

MEMÓRIAS
DA
ACADEMIA DAS CIÊNCIAS
DE
LISBOA

CLASSE DE LETRAS

TOMO XL

**Problemas e desafios da
universidade**

MANUEL BRAGA DA CRUZ



ACADEMIA DAS CIÊNCIAS
DE LISBOA

LISBOA • 2019

Problemas e desafios da universidade

Manuel Braga da Cruz

Entre os grandes desafios que hoje se colocam à Europa está seguramente o da capacidade de inovação científica e tecnológica, que depende, em larga escala, da capacidade de resposta das Universidades.

Na sociedade do conhecimento, em que os países europeus se vão inserindo, a ciência tornou-se o principal factor de desenvolvimento, e os centros de criação e transmissão do conhecimento científico, à cabeça dos quais estão as Universidades, passaram a ser os seus principais actores.

Como nunca antes na história, pesa hoje sobre as Universidades, como centros científicos, uma enorme responsabilidade social. Delas depende, em grande medida, a criação das condições e dos meios de desenvolvimento das sociedades, quer do ponto de vista económico e social, quer do ponto de vista cultural.

Desde logo, a formação dos agentes do desenvolvimento, não apenas a sua formação inicial, mas também a formação ao longo da vida, que não pode deixar de articular cada vez mais o saber teórico com o saber prático, o conhecimento científico e a experiência profissional.

Mas também, e sobretudo, a invenção e a inovação do conhecimento, a descoberta do saber, a inculcação de valores e, entre eles, a criação de uma cultura de iniciativa.

Por outro lado, a sociedade do conhecimento instala-se num mundo cada vez mais configurado pela globalização, obrigando os países a inserirem-se em lógicas de actuação de grande escala. A internacionalização é hoje não apenas uma condição mas também uma exigência e um destino. As Universidades estão por isso a deixar de ser nacionais para passarem a inserir-se em espaços internacionais, sendo obrigadas a uma abertura de horizontes e a uma mobilidade de professores e de alunos sem precedentes. A competitividade económica global obriga as instituições universitárias a uma competição que é também universal.

1. DESAFIOS DA SOCIEDADE GLOBAL DO CONHECIMENTO ÀS UNIVERSIDADES EUROPEIAS

Esta sociedade global do conhecimento coloca novos problemas e desafios à Europa e às suas velhas e novas universidades.

Em primeiro lugar à sua natureza. Com efeito a que chamamos Universidade? Não a qualquer centro de ensino superior, de transmissão de conhecimento, mas tão só a centros de criação de saber, onde a investigação assuma o papel primacial e fundamental, e seja critério diferenciador de qualidade e de hierarquização de posições. Não a qualquer instituição especializada, mas a centros de saber integrado e pluridisciplinar. Não a qualquer estabelecimento massificado e rotinizado, mero distribuidor de certificações e de títulos para o mercado de trabalho, mas a instituições empenhadas na formação das elites sociais. A qualificação superior, para o ensino onde a universidade se integra, traduz um grau de exigência que aponta para níveis de excelência.

Ora a Europa assistiu nas últimas décadas a um aumento do número de alunos e de professores, e a um crescimento do número de instituições universitárias, sem que a esta expansão quantitativa tenha correspondido idêntica preocupação de desenvolvimento qualitativo. Não é pois por acaso que a exigência de qualificação se tem vindo ultimamente a afirmar enfaticamente, e que as agências de avaliação e de certificação têm proliferado como instrumentos de qualificação, de classificação e de diferenciação.

À massificação das universidades correspondeu uma preocupação de disseminação de instituições, assumidas como meios de desenvolvimento regional. Com a preocupação de aumentar a taxa de escolarização superior, fomentou-se a proximidade da oferta com a procura, na ideia de colocar Universidades «ao pé da porta», com manifesto sacrifício da mobilidade.

Consequências desta tendência foi a perda de dimensão de algumas das antigas universidades, que de nacionais se viram regionalizadas, por um lado, e a pulverização de instalações, muitas vezes sem as condições necessárias e indispensáveis para a criação científica, nem sem a suficiente massa crítica para o aparecimento de verdadeiras comunidades científicas e académicas.

A defesa de um sistema socialmente aberto e não discriminante, não deve iludir a necessidade de uma superioridade deste grau de ensino, que deve

traduzir-se em termos de exigência e selecção académica, e também de condições de qualidade, entre as quais a mobilidade, tanto social como também geográfica.

Em segundo lugar, esta sociedade global do conhecimento coloca novos desafios às funções das universidades europeias. Universidades não são meros centros de formação profissional de técnicos, por mais imperioso que hoje se torne responder às reais necessidades do mercado de trabalho.

Todos sabemos que as Universidades, qualquer que fosse a sua natureza, sempre aliaram, entre os seus fins, à criação científica, a formação técnica e profissional e a educação cultural. E que esse equilíbrio nem sempre foi fácil de conseguir, tendo a sua perda gerado inclusivamente graves consequências sociais.

A que chamamos conhecimento, quando nos referimos a esta sociedade? Não apenas à ciência mas à cultura, aos valores. A Universidade deve ser não apenas a vanguarda da ciência mas também da cultura, na sociedade do conhecimento. E a educação que ministra deve ser, também ela, uma educação orientada por valores. O que coloca a questão do pluralismo, em termos novos.

A pretensão de uma universidade neutra é uma falácia, que tantas vezes pretende encobrir estratégias de controlo ideológico, quando não político, das instituições de ensino. O pluralismo axiológico é uma característica das modernas sociedades livres e democráticas.

A melhor forma de o garantir não está no carácter pretensamente asséptico das instituições, mas no reconhecimento e consagração do pluralismo institucional.

As Universidades devem ter nomes e identidades, cartas de educação, onde se clarifiquem os valores em que se inspiram e pelos quais pautam a sua orientação.

2. CONDIÇÕES PARA A LIBERDADE DE CRIAÇÃO E DE TRANSMISSÃO DO CONHECIMENTO E DA CULTURA

A primeira das condições indispensáveis para que a Universidade seja de facto criadora e transmissora de conhecimento e de cultura é a sua autonomia científica e cultural, a sua independência perante os poderes e os interesses organizados, para conseguir a liberdade de investigar, de ensinar e de aprender.

Começemos pela autonomia. Para ser real, no domínio científico e pedagógico, a autonomia deve também traduzir-se no domínio administrativo e financeiro.

A autonomia não pode porém deixar de ser acompanhada com o sentido de responsabilidade social, não podendo perverter-se, como tanto acontece, no corporativismo, no fechamento e na defesa de interesses dos seus corpos, sejam eles o dos professores ou o dos alunos. Atente-se na quantidade de actividades e iniciativas das Universidades — designadamente oferta de cursos — que, longe de visarem a satisfação de necessidades da sociedade, apenas satisfazem interesses particulares de professores.

A autonomia é condição para um exercício responsável da liberdade, para melhor traduzir e servir o interesse social.

Mas esta autonomia de recursos sem a responsabilidade de ter de os conseguir, pode ser altamente irresponsabilizante. Autonomia para gastar o que se não ganha, mas é dado por outros, nada ajuda a ser responsável. Muito menos responsabilizante é permitir que se gaste no que não é fundamental o que se ganha, garantindo o essencial com o que se não ganha, como sucede com o uso do dinheiro das propinas em Portugal.

A primeira exigência da responsabilidade social da Universidade obrigaria assim a rever o seu financiamento e o seu funcionamento, o mesmo é dizer o seu estatuto e o seu governo.

Na Europa continua a dominar um fortíssimo estatismo no ensino universitário. Enquanto nos Estados Unidos, a maioria das melhores universidades são privadas, e vivem fortemente ancoradas na sociedade civil, na Europa, a maioria das universidades são estatais, dependentes financeiramente dele, protegidas por ele da concorrência.

Não é possível atingir o nível das melhores universidades americanas, nem o nível pretendido de financiamento da investigação e do ensino superior, sem reduzir o peso do Estado no ensino superior, sem responsabilizar a sociedade, e sem abrir as universidades estatais à participação da iniciativa privada e da sociedade civil. Isso mesmo o reconheceu há anos a Comissão Europeia, no relatório apresentado pelo Comissário Figel, ao apontar como meta europeia para os anos imediatos, o aumento do investimento no Ensino Superior dos Estados-membros até 2% do PIB, não através do investimento público mas sim do investimento privado.

Da mesma maneira, autonomia administrativa que se traduza numa fechada auto-designação dos seus dirigentes, reféns de clientelas eleitorais internas, em nada contribui para a modernização da Universidade e para a sua responsabilização social.

É fundamental que a sociedade entre a participar no financiamento e, por conseguinte, também na gestão do funcionamento das Universidades, no seu governo.

As Universidades não estão apenas ao serviço dos que a procuram, ou dos que nela trabalham, mas da sociedade no seu todo.

As Universidades não estão apenas, nem sobretudo, ao serviço do Estado, mas do desenvolvimento da sociedade. Todos sabemos que o Estado foi durante muito tempo o principal cliente da Universidade, o principal empregador na administração pública dos que saíam das Universidades. Frequentava-se a Universidade para se obter um emprego no Estado.

Hoje não é assim, e é-o cada vez menos. Daí que a sociedade tenha algo a dar e a dizer às Universidades.

A responsabilidade social da Universidade não pode deixar de ser acompanhada por uma responsabilidade da sociedade pela Universidade. Tornar a Universidade socialmente responsável obriga a tornar a sociedade responsável pela Universidade.

Se queremos uma Universidade ao serviço da sociedade global do conhecimento, a sociedade deve tomar também cargo da Universidade, e não deixar essa responsabilidade apenas ao Estado.

Mas estar ao serviço da sociedade não significa estritamente colocar a Universidade a reboque do mercado, embora ela não se possa alhear dele. Há necessidades que o mercado não sente, porque o seu imediatismo e pragmatismo as não formulam, mas que nem por isso deixam de ser exigências estratégicas da sociedade perante a Universidade, designadamente no tocante à cultura. O papel de liderança social que a Universidade deve ter em relação à sociedade, obriga-a a formular exigências à sociedade.

A responsabilidade da sociedade pela Universidade leva à questão do maior envolvimento da sociedade no financiamento das suas actividades, e desde logo a questão da pretendida gratuitidade da sua frequência, mesmo que tendencial, gratuitidade essa que, por ser irresponsabilizante, é dos grandes factores de insucesso académico.

O uso responsável dos recursos que a sociedade põe à disposição dos seus membros na Universidade, conduz à necessidade de aplicação do princípio do utilizador pagador, sem ferir a igualdade de oportunidades.

Os beneficiários da Universidade devem contribuir para o seu funcionamento, quer se trate dos individuais quer dos colectivos.

Os alunos da Universidade, pelo facto de o serem, estão destinados a usufruir do mais elevado estatuto social e remuneratório. A frequência da Universidade é uma oportunidade que constitui um privilégio social, para cujos custos devem contribuir, ou durante ou após a sua formação inicial.

As instituições que beneficiam com a formação dos seus quadros na Universidade, e com a investigação que nela se realiza, devem igualmente assumir responsabilidades no seu financiamento, não só através da comparticipação dos custos da sua formação básica e continuada, mas através de apoios à investigação, e à sua realização em conjunto, através de consórcios e parcerias, e ainda através de ajudas mecénicas de apoio às funções científicas e culturais da Universidade.

A investigação que compete à Universidade desenvolver, não pode porém nem sacrificar a sua independência, nem abandonar a sua responsabilidade social e moral. O que significa que, cabendo à Universidade a obrigação de promover a investigação fundamental, e não só a aplicada, isso não a exime nem da responsabilidade de cuidar da relevância social da investigação produzida, nem da responsabilidade moral da sua condução e aplicação.

Os critérios fundamentais de orientação da investigação deverão ser os da sua relevância científica, por um lado, mas também os da sua relevância social, por outro, sem nunca abandonar a responsabilidade moral.

É a esta luz que deve ser vista a prestação de serviços, pela sua relevância científica e social, e que não deve ser prestada em competição desleal com o mundo empresarial.

O aumento do financiamento social da universidade conduz-nos ao problema do estatuto da grande maioria das Universidades actuais que são estatais. Não é expectável que o investimento privado aumente, como se deseja, num ensino superior que se mantém quase exclusivamente estatal.

Impõe-se por isso pensar numa progressiva alteração do estatuto das Universidades públicas, para que se retirem da dependência quase exclusiva do

orçamento do Estado, e passem a ver o seu financiamento ser cada vez mais participado pela sociedade.

A criação de Fundações públicas, abertas a participações privadas, como suportes das actuais Universidades estatais, pode e está a ser um caminho, sem que outros se excluam, como sejam outras formas de parceria público-privada, ou até o caso da privatização.

Passemos à participação da sociedade no funcionamento da Universidade, designadamente no seu governo.

Não é tanto ao nível das orientações científicas e dos critérios académicos que compete à sociedade dar indicações à Universidade, embora possa e deva chamar a atenção da Universidade para as prioridades que no seu entendimento se colocam nesse plano, mas sim ao nível da definição dos seus objectivos estratégicos, dos meios institucionais para os conseguir, dos mecanismos do seu funcionamento e organização. É sobretudo ao nível dos seus Conselhos estratégicos, não apenas de âmbito consultivo, mas também deliberativo, que se deve convidar a intervir a sociedade na Universidade.

Por outro lado, quando se discutem formas de governo das Universidades, há que diferenciar os níveis de responsabilidade dos vários corpos que integram a Universidade, e não equipará-los demagogicamente, com os mais nocivos resultados que nos foi dado presenciar. Não se deve tratar como igual o que é diferente, nem representar da mesma maneira e ao mesmo nível o que não é equiparável em termos de estatuto e função.

Tratemos agora da liberdade de investigar, de ensinar e de aprender, que, além de ser uma liberdade institucional da Universidade, é também uma liberdade do cidadão.

A liberdade de investigar, de ensinar e de aprender remete para as oportunidades de acesso e de escolha dos cidadãos, e pede condições de competição livre e aberta.

O que sucede, em muitos países da Europa, nomeadamente nos do Sul, e de forma mais agravada em Portugal, é que os candidatos à Universidade não têm liberdade de escolha, nem as Universidades podem competir livremente entre si.

Não existe verdadeira liberdade de escolha nem real competição, pelas desiguais condições de frequência e de actuação, nomeadamente pela enorme diferencial de propinas nos diferentes ramos de ensino.

Os alunos que, ao abrigo de um direito que a Constituição lhes confere, optem pela frequência do ensino não estatal, são discriminados, obrigados a pagar duplamente os seus estudos, através dos impostos e das propinas. O dinheiro público com que o Estado decide financiar grande parte dos estudos dos universitários, que é dinheiro de todos, apenas é aplicado na formação de alguns, por sinal os que provêm maioritariamente dos estratos mais favorecidos, o que constitui, além de uma discriminação uma injustiça social, pela sua falta de equidade.

As Universidades não estatais, ao serem obrigadas a cobrar propinas muito mais elevadas que as públicas, subsidiadas pelo Estado, estão em clara desvantagem no mercado de ensino superior, tendo por isso enorme dificuldade em se qualificarem, em disputarem professores e alunos.

Em Portugal, o ensino não estatal tem continuado a ser concebido como supletivo do estatal, apesar da revisão da Constituição de 1982 neste capítulo. Não goza de verdadeira e inteira liberdade, é meramente tolerado, como subsidiário do estatal, e apenas enquanto este não cobrir as necessidades do país inteiro.

Mais: existe uma clara tendência para a concentração da oferta universitária nas Universidades estatais. Independentemente da real necessidade, as Universidades estatais abrem, ao lado de cursos já existentes nas Universidades não estatais, cursos iguais, a custos muito mais baixos, porque financiadas pelo dinheiro de todos, eliminando qualquer hipótese de competição real e leal.

A razão para tal procedimento está no financiamento baseado na quantidade, que leva à procura desenfreada de alunos, com intuito de maximizar recursos financeiros, em detrimento da procura de qualidade.

Ora um dos objectivos da Declaração de Bolonha é tornar os sistemas europeus de ensino superior mais atractivos e competitivos, no plano externo. Tal objectivo não pode ser alcançado sem que esses sistemas o sejam também no plano interno. Não haverá competitividade sem liberdade, sem lealdade de concorrência dentro de cada sistema de ensino, sem que a qualidade prevaleça sobre a quantidade nos critérios de financiamento.

São várias as soluções possíveis para encontrar a paridade de condições e de tratamento entre universidades e estudantes, desde o nivelamento de propinas em todos os graus de ensino, incrementando a responsabilidade da sociedade¹,

¹ Na China de hoje, os universitários pagam propinas que já são superiores a 1000 dólares anuais.

reservando a intervenção do Estado para suprir as incapacidades dos mais carenciados, até ao igual financiamento quer das instituições quer dos estudantes.

O aumento das propinas pelos alunos², pode ser pago, ou no decurso dos estudos, ou após a sua conclusão, sob a forma de imposto de graduação (solução australiana).

O financiamento estatal por igual, tanto pode ser feito às instituições, como acontece nos países da Europa do Norte (Holanda, Bélgica, Hungria, Alemanha, Polónia), como pode ser feito aos estudantes, através do «cheque-ensino».

Afiguram-se mais adequadas e mais justas, as medidas tendentes a aumentar a comparticipação dos universitários e das suas famílias, com a salvaguarda do apoio aos mais carenciados, para que ninguém seja impedido de frequentar a Universidade por razões económicas. A comparticipação do Estado, por razões de estratégia de desenvolvimento, não pode ser discriminante, e deve privilegiar a qualidade³.

3. PAPEL DO ESTADO NO DESENVOLVIMENTO DO ENSINO SUPERIOR

É tempo de analisar o papel do Estado no Ensino Superior.

Uma das razões da debilidade do sistema universitário europeu reside no excessivo papel do Estado como prestador de ensino universitário. Esse papel tem crescido aliás desmedidamente nas últimas décadas, inserido numa estratégia de estatização progressiva do ensino superior, em detrimento da responsabilização da sociedade, sob o pretexto de que a pretendida democratização do ensino superior, com a inerente igualdade de oportunidades só o Estado a poderia garantir, sendo ele próprio o prestador dessa oferta educativa.

Décadas volvidas constata-se que essa estratégia igualitarista não só falhou nos seus propósitos, como introduziu profundas desigualdades sociais no acesso e no sucesso no ensino superior.

² Estratégia adoptada pelo governo inglês recentemente.

³ Por isso, tenho apresentado aos sucessivos governantes, uma proposta de alargamento das bolsas de mérito, já atribuídas às Universidades estatais, às Universidades não estatais, como estratégia de promoção da qualidade e da paridade entre instituições e alunos.

O grande equívoco reside precisamente na confusão entre a função de garantia e a função de prestação. Entendeu-se que o serviço público de educação superior não poderia ser prestado senão pelo Estado, e que a obrigação de o garantir a todos, justamente atribuída ao Estado, não poderia ser cumprida senão fosse ele próprio, através dos seus estabelecimentos, a fornecê-la. Daqui resultaram custos e vícios burocráticos e corporativos de funcionamento, que hoje entravam quer a democratização quer a igualdade de oportunidades no acesso e no sucesso.

Ora o Estado pode garantir o serviço público sem ser o organizador e prestador dele. E desempenhará melhor a sua função de garantia e de regulação, se entregar a outrem a função de prestação.

Desde logo por razões doutrinárias. O primado do dever e do direito de educar não pertence ao Estado, mas à sociedade e às famílias. E o Estado dificilmente garantirá o direito à liberdade de educação, entendida como liberdade de escolha, sem o pluralismo institucional que ele, por impedimento de assumir ou dar orientação axiológica ao ensino, se vê incapacitado de traduzir.

O papel do Estado na educação não pode deixar de ser supletivo em relação ao papel da sociedade e das suas instituições, e a sua actuação terá por isso que se guiar pelo princípio da subsidiariedade.

Mas também por razões económicas e de eficácia. Entregar à sociedade a responsabilidade de prestação da oferta educativa superior, e reservar para o Estado a regulação e a garantia de que todos podem aceder, em condições de igualdade de oportunidades, a essa oferta, traduz-se em ganhos económicos para o Estado e cria condições para uma maior eficiência e resultados de sucesso.

Isso obriga, no caso português, a rever a Constituição, a eliminar dela a gratuitidade tendencial da frequência de todos os graus de ensino (CRP, art. 74, 3.º), sobretudo dos que não integram a escolaridade obrigatória, e a conferir ao Estado tão só a obrigação de garantir para todos oportunidades de frequência do ensino superior, e não a de satisfazer ele próprio as necessidades de formação superior (CRP, art. 75, 1.º), porque torna o privado supletivo do público, entendimento que, embora constasse do texto colectivista da Constituição de 1976, dele foi suprimido na revisão de 1982, e contraria a liberdade de ensinar e de aprender que a mesma Constituição solenemente consagra (CRP, art. 43).

4. CONCLUSÃO

Se a área europeia de ensino superior pretender assumir de novo um papel de liderança mundial, na atracção de investigadores, professores e alunos de outros continentes, tem que operar importantes reformas nos sistemas de ensino superior, tornando-os competitivos, fazendo-os passar de um sistema protegido para um sistema de concorrência leal e aberta, abrindo as Universidades à sociedade, tanto no seu financiamento como no seu funcionamento, e diminuindo o peso protector do Estado. Só assim a Universidade estará em condições de contribuir na Europa, de forma decisiva, para os desafios da sociedade do conhecimento, que assentam muito mais na iniciativa privada, na capacidade empreendedora dos cidadãos, nas suas qualificações e na sua capacidade de inovação, do que no alargamento da presença de um Estado pesado, de um Estado empregador, cuja protecção fomenta o corporativismo em detrimento da verdadeira autonomia, e que não tem a suficiente agilidade para responder rapidamente a esses mesmos desafios.

(Comunicação apresentada à Classe de Letras
na sessão de 8 de outubro de 2009)