



CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

A Declaração de Bolonha e o Sistema de Graus no Ensino Superior

Parecer do Conselho Nacional de Educação

Preâmbulo

No uso da competência que lhe é conferida pela sua Lei Orgânica, republicada em anexo ao Decreto-Lei nº 241/96, de 17 de Dezembro, nos termos regimentais, e a pedido do Governo, após apreciação do projecto de Parecer elaborado pelos Conselheiros António Francisco C. Cachapuz, Maria Isabel da Silva Pires de Lima e Sérgio Machado dos Santos, o Conselho Nacional de Educação, em sua reunião plenária de 31 de Janeiro de 2002, deliberou aprovar o referido projecto, emitindo, assim, o seu terceiro Parecer no decurso do ano 2002.

Parecer

I - OPORTUNIDADE DA DISCUSSÃO

Em Novembro de 2001, o Ministério da Educação, através da Secretaria de Estado do Ensino Superior (SEES), solicitou ao Conselho Nacional de Educação (CNE) um parecer sobre o sistema de graus do ensino superior em Portugal, no quadro da discussão em curso sobre a Declaração de Bolonha, enviando nessa data ao Conselho um documento com o título “A Declaração de Bolonha e o Sistema de Graus no Ensino Superior – Bases para uma Discussão”.



CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

O aparecimento deste documento merece desde logo três ordens de comentários:

(i) Antes de mais, importa saudar a oportunidade do envio pela SEES deste documento, quebrando a apatia do Ministério da Educação sobre o desenvolvimento do processo decorrente da Declaração de Bolonha cujo início, recorde-se, data de Junho de 1999. Na verdade, e ao contrário de vários países signatários da Declaração de Bolonha, o debate sobre as matérias aí envolvidas é ainda embrionário em Portugal, sendo pouco conhecidos pela comunidade académica importantes documentos-chave oriundos quer de conferências internacionais, nomeadamente Salamanca (Março de 2001) e Praga (Maio de 2001), quer de estudos técnicos especificamente elaborados para o efeito. Importa, pois, colmatar tal desfasamento e o papel dinamizador do Ministério da Educação é a este respeito insubstituível. Recorde-se que, à luz da Declaração de Bolonha, o horizonte temporal previsto para completar o espaço comum de ensino superior europeu situa-se em 2010.

(ii) Uma discussão cuidada sobre a Declaração de Bolonha representa não só uma oportunidade para se proceder a uma reflexão global e de sentido estratégico sobre o ensino superior em Portugal, mas também um meio pertinente para se não perder a capacidade de influenciar a dinâmica global do processo de consolidação do espaço de ensino superior europeu junto dos nossos parceiros. Trata-se, ainda, de melhor fazer valer as nossas diferenças e reconhecer as dos outros, no respeito pela diversidade de culturas, línguas, sistemas nacionais de educação e da autonomia universitária que a própria Declaração de Bolonha defende e que a cimeira ministerial de Praga clarificou. 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 a sua maior invenção e inalienável riqueza, sem o que se torna mais difícil encontrar respostas comuns para problemas comuns.

(iii) A Declaração de Bolonha não se esgota no seu significado político. Trata-se também de um compromisso para o desenvolvimento de um programa de acção, programa que não pode ser imposto, mas sim construído.

O sentido do Parecer que se apresenta insere-se nas preocupações acima referidas de dinamização do processo de discussão em curso. Por isso mesmo, e sem deixar de equacionar devidamente as questões colocadas pelo documento da SEES, pretende ele sobretudo contribuir para relançar e aprofundar o debate público sobre as problemáticas referentes à consolidação do espaço europeu do ensino superior. Tal debate não se deve esgotar no nível governamental mas, bem pelo contrário, envolver um esforço coordenado entre a tutela e os representantes dos subsistemas de ensino superior, das instituições de ensino superior, bem como da própria academia.



CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

II - ENQUADRAMENTO DA DISCUSSÃO PROPOSTA

O texto posto à discussão pela SEES é apresentado como um documento de bases, com vista à preparação de um “documento de princípios orientadores” que integre os contributos oriundos desta primeira discussão pública e permita o início de uma nova fase de discussão alargada, conducente à elaboração de uma proposta de lei. Embora tal princípio metodológico seja de louvar pela abertura e flexibilidade que imprime ao processo de dinamização do debate público alargado, é importante assinalar o âmbito restrito do próprio documento, ao concentrar quase em exclusivo a discussão em torno da estrutura de graus, pese embora a referência ao sistema de créditos ECTS.

Estes dois aspectos são sem dúvida importantes, mas só adquirem o seu verdadeiro significado no quadro de um pensamento estratégico sobre as mudanças que se pretende introduzir no ensino superior. Na verdade, a consecução dos três objectivos essenciais previstos na Declaração de Bolonha, a saber, mobilidade de diplomados e estudantes, empregabilidade dos diplomados e ainda competitividade acrescida no interior e fora do espaço europeu, pressupõe que os diferentes instrumentos de mudança - de que a estrutura de graus e o sistema de créditos não são senão alguns dos vários previstos - sejam perspectivados como um todo (o que não quer dizer que se comece tudo ao mesmo tempo). Significa isto que será necessário construir um quadro coerente e prospectivo das dinâmicas de mudança, no qual as questões da estrutura dos graus e da creditação se insiram harmoniosamente e de modo inovador.

Num tal quadro de referências, avulta a questão da qualidade das aprendizagens que deve fazer parte da “chave de leitura” dos sistemas nacionais de ensino superior. Como se reconhece no próprio relatório Lourtie (2001), citado no documento da SEES, a convergência ao nível da duração de programas de formação nem sempre assegura a convergência em termos das aprendizagens. Trata-se, pois, de um processo bem mais ambicioso e complexo. Significa isto que o facto de o documento da SEES se não inserir numa visão estratégica sobre o ensino superior pode prejudicar, desde logo, a sua possível contribuição para promover uma reflexão global e de sentido estratégico sobre o ensino superior em Portugal.

III - APRECIÇÃO DO DOCUMENTO NA GENERALIDADE

Dentro do carácter restrito em que se coloca, o documento apresentado pela SEES elenca um conjunto coerente de questões a estudar, bem como alguns princípios básicos de enquadramento da discussão. As questões elencadas são certamente centrais à discussão do sistema nacional de graus do ensino superior e considera-se importante a preocupação manifestada em se começar a identificar e consensualizar princípios básicos que permitam a operacionalização de uma estrutura de graus, numa atitude de flexibilidade quanto ao cenário ou cenários que se venham a desenvolver em fases posteriores.

Pela sua pertinência, dois dos princípios aí patentes merecem ser destacados.



CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

O primeiro tem a ver com a conveniência de tratar a estrutura de graus por área disciplinar, tendo sobretudo em vista facilitar a convergência a nível europeu de um conjunto coerente de objectivos de formação. Não se poderão esquecer, a este respeito, as questões associadas à acreditação profissional das formações e do correspondente diálogo que é necessário estabelecer com as Ordens e Associações Profissionais.

O segundo aspecto tem a ver com a tendência que se verifica na maioria dos Países para a redução da duração das formações iniciais no ensino superior. A certificação de aprendizagens de nível superior ligadas a formações mais curtas, não constando dos objectivos explícitos da Declaração de Bolonha, esteve no entanto implicitamente presente na génese do processo, tendo em vista procurar responder a uma maior diversidade de vocações e capacidades e, por essa via, atenuar as taxas de abandono, bem como defender a competitividade do sistema europeu de ensino superior. A redução tendencial da duração das formações iniciais deverá, por conseguinte, ser uma questão a ter explicitamente em conta.

Como se referiu anteriormente, o documento da SEES identifica um conjunto de questões a equacionar que se pode considerar adequado ao tratamento específico da estrutura de graus. O documento é, contudo, omissivo no que respeita a duas questões de natureza transversal, que são da maior importância para a problemática em apreço.

Trata-se, por um lado, da necessidade de uma grande flexibilidade nos percursos de formação, envolvendo simultaneamente uma grande abertura e rigor na validação das aprendizagens (formais, não formais e informais) para acesso aos diferentes níveis de formação. Tal flexibilidade deve admitir que os objectivos de formação possam ser atingidos por vias alternativas, através de percursos não necessariamente formais nem sequenciais, bem como minimizar limitações de natureza administrativa à mobilidade horizontal (nomeadamente entre subsistemas de ensino superior) e vertical.

Por outro lado, o documento da SEES é também omissivo no que respeita à investigação científica e ao seu papel na procura da melhoria da qualidade do ensino e das aprendizagens, questão esta recorrente, para a qual o CNE tem chamado continuamente a atenção (ver nomeadamente os seus Pareceres nº 1/93 e nº 1/95). Investigação que é aqui entendida como englobando necessariamente as próprias problemáticas do ensino superior, agora ainda mais pertinente dada as implicações ao nível pedagógico que a introdução de um sistema de créditos do tipo ECTS necessariamente arrasta.

A problemática pedagógica é, com efeito, inevitavelmente central ao Processo de Bolonha. Na verdade, tanto a preocupação com a relevância das formações como a adopção do sistema ECTS pressupõem uma clara definição prévia dos saberes (conhecimentos, competências e atitudes) que se espera que os formandos adquiram e privilegia metodologias de aprendizagem activa, cooperativa e participativa, rompendo com o ensino magistral e a mera transmissão de conhecimentos. Por isso mesmo, envolve uma reorientação pedagógica e não só uma reorganização pedagógica. Em síntese, o sistema ECTS pressupõe um outro entendimento do conceito de currículo, que já não é uma colecção ordenada de matérias a ensinar, mas que implica um outro olhar sobre a aprendizagem e, conseqüentemente, do papel das metodologias de ensino e de aprendizagem. É altamente duvidoso que o sistema de ensino superior em Portugal e os docentes do ensino superior estejam desde já preparados para este tipo de mudanças, envolvendo uma outra maneira de pensar o ensino e a aprendizagem. Por isso mesmo, tal como acima se referiu, o tratamento das implicações do Processo de Bolonha em Portugal deverá ser enquadrado numa estratégia mais ampla, sem prejuízo de, numa calendarização adequada de medidas a tomar, a estrutura de graus dever ser rapidamente definida e consensualizada.



CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

Face às considerações expostas, não se subscreve a afirmação, constante do documento da SEES, de que a problemática do insucesso "é uma questão autónoma da que se propõe discutir". A redefinição dos objectivos das formações e dos paradigmas de ensino/aprendizagem pode ter um impacto significativo no sucesso educativo e deverá ser equacionada na discussão em curso.

IV - APRECIÇÃO DO DOCUMENTO NA ESPECIALIDADE

A abordagem específica das questões relativas ao sistema de graus elencadas no documento da SEES envolve a difícil conciliação entre a defesa da flexibilidade e diversidade dos percursos de formação com a qualidade das mesmas.

De acordo com o princípio aqui inicialmente defendido da importância de dinamizar o debate público sobre o Processo de Bolonha, importa, pois, avançar com um quadro de referências suficientemente aberto que, sem prejudicar a inteligibilidade da estrutura de graus, fomente uma discussão mais alargada e participada desse processo.

Assim, nesta fase inicial de definição de "bases para uma discussão", e no que respeita ao sistema de graus, manifesta-se a concordância com o conjunto de questões que o documento da SEES propõe para discussão, sem prejuízo de algumas observações adicionais a seguir avançadas, nomeadamente no que respeita a:

- a) A existência de um só grau de formação inicial, licenciatura ou diploma de estudos superiores ou outra designação (não sendo indiferente a designação a escolher, trata-se de uma questão não essencial). O acesso a estudos conducentes a tal grau deve prever a possibilidade de creditação (para prosseguimento de estudos) de percursos pós-secundários de curta duração (1 ou 2 anos). Deve também prever a creditação de disciplinas académicas isoladas, a creditação da experiência profissional e ainda de auto-formações, através de processos sujeitos a uma rigorosa avaliação tanto interna como externa.
- b) Uma duração padrão para o grau único de graduação, admitindo-se casos particulares em que a garantia de qualidade das formações exija um tratamento diferenciado.



CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

- c) A necessidade de redução do tempo de formação ser necessariamente acompanhada de mudanças curriculares de ordem qualitativa, bem como de se articular harmoniosamente com sistemas de formação contínua no quadro da formação ao longo da vida. Particularmente relevante é o correcto esclarecimento do novo conceito de unidade de crédito que o sistema ECTS pressupõe, o qual é substancialmente diferente do previsto no sistema de créditos existente à luz do Decreto-Lei nº 173/80, de 29 de Maio. Com efeito, enquanto que o conceito em que este último assenta se polariza no tipo de ensino (convertibilidade em unidades de crédito de horas presenciais de índole teóricas/teórico-práticas/práticas), o conceito que está subjacente ao sistema ECTS tem por base a aprendizagem do aluno. Ou seja, no primeiro, a ênfase é colocada no percurso curricular, assumindo-se que este conduzirá a um conjunto de competências as quais não são sequer explicitamente definidas, enquanto que o segundo está centrado no trabalho global do aluno, incluindo o realizado em ambientes não formais de trabalho. Receia-se, porém, que esta questão, se tratada isoladamente, possa levar a que, de um modo instrumental, se convertam aritmeticamente horas presenciais em fracções de 60 ECTS/ano, deixando a organização do ensino basicamente na mesma.
- d) Um novo conceito de mestrado, orientado para uma especialização científica ou profissionalizante (o que não deverá implicar, na sua certificação, a adjectivação de “científico” ou “profissional”), em articulação vertical com o grau de formação inicial. Tal mestrado envolveria a elaboração e defesa de uma mini-dissertação ou projecto (por analogia com o DEA francês ou o Master).
- e) A existência de cursos de formação especializada (a exemplo do que já acontece), com creditação variável. Tais cursos de pós-graduação (*lato sensu*) poderiam dar acesso a um curso de Mestrado, no conceito acima referido, desde que fique garantida a coerência global da formação.
- f) A possibilidade de organização de programas de doutoramento com parte curricular, com acesso baseado em parâmetros rigorosos de avaliação de percursos anteriores de formação.

V - CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

O Conselho Nacional de Educação reitera o papel dinamizador do Ministério da Educação na abordagem das questões relativas ao Processo de Bolonha e a importância de se aprofundar de forma cooperativa com as instituições de ensino superior e com os demais parceiros, como melhor estratégia para o estabelecimento dos necessários consensos e a mobilização dos agentes.

O Conselho Nacional de Educação reitera também a necessidade de uma defesa da diversidade de culturas, línguas, valores e percursos nacionais.

O Conselho Nacional de Educação reitera ainda a importância de inscrever a abordagem do Processo de Bolonha num quadro mais global e inserido numa perspectiva estratégica de mudança do ensino superior em Portugal, que passa pelo reforço da sua qualidade e em que o papel e condições da investigação devem ser, por isso mesmo, valorizados.



CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

Constatando-se que a discussão do Processo de Bolonha tem estado, até certo ponto, condicionada por preocupações quanto a possíveis implicações de natureza financeira, preconiza-se uma clarificação prévia, por parte do Governo, no sentido de que a evolução para formações mais curtas não acarretará uma desresponsabilização do Estado no que respeita ao financiamento do sistema de ensino superior, incluindo percursos posteriores ao ciclo de formação inicial, sem prejuízo, naturalmente, dos requisitos de qualidade a serem cumpridos.

Finalmente, a reconfiguração do sistema de ensino superior, que a alteração da estrutura de graus e do sistema de creditação ECTS arrasta, tem implicações ao nível do sistema de avaliação e garantia da qualidade, tendo em vista o acompanhamento do processo. Nesse sentido, cabe aqui destacar a necessidade de:

- adaptação dos guiões e procedimentos do sistema de avaliação à nova conjuntura criada;
- apoio do Ministério da Educação a redes de Formação de Pessoal do Ensino Superior;
- dispositivos de creditação de formações pós-secundárias (formais, não formais e informais), na lógica da aprendizagem ao longo a vida;
- dispositivos e instrumentos que permitam um melhor conhecimento sobre o ensino superior em Portugal, tendo em atenção objectivos específicos nacionais;
- um programa estrutural para a qualidade do ensino superior.

O Conselho Nacional da Educação não se furtará ao desempenho do papel que lhe cabe, tendo a vista cooperar para a melhoria da educação e do ensino superior em Portugal.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 31 de Janeiro de 2002.

A Presidente, *Maria Teresa Ambrósio*