

Incidências da crise económica no processo de Bolonha

A CRISE ECONÓMICA GLOBAL desencadeada em 2008 teve e terá efeitos ainda difíceis de avaliar e quantificar nos sistemas de ensino superior envolvidos no Processo de Bolonha (46 Estados signatários incluindo, os da União Europeia). Neste sector, as respostas transitórias das diversas autoridades nacionais a essa mesma crise passaram, consoante os países e os seus momentos, ora por aumentos do investimento nos respectivos sistemas, ora por estímulos, ora por cortes abruptos no financiamento — e essa diversidade de respostas impede a identificação de tendências dominantes nesta matéria, que os próximos dois anos permitirão apurar.

De um modo geral, a crise terá afectado, mas em diversos graus, as políticas de contratação docente (casos mais notórios: Irlanda e Letónia, onde o emprego no ensino superior desceu acentuadamente) e travou ou atrasou a melhoria de infraestruturas. Pacotes de austeridade como os de Setembro de 2010 em Espanha e Portugal acentuarão, certamente, estes efeitos e gerarão outros.

Os Estados atingidos tentaram preservar as políticas de apoio aos alunos, mas os observadores chamam unanimemente a atenção para a necessidade de uma monitorização muito mais atenta para se poder avaliar os impactos da crise económica nessa matéria. Na verdade, os impactos da crise no processo de Bolonha apenas têm sido monitorizados de modo sistemático em oito países — Croácia, Dinamarca, Estónia, Finlândia, Irlanda, República Checa, Roménia e Reino Unido — o que não permite traçar um quadro geral, embora produza indicadores e sugira extrapolações de dados, nem sempre bem fundadas.

A falta de mais e melhor monitorização tem impedido — como sublinhavam diversos relatórios produzidos pelo BFUG (*Bologna Follow-Up Group*) ou no seu âmbito em 2009, fazendo o “balanço de dez anos de Bolonha” —, o acesso à informação sobre o modo como os restantes Estados tentaram e tentam reduzir o impacto da crise do ensino superior; e torna mais difícil uma reflexão que permita comparar políticas e identificar melhores práticas na diversidade dos países envolvidos.

Duas tónicas

À medida que a primeira década de Bolonha se aproximou do seu termo, tornou-se claro que certos segmentos do processo, como a implementação de organismos nacionais de controlo de qualidade do ensino e o alargamento da “formação ao longo da vida” (que em Portugal se traduziu sobretudo na oferta de facilidades de acesso ao ensino superior aos maiores de 23 anos), se contavam entre os que mais rapidamente se expandiram. O primeiro visando pôr ordem num universo marcado por grandes desequilíbrios qualitativos — e compatibilizar equivalências com vista à mobilidade estudantil —, o segundo visando fazer crescer exponencialmente o número dos detentores, no mínimo, de um diploma de licenciado.

No primeiro caso — que se traduz na criação ou actualização de agências ou entidades de avaliação da qualidade (independentes ou

sob tutela ministerial) — o objectivo é igualmente a “racionalização” do sistema, e traduz-se facilmente na ameaça (como sucedeu na Letónia e, em parte, em Portugal, onde tal “racionalização” pode vir a acentuar-se) de encerramento ou suspensão do funcionamento de universidades, faculdades, departamentos ou cursos vários, públicos e privados.

Os objectivos genéricos, formalmente partilhados, da “garantia de qualidade” do ensino superior têm como meta a satisfação dos *European Standards and Guidelines* e a criação de um Registo de Garantia Europeia (*European Quality Assurance Register*). A garantia de qualidade é, em geral, oferecida por agências ou organizações nacionais de avaliação, que autorizam, ou não, a continuidade ou a criação de cursos, programas e projectos mediante prova de que estão ultrapassados os limiares de critérios e exigências cada vez mais padronizados. Só Estados com baixas taxas de frequência do Ensino Superior devido a razões demográficas (Chipre, Liechtenstein, Luxemburgo e Malta) não criaram ou actualizaram, na primeira década de Bolonha, agências de avaliação.

Indefinição de um conceito

O conceito de “formação ao longo da vida” (*lifelong learning*) foi ganhando importância ao longo da primeira década do Processo de Bolonha, embora muito diversamente entendido pelos países nele envolvidos. Malta entende-o na acepção tradicional de “educação para adultos”; a Holanda e a Escócia consideram que ele se destina a estudantes “não-tradicionais” (inscritos em programas tanto formais como informais); a República Checa e a Eslováquia definem-no como conjunto de programas suplementares e não-conferentes de grau; noutros países, o conceito abarca formações e programas de ensino à distância, por vezes com componente presencial, *e-learning*, programas de formação em tempo parcial ou aos fins-de-semana, em regime nocturno ou pós-laboral. Na Arménia, o conceito designa formações profissionais especialmente concebidas para requalificar a mão-de-obra e o emprego. Os contextos e as experiências nacionais são determinantes da acepção prevalecente.

Certo é que, ao cabo da primeira década de Bolonha, o conceito de “formação ao longo

	1998	1999	2001	2003	2005	2007	2009
	Declaração Sorbonne	Declaração Bolonha	Comunicado Praga	Comunicado Berlim	Comunicado Berga	Comunicado Londres	Comunicado Leuven/Louvain-la-Neuve
Mobilidade de estudantes e professores		Mobilidade de estudantes, professores, investigadores e pessoal administrativo	Dimensão social de mobilidade	Portabilidade de empréstimos e subsídios; Melhorias na mobilidade de dados	Consideração aos vistos e licenças de trabalho	Estimulação aos vistos e licenças de trabalho, sistemas de pensões e reconhecimento	Referência de 20%, em 2020, para a mobilidade estudantil
Um sistema de graus académicos de dois ciclos comum		Gradações de fácil legibilidade e comparação	Reconhecimento justo; Desenvolvimento e reconhecimento de graus académicos conjuntos	Inclusão do grau de doutor no terceiro ciclo; Reconhecimento de graduações e períodos de estudo Graduações conjuntas	FQ-EHEA adoptado; lançados quadros de qualificações nacionais	Quadros de qualificações nacionais para 2010	Quadros de qualificações nacionais para 2012
			Dimensão social	Acesso igualitário	Reforço da dimensão social	Compromisso a produzir planos nacionais de acção com monitoração efectiva	Alvos nacionais para a dimensão social a serem calculados em 2010
			Formação ao longo da vida (LLL)	Alinhamento das políticas nacionais de LLL; Reconhecimento da formação prévia (RPL)	Modos de aprendizagem flexíveis no ensino superior	Trabalhar no entendimento comum sobre o papel do ensino superior na LLL; Parcerias para melhorar a empregabilidade	LLL como responsabilidade pública requerendo fortes parcerias; Chamada para trabalhar na empregabilidade
Uso de créditos		Um sistema de créditos (ECTS)	ECTS e Suplemento ao Diploma (DS)	ECTS para créditos acumulados		Necessidade duma utilização coerente das ferramentas e práticas de reconhecimento	Implementação contínua das ferramentas de Bolonha
		Cooperação europeia na garantia da qualidade	Cooperação entre profissionais da garantia da qualidade e de reconhecimento	Garantia de qualidade a nível institucional, nacional e europeu	Adoptados padrões e directrizes europeus para a garantia da qualidade	Criação do Registo Europeu da Garantia da Qualidade (EQAR)	Qualidade como foco abrangente para a EHEA
Europa do Conhecimento		Dimensões europeias no ensino superior	Atractividade do espaço europeu do ensino superior	Ligações entre áreas do ensino superior e da investigação	Cooperação internacional na base de valores e desenvolvimento sustentável	Estratégia para melhorar a dimensão global do Processo de Bolonha adoptado	Intensificar o diálogo político global através do Fórum Político de Bolonha

Evolução do processo de Bolonha. Fonte: Eurydice.

da vida” ganhou foros de cidadania como missão reconhecida pelas instituições de ensino superior em países como a Islândia e o Reino Unido, a Itália e a Grécia, nos países nórdicos, em Portugal e Espanha, noutros. O futuro dirá se esta aculturação das instituições a uma nova missão formativa, consagrada nos textos orientadores do processo, se tornará constitutiva, consolidando-se e ganhando mais espaço.

Por vezes, os programas de “formação ao longo da vida” vieram funcionar como “balões de oxigénio”, mesmo que temporários, para segmentos mais vulneráveis do sistema de ensino: a abertura de licenciaturas e mestrados a “maiores de 23 anos” e a outros candidatos contribuiu, no caso português, para melhorar a situação económica do ensino superior privado e cooperativo, mas também do público.

Tendências do investimento

Obrigando os Estados a retrainar as suas despesas públicas, a crise económica afectou e continuará a afectar os investimentos no ensino superior, em muitos países aderentes ao Processo de Bolonha; em alguns casos, verifica-se contradição entre a necessidade de congelar ou retrainar a despesa com o sector, enquanto o total de alunos inscritos continua a aumentar — em resultado da “liberalização” do acesso a licenciaturas e a mestrados.

Mas entretanto generalizou-se a convicção, fortemente partilhada pelos poderes públicos, de que o ensino superior contribuirá decisivamente para que as formações sociais se transformem em “Sociedades de Conhecimento”, e que essa transformação as ajudará a adaptarem-se às exigências de economias mais globalizadas, mais especializadas e mais concorrenciais. Esta convicção tinha adquirido, antes de a crise ter revelado toda a sua dimensão, a forma de uma “aposta” no futuro. Diversos poderes públicos (com destaque para os portugueses) passaram a adoptar constantemente, na sua retórica, a ideia de que é vital investir em formações que qualifiquem mais ou requalifiquem os cidadãos, preparando-os para as mudanças profundas do mercado de trabalho — e o ensino superior terá, assim, temporariamente beneficiado dessa preocupação, a par de outros segmentos (com as “Novas Oportunidades”, os “Cursos de Especialização Tecnológica”, outros). De facto, as políticas dos Estados variaram

muito, face à crise, no domínio do financiamento do ensino superior: comparados com os investimentos feitos no ano lectivo de 2008/2009, sete países reduziram, em 2009/2010, as suas despesas neste sector em 5% ou mais (Croácia, Macedónia, Islândia, Irlanda, Letónia, Moldávia e Ucrânia); mas onze países aumentaram-nas em 5% ou mais (Áustria, Azerbaijão, Bósnia-Herzegovina, Chipre, França, Geórgia, Liechtenstein, Lituânia, Portugal, a Suíça e... o Vaticano). Países como a Inglaterra não alteraram, no mesmo período, os seus gastos com o ensino superior. Mas a Inglaterra conta-se entre os países ou regiões (juntamente com Chipre, a República Checa ou a Flandres belga) onde se verificou uma acentuada redução de gastos *per capita* entre os estudantes.

Novos apoios sociais

Para ajudar estudantes e suas famílias a enfrentar as dificuldades resultantes da crise (cresceu o número de países onde se verifica haver cada vez mais estudantes com dificuldades em pagar inscrições e propinas), diversos Estados e regiões anunciaram ou implementaram políticas de apoio social directo ou indirecto, no domínio das bolsas de estudo como no do alojamento estudantil (Chipre, comunidade francófona belga, Eslováquia, Espanha, Finlândia, Irlanda, Noruega, Portugal e Reino Unido).

Por outro lado, parece não haver razões para optimismo exagerado diante dos casos de subida momentânea do investimento público: a maioria dos Estados considera que a crise não teve efeitos imediatos no sector, mas que poderá tê-los a médio prazo, quando reajustamentos orçamentais fizerem subir as exigências de outros sectores (segurança social e saúde pública, obras públicas, novas políticas devidas às alterações climáticas) ou se renderem ao reequilíbrio da despesa, como sucedeu no caso português, com o Orçamento de Estado para 2011.

Apesar de não explícita na Declaração de Bolonha de 1999, a “dimensão social” do processo de reforma dos ensinos superiores europeus ganhou expressão logo no encontro interministerial de Praga, em 2001, mas só foi suficientemente clarificada pelo Comunicado de Londres de 2007, onde se diz que o conjunto dos estudantes que se inscrevem, frequentam e completam os três ciclos do en-

sino superior (licenciatura, mestrado e doutoramento) deve “reflectir a diversidade das nossas populações”.

O objectivo principal da preocupação com a “dimensão social” do Processo de Bolonha é o de garantir aos grupos tradicionalmente subrepresentados no ensino superior a liberdade de acesso a esse ensino. O mais expressivo grupo subrepresentado é o dos economicamente “desfavorecidos”, mas há países (Alemanha, Áustria, Geórgia, Grécia, Reino Unido) que tradicionalmente utilizam mais de cinco categorias ou critérios para avaliar a participação dos diferentes segmentos da sociedade no ensino superior. Pelo contrário, outros (França, Luxemburgo, Suécia) só consideram como potencialmente subrepresentados grupos socioeconomicamente mais frágeis (mas o Luxemburgo estabelece uma ligação directa entre esses grupos e os imigrantes que acolhe).

“
Os Estados reduzem
despesas, mas o número de
alunos continua a aumentar.”

Hoje, generalizou-se a percepção de que os grupos tendencialmente mais excluídos do ensino superior são aqueles em que o desfavorecimento socioeconómico coincide com o estatuto de minoria ou de imigrante — ampliando uma discriminação negativa que se inicia logo nos ensinos básico e secundário. Regiões e países adoptaram políticas especiais neste domínio: a Flandres belga e a Polónia passaram a atribuir mais peso orçamental ao apoio dado a estudantes de grupos subrepresentados no ensino superior, e o Ministério da Educação romeno está articulado com as instituições de Roma para apoiar mais integração dos jovens romenos no sistema de ensino italiano.

Programas profissionais

Um dos problemas que o Processo de Bolonha está longe de ter resolvido é o da integração das formações profissionais ou profissionalizantes, por vezes também chamadas “vocacionais”, no seu sistema de ensino em três ciclos (a estrutura chave do processo).

A questão mais frequente diz respeito ao facto de numerosas formações deste tipo oferecerem um número de créditos ECTS inferior a 180 (o número de ECTS mais comum nas licenciaturas “de Bolonha”). A Dinamarca, por exemplo, padronizou estas formações e fê-las corresponder a 120 ECTS, integrando-as como parte do primeiro ciclo (licenciatura). A passagem ao segundo ciclo (mestrado) obriga à obtenção de 60 ECTS adicionais. A Letónia integrou os seus cursos profissionais na estrutura de três ciclos de Bolonha, e garante aos seus formandos a passagem aos ciclos académicos seguintes.

Mas o problema é mais vasto, porque abrangem licenciaturas, mestrados e doutoramentos “profissionais”. No caso português, por exemplo, as licenciaturas e mestrados oferecidos pelo ensino superior politécnico são hoje formalmente equivalentes às licenciaturas e mestrados oferecidos pelas Universidades, apesar de o Estado delas requerer uma identidade “profissionalizante” que não definiu, deixando essa definição nas mãos das instituições interessadas. Isto depois de trinta anos passados a apagar a distinção entre licenciaturas “profissionalizantes” e outras, em nome da progressiva adaptação da formação universitária às exigências do mercado de trabalho. No momento em que estas linhas são escritas, e dada a pressão crescente exercida pelas formações “profissionalizantes” sobre as “académicas” (se é que faz sentido separá-las), os Estados envolvidos no Processo de Bolonha parecem mais propensos a entregar às instituições de ensino a responsabilidade de decidir as condições em que oferecem os três graus que estruturaram, transversalmente, o Ensino Superior. As clássicas “dissertações” de mestrado e doutoramento, por exemplo, podem cada vez mais ser substituídas por “trabalhos de desenvolvimento de projectos” que as autoridades nacionais evitam definir por via legislativa. ■

Referências bibliográficas

- Focus on Higher Education in Europe 2010 — The Impact of the Bologna Process*, relatório publicado pela “Education, Audiovisual and Culture Executive Agency” (EACEA P9 Eurydice), Eurydice Network, ISBN 978-92-9201-086-0; url <<http://www.eurydice.org>>.
- Eurostat (Unit Education and Culture).
- European Commission (Directorate-General for Education and Culture)
- <http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/> (The official Bologna Process website).