTES

Acompanhando a evolução dos alunos inscritos o total de diplomados no subsistema de ensino superior aumentou consideravelmente passando de 39,2

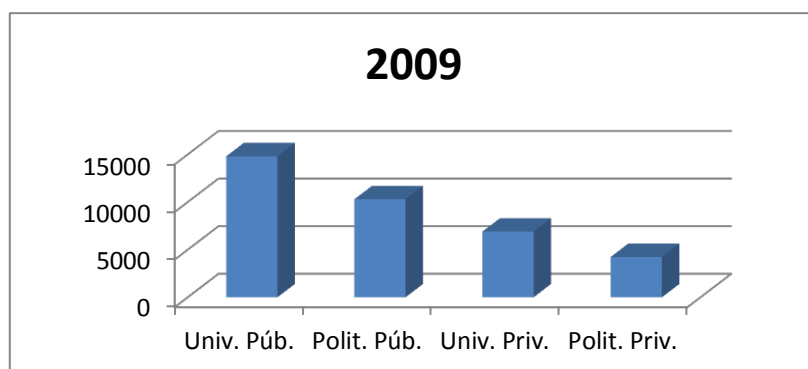
milhares em 1995/96, para 78,6 milhares e 2010, com máximos de 83,2 milhares e de 84,0 milhares, respectivamente em 2006/07 e 2007/08. Contudo, contrariamente ao que se registou em relação às inscrições, foi o ensino superior universitário público que registou o maior volume com 38,3 milhares de diplomados no último ano de 2009/10, contra 19,7 milhares no ensino superior politécnico público, na mesma data.



Fonte: GPEARI/MCTES

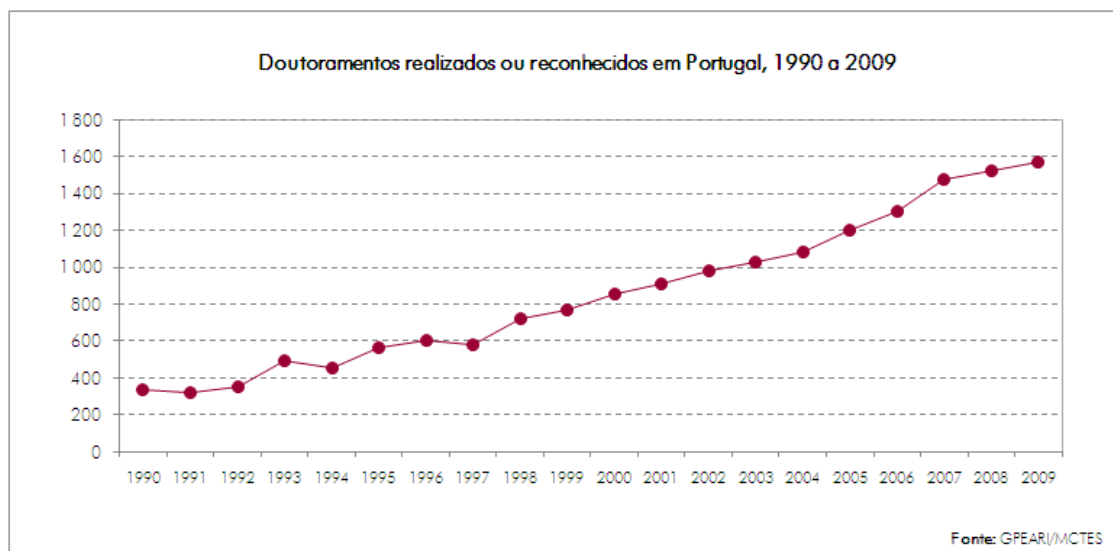
Esta situação pode ajudar a compreender a ocupação laboral de alunos do ensino superior politécnico onde existem diversos cursos em regime de funcionamento pós-laboral, evidenciando por outro lado “desperdício”, insucesso académico ou mesmo desajustamentos pontuais que importa conhecer.

De notar que em 2009 estavam registados 36215 docentes, dos quais 43,5% do sexo feminino, assim repartidos pelos subsistemas de ensino: universitário público – 40.9%; politécnico público – 28.4%; universitário privado – 19.1% e politécnico privado – 11.7%.



Fonte: GPEAR/MCTES

Se atendermos à formação dos recursos humanos nas diferentes áreas científicas registamos uma evolução igualmente crescente dos Doutoramentos realizados em Portugal e no estrangeiro, muitos dos quais vieram a engrossar o caudal de docentes do ensino superior que se encontravam já em funções no sistema e o engrossar das bolsas de recrutamento de bolseiros para diversos projectos e actividades de investigação ao nível do Estado, das Empresas e de outras entidades. De notar como aquele valor foi de apenas 769 doutorados entre 1970 e 1979, tendo ascendido a 2062 no decénio seguinte. O total de Doutorados aumentou ainda mais a partir de 1990 como resultado de diversos programas europeus e internacionais que permitiram a um número crescente de investigadores realizarem trabalhos de investigação e provas académicas tanto em Portugal como em Universidades estrangeiras. Este, o resultado concreto das políticas de apoio à investigação científica a par das reformas do sistema de ensino prosseguidas em anos anteriores.

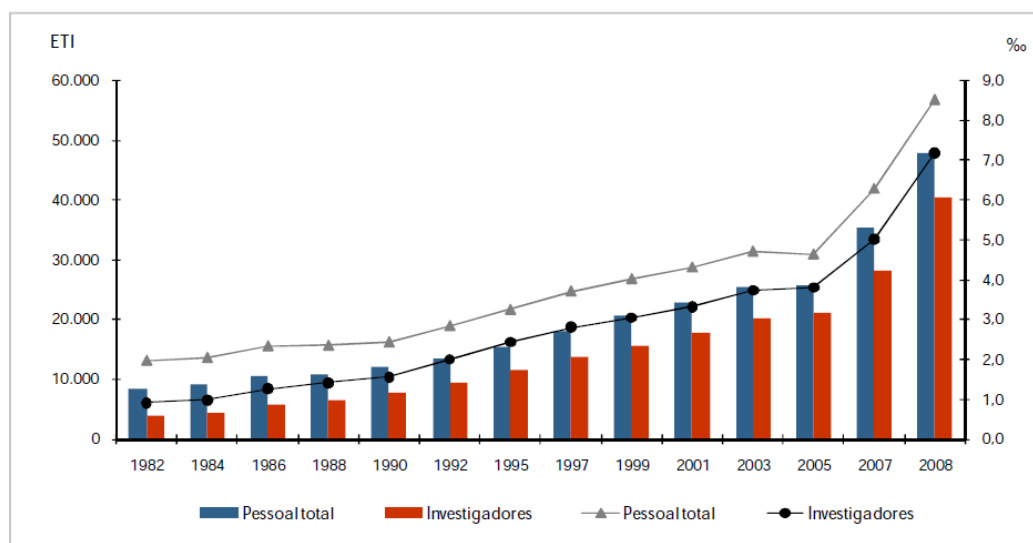


Legenda: 1- 1970 a 1979; 2- 1980 a 1989; 3- 1990 a 1999; 4- 2000; (...); 13- 2009.

Fonte: GPEAR/MCTES

A evolução dos doutorados traduziu-se não só no enriquecimento dos recursos humanos no âmbito do Ensino Superior, como na criação de emprego no Estado e em empresas e entidades que carecem de mão-de-obra mais qualificada.

Figura 4. Recursos humanos em I&D medidos em ETI¹ e em per milagem da população activa (1982 a 2008)



Nota:

¹ ETI - Equivalente a Tempo Integral.

Fonte: GPEARI / MCTES, IPCTN

In: GPEARI/MCTES, 2008, p. 17

De acordo com os dados do GPEARI/MCTES (2008, 17), o pessoal total em actividades de I&D passou de 8,5 milhares em 1982, para 47,8 milhares em 2008 – representando respectivamente 2% e 8,5% da população activa -, dos quais 3963 em 1982 e 40408 tinham a ocupação de Investigadores. Esta evolução foi particularmente registada através da evolução do total de Doutorados: 3033 em 1999 e 8782, em 2008, valor que realça o contributo da população doutorada no desenvolvimento de projectos de investigação no Ensino superior, nas empresas, no Estado e em Instituições Privadas sem fins lucrativos.

Compromisso

Além do balanço anterior a apreciação do subsistema de ensino superior português levanta algumas questões quanto ao seu desenvolvimento interno e afirmação internacional. Diz-nos Azevedo (2007, 68) que “o intercâmbio internacional de ideias e de informação educacional constitui a base legitimada que sustenta a organização do sistema educativo de cada país”. Por isso recordamos que apesar das medidas tomadas relacionadas com a regulação, a certificação dos cursos, a qualidade, a avaliação institucional internacional e o

aumento da investigação, importa que as instituições de ensino superior assumam uma perspectiva mais integrada e coerente quanto:

- às necessidades de formação dos RH a nível nacional e europeu, formação esta atenta e crítica em relação às aprendizagens, aos processos de ensino e ao envolvimento dos “actores” sociais directamente relacionados com as matérias leccionadas em cursos e em estágios de formação;

- aos interesses dos activos dos diversos sectores de actividade e às suas necessidades de formação inicial e ao longo da vida, agora facilitada pelo processo de creditação (ECTS) e demais mecanismos legais potenciadores da valorização das experiências e competências individuais;

- às necessidades dos serviços e das empresas sediadas no seu território próximo, partilhando os saberes e a inovação obtida através da investigação científica realizada nos seus laboratórios e centros de investigação;

- ao alargamento progressivo das áreas de influência institucional, hoje facultadas pela comunidade virtual, pela mobilidade humana e pela procura constante do saber por parte de diversas comunidades e grupos funcionais;

- à evolução do mercado de trabalho e à afirmação crescente da economia e do poder do conhecimento, como suportes ao crescimento económico das diferentes economias de mercado.

Estes são alguns dos aspectos a que importa atender tendo em conta os dados relacionados com o desempenho das instituições de ensino superior no seu conjunto e com a situação crescente de desemprego de diplomados e outros em diversos sectores de actividade. No entanto alguns indicadores de empregabilidade no estrangeiro indicam a preparação científica desta população em diferentes contextos académicos e laborais, facto que sugere a continuidade dos programas de investigação avançada e a internacionalização das redes de docência e de investigação no espaço europeu, nos países de língua portuguesa e noutros contextos internacionais.

Ao ensino superior e sobretudo às Universidades cabe, de momento, um papel de afirmação e de esperança reunindo em seu redor uma nova “corporação de alunos, de professores e de investigadores”, animados por projectos científicos e de liderança que saibam responder aos desafios de um mundo novo. Um mundo que continua aberto ao seguimento das pisadas dos que há quase novecentos anos deram corpo ao projecto de Renascimento da Europa Ocidental com a criação da Universidade Medieval. Uma instituição que apesar da sua evolução continua a assinalar a sua identidade, cultura e contributo à inovação nos diferentes contextos civilizacionais.

Bibliografia

Almeida, Luciano Rodrigues (2008) – *Evolução do sistema de ensino superior após a revolução de Abril de 1974. Expansão e desregulação. Reforma no quadro do espaço europeu de ensino superior*. Badajoz, Universidad de Extremadura (Tese de Doutoramento – Policopiada).

Arroteia, Jorge (1996) – *Ensino superior em Portugal*. Aveiro, Universidade de Aveiro.

Arroteia, Jorge (2008) – *Educação e desenvolvimento: fundamentos e conceitos*. Aveiro, Universidade de Aveiro.

Azevedo, Joaquim (2011) – *Sistema educativo mundial: ensaio sobre a regulação transnacional da educação*. Vila Nova de Gaia, Fundação Manuel Leão.

CEC (2011) – *Progress towards the common european objectives in education and training: indicators and benchmarks 2010/2011*. Bruxelles, Commission of the European Communities.

GPEARI/MCTES (2008) – *Sumários Estatísticos – IPCTN.08 Inquérito ao Potencial Científico e Tecnológico Nacional*. Lisboa, GPEARI/MCTES.

Simão, J.V., Santos, S. M., Costa, A. A. (2005) – *Ambição para a excelência: a oportunidade de Bolonha*. Lisboa, Gradiva.

Outra: http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc62_fr.htm (28AGO11)