

Educação Superior e Inclusão. Tendências e desafios no século XXI

António Teodoro

**Professor Catedrático da
Universidade Lusófona de Humanidades e
Tecnologias**

**Professor Visitante da
Universidade Nove de Julho (UNINOVE)**

Estrutura da palestra

- A.** Algumas considerações sobre os sistemas de educação superior e o seu papel nas sociedades modernas
- B.** Apresentação de (11) tendências constatáveis nas duas últimas décadas do século XX e da primeira do século XXI
- C.** Apresentação de (10) desafios para as políticas de educação superior e as universidades nas próximas duas décadas

Os primórdios da universidade moderna

- Os primórdios da universidade moderna podem ser encontradas nos finais do século XVIII e no século XIX, associadas às reformas realizadas na Inglaterra, na Prússia e em França. As instituições de ensino superior do cardeal Newman, de von Humboldt ou do modelo napoleónico, embora com matizes diferentes, tinham em comum o fato de serem modelos modernos, porque advogavam uma fé no Homem, no conhecimento (enquanto ciência e verdade) e na História.

- Na América Latina, sobretudo nos países de língua espanhola, é normalmente acrescentado um quarto modelo de universidade: o instituído pela revolta de Córdoba, na Argentina, em 1918. Esse modelo valoriza (i) o caráter público e gratuito da educação universitária, em todos os seus níveis, da graduação ao doutoramento, (ii) a autonomia da universidade face ao Estado e aos interesses económicos, com uma gestão participada por professores, estudantes e funcionários, e (iii) a participação política na discussão dos grandes problemas nacionais.

- A universidade moderna foi um instrumento central na edificação do Estado-nação, sendo assumida como uma construção nacional e uma forma de reforço do aparelho de Estado. Às universidades competia, para além da preparação dos quadros superiores do Estado, certificar a socialização dos estudantes para que pudessem assumir as suas funções na sociedade, promover a mobilidade social dos mais competentes e ser um local de discussão livre e independente das questões críticas da sociedade (Magalhães, 2006).

- A universidade tinha, também, um papel fundamental na formação da cidadania, na transmissão de valores e na defesa e promoção da cultura nacional. Os estudantes eram estimulados a respeitar as ideias, a reverem-se no pensamento crítico, a procurarem um espírito de cooperação e de responsabilização pelos atos pessoais. Numa perspetiva habermasiana, a universidade, como “comunidade crítica de aprendizagens”, deveria ser o lugar privilegiado de comunicação, de diálogo, de expressão democrática e de participação dos jovens na construção do conhecimento, da autonomia e da liberdade.

Tendência 1 – Uma continuada expansão dos sistemas de educação superior

- A expansão da educação superior foi notável nas décadas consideradas. Globalmente, em 2004, estavam matriculados 132 milhões de estudantes em instituições de ensino superior, enquanto que, em 1991, esse número era de 68 milhões (UNESCO, 2006). A percentagem de crescimento anual a nível mundial foi, no período de 1991 a 2004, de 5,1%. Nesse período, o crescimento foi particularmente significativo no Leste da Ásia e no Pacífico (8,1%), na África Sub-Sahariana (7,2%) e no Sul e Oeste da Ásia (6,8%); na América Latina e Caribe o crescimento médio anual foi de 5,1% e de 5,0% na Europa Central e do Leste; na Europa Ocidental e na América do Norte foi de 1,9%.

Tendência 2 – Diversificação da oferta: o aparecimento de novos tipos de instituições de ensino superior (IES)

- A expansão da educação superior foi acompanhada por uma diversificação do tipo de oferta. Novos tipos de IES emergiram.
- Estas novas instituições possuem enormes diferenças de âmbito e organização mas têm um objetivo comum: uma maior proximidade com o mercado de trabalho e uma formação orientada para o emprego.
- Nesta processo de diversificação pode ainda incluir-se a tendência das universidades tradicionais expandirem a sua oferta, oferecendo cursos de curta duração e vocacionalmente muito dirigidos.

Tendência 3 – A expansão da oferta privada de Educação Superior

- A resposta à crescente procura de educação superior foi dada, em alguns países, pelo sector privado, que, em face de recursos públicos insuficientes para responder ao rápido aumento da procura estudantil, encontraram um campo de investimento fortemente reprodutivo. A situação é muito diferente de país para país, com uma forte presença do sector privado em países como o Chile, o Brasil e muitos outros países da América Latina e da Europa de Leste, ou com uma presença dominante do sector público em países como a França, a Espanha, a Itália ou a Argentina. Em países como os Estados Unidos e Portugal verificou-se uma diminuição do sector privado a partir dos anos 2000.

Tendência 4 – Novos modos de estudo e de oferta educativa

- O desenvolvimento de caminhos de formação mais flexíveis como a educação a distância e e-learning permitiram um acesso mais alargado de estudantes que, de outro modo, muito dificilmente frequentariam a educação superior. Em muitos países, incluindo o Brasil, esta é uma tendência que se reforçará. As novas tecnologias trouxeram também outras metodologias de ensino que, mesmo nas universidades tradicionais, se generalizam em alternativa aos cursos magistrais.

Tendência 5 – Uma maior heterogeneidade do corpo estudantil

- Uma tendência chave é o incremento considerável da participação feminina na educação superior. Em praticamente todos os países de que se dispõe de dados se verifica essa tendência.
- Um segundo desenvolvimento significativo é o incremento de estudantes adultos seniores (“mature students”, em inglês).
- Mas, em terceiro lugar, a maior diversidade verifica-se no campo sócio-económico e cultural. Os programas de ação afirmativa (como o PROUNI e a política de cotas, no Brasil, mas também no Perú e noutros países da América Latina), a criação de universidades indígenas ou interculturais, a melhoria das condições de vida e o alargamento de uma classe média baixa, estão a trazer à universidade jovens adultos de outras culturas e de extractos socio-económicos e culturais com um capital cultural muito diferente dos tradicionais estudantes das universidades de elite.

Tendência 6 – Novos modos de financiamento da educação superior

- Os dados da OCDE mostram que, entre 1995 e 2004, houve um incremento da proporção relativa das fontes privadas (famílias, entidades privadas) no financiamento da educação superior. Mas a maior diferença verificou-se nos modos de alocação dos fundos públicos, com um incremento dos modos de financiamento assente em processos competitivos e baseados numa avaliação das performances.
- Os novos modos de alocação dos fundos públicos decorrem de dois tópicos centrais nas políticas educativas adoptadas em muitos países desde o final dos anos 1980: (i) a avaliação da “qualidade” e (ii) uma orientação pelo consumo (“consumer-driver”).

Tendência 7 – Novas formas de governo das IES

- Nas últimas décadas importantes mudanças ocorreram nos modos de governo (e de liderança) das IES, incluindo a emergência de novas perspectivas de liderança académica e de novos modos de organizar as estruturas de decisão. Os líderes universitários (reitores, na expressão portuguesa para as universidades) passaram a ser vistos como empreendedores, *managers* ou CEO (“chief executif officer”).
- Na área do governo institucional, verificou-se a tendência de incluir nas estruturas de direção estratégica elementos exteriores à universidade, em particular vindos do mundo empresarial e das profissões (“*stakeholders*”), muitas vezes em maior número que os representantes “internos” da universidade (professores, nomeadamente). Houve também, neste período, em vários países a possibilidade das universidades assumirem personalidades jurídicas distintas, mesmo quando são estatais (em Portugal, diversas universidades do Estado se transformaram em fundações de direito privado)

Tendência 8 – A construção de redes globais e o forte incremento da mobilidade e colaboração inter-universitária

- A educação superior tornou-se mais internacionalizada com um assinalável incremento de redes entre instituições, académicos e estudantes. Uma investigação internacional colaborativa fortaleceu-se através de uma densa rede de institutos e programas.
- Verificou-se também uma tendência para a internacionalização do curriculum, estendido a diferentes disciplinas.
- Verifica-se uma centralização das grandes editoras e casas de produção de materiais académicos, particularmente nos EUA e Reino Unido, o que contribui para uma internacionalização do curriculum e para a transformação do inglês na (única) língua de difusão científica. O desenvolvimento da internet e o uso de bases de dados comuns contribuem igualmente para esse processo de internacionalização.

Tendência 9 – Desenvolvimento de processos de integração regional

- Os processos de integração regional estão também a condicionar os sistemas de educação superior. Na Europa, seguramente a região onde mais se avançou neste campo, o processo de Bolonha conduziu à criação de um Espaço Europeu de Educação Superior, onde se verifica uma (quase) total compatibilidade (e comparabilidade) entre os sistemas nacionais. Essa cooperação alargou-se aos campos da investigação e dos sistemas de educação e formação (processo de Copenhague), no quadro do desenvolvimento do conceito de educação ao longo da vida (“life long learning”).

Tendência 10 – A criação de um mercado global e a emergência de grandes grupos transnacionais interessados no provimento de educação superior

- O neoliberalismo provocou uma revolução no sistema capitalista e produziu uma “nova razão do mundo” (Laval & Dardot, 2012), com impactos em todos os campos da sociedade (e, não apenas na economia). A transformação do conhecimento numa *commodity*, da educação num serviço comercializável e da preferência por sistemas orientados para o mercado estão a conduzir a profundas transformações na ideia de universidade e do seu papel na formação das elites culturais e económicas das sociedades nacionais.
- A consequência deste caminho foi a inclusão da educação superior nas negociações do *General Agreement on Trade in Services* (GATS), em curso desde 2000 sob os auspícios da Organização Mundial do Comércio (OMC). O propósito do GATS é promover a liberalização do comércio internacional de serviços, entre os quais o de educação (superior). Neste contexto, o aparecimento de grandes grupos económicos, alguns de natureza transnacional, interessados na compra e posse de universidades será seguramente uma tendência que se reforçará nos próximos anos.

Tendência 11 – Reforço do papel da educação superior nas sociedades (baseadas no) do conhecimento

- O incremento das economias baseadas no conhecimento e o aumento da competitividade internacional colocou os sistemas de educação superior no centro do fatores do crescimento económico. Na Europa, isso encontra-se muito bem ilustrado na chamada estratégia de Lisboa.
- Os modos de produção do conhecimento mudaram também e trouxeram importantes consequências (e desafios) à educação superior. Gibbons (1998) tem argumentado que a produção e disseminação do conhecimento – a investigação e o ensino – já não são mais atividades produzidas de modo quase monopolista, em instituições e circuitos fechados das universidades e centros de I&D universitários.

O primeiro desafio está na capacidade de pensar as universidades e a educação superior fora da racionalidade imposta pelo neoliberalismo

- . O neoliberalismo, infelizmente, não foi apenas uma doutrina económica. É toda uma nova racionalidade assente na ideia de que o mercado é omnisciente e que a competição é a única ação humana geradora de inovação e progresso; nesse pressuposto, o pensamento neoliberal assumiu a missão de realizar uma “revolução” nas relações sociais e humanas, a partir de uma engenharia social que radicaliza e transforma o capitalismo, que, no século XX, aprendera a coexistir com a democracia e um Estado social de Bem-Estar (Welfare State). Esta nova racionalidade penetrou profundamente nas universidades e nas políticas de educação superior. Localizar os pressupostos e consequências dessa racionalidade e construir outras racionalidades constitui, seguramente, uma das missões dos intelectuais, dos académicos e dos atores políticos apostados em superar um dos períodos mais negros (e perigosos) da história recente da humanidade.

O **segundo desafio** está na capacidade de pensar a universidade (aqui usada como sinónimo de IES) como comunidade de aprendizagem

- Uma Universidade aberta à mudança e à inovação, capaz de incluir e permitir o *empowerment* (empoderamento), ou a conscientização, se preferirmos o conceito de Freire, de um número crescente de jovens e adultos que, sem discriminação de género, de classe ou de etnia, procura e acede a uma formação universitária. A universidade, progressivamente, está a deixar de ser um espaço dos “eleitos”, onde, atrás de uma seleção meritocrática violenta, se escondem as mais violentas e eficazes formas de reprodução das desigualdades e de violência simbólica, como nos mostrou tão bem Pierre Bourdieu.

O terceiro desafio encontra-se no pensar das consequências da perda do carácter público da educação superior e a sua progressiva privatização

- Este desafio coloca-se tanto na questão do financiamento e posse como no sentido da crescente clientilização dos estudantes e das famílias. É a educação (superior) um serviço ou um direito não transacionável? A forma como se responde a esta questão tem inúmeras consequências no plano da política, não apenas na alocação de recursos mas sobretudo no estabelecimento dos modos de regulação do sistema de educação superior.

O quarto desafio situa-se ao nível dos modos de governação das universidades

- Nas últimas décadas assistiu-se, em muitos países, a profundas alterações nos modos de governo das universidades, tomando como modelo e aproximando-os dos modos de gestão empresarial. Em consequência direta da aplicação da teoria do *new public management*, os modos de participação coletiva (de professores, de investigadores, de estudantes) na definição das políticas científicas e de formação foram considerados ineficazes e substituídos pela palavra e influência de *stakeholders*, por definição exteriores à universidade. Os Reitores passaram a ser escolhidos como os CEO (*chief executive officer*) das empresas e a atuar segundo os seus padrões de eficácia. Em outros países, essas mudanças não se realizaram e a governação das universidades continuou a fazer-se segundo os antigos modos de dominação corporativa, assente na influência determinante dos professores e do corpo estudantil organizado partidariamente. O desafio que se coloca é o de pensar uma **universidade cidadã**. Existe alternativa a este dilema: ou uma universidade assente no peso corporativo dos seus professores e estudantes (os que estão *in*) ou uma universidade-empresa, em que os critérios dominantes são os da eficiência e da eficácia medidas pelos seus *outputs* económicos?

O quinto desafio tem que ver com o conhecimento e o modo como este é entendido: um bem público ou uma vantagem competitiva?

- *O conhecimento é uma construção pessoal e partilhada ou uma commodity adquirida através da compra de um serviço?* Existe uma vasta bibliografia, sobretudo proveniente de organizações internacionais como a OCDE ou o Banco Mundial, progressivamente transformadas em *think tanks* que constroem as novas racionalidades, depois transformadas em senso comum (Teodoro, 2011), sobre o papel das universidades na “economia do conhecimento”. E qual o papel das universidades na “sociedade do conhecimento”?

O **sexto desafio** está associado aos modos de combinar competição e cooperação, tanto nos planos nacional como internacional

- O principal modo de regulação das políticas nestes tempos de globalização neoliberal faz-se, sobretudo, pelas comparações internacionais (e nacionais) estabelecidas a partir de grandes inquéritos estatísticos. São as provas do tipo do PISA (estando anunciado brevemente a sua extensão ao ensino superior), os *rankings* de universidades, de escolas, de estados e de países, o “produtivismo académico”. A qualidade e a excelência, nos planos individual ou institucional, são (quase) sempre apontados como resultado de sistemas de competição e raramente (ou nunca) de cooperação. A excelência é, em geral, apontada como o oposto da massificação. A questão que se tem de equacionar é esta: *é possível a excelência académica numa educação (superior) de massas, universal e radicalmente democrática?*

O sétimo desafio prende-se com os modos de regulação da educação superior, e do lugar do Estado, do mercado e da comunidade

- As tendências recentes apontam para um recuo (por vezes, aparente) do Estado, remetendo a regulação para agências de acreditação e avaliação apresentadas como “independentes”, e para um presença, por vezes avassaladora, do mercado na regulação das políticas públicas. São possíveis modos onde se equilibrem os três pilares da regulação, dando ênfase em particular ao pilar da comunidade, praticamente ausente nos modos de regulação dominantes?

O oitavo desafio resulta de uma dicotomia que tem marcado o ensino superior, em particular no Brasil: as universidades de investigação e as IES de ensino

- Desde Humboldt que se tem defendido uma estreita ligação entre ensino e investigação nas universidades. Mas a expansão do ensino superior, a progressiva vocacionalização das IES, fez-se com IES completamente afastadas da produção científica. Há universidades de investigação e IES de ensino. A questão que coloco é a seguinte: *qual o papel da pesquisa na formação humana e profissional dos quadros superiores?* É possível manter esta dicotomia sem que se ponha em causa a relevância e exigência das formações universitárias de uma parte substantiva dos profissionais de um país?

O **nono desafio** situa-se no plano da internacionalização das universidades

- Aqui situo apenas a questão das *world class universities* e dos seus impactos na difusão de modelos hegemónicos de organização e de formação. Sendo uma questão pouco debatida, importa analisar as consequências da afirmação e difusão de modelos de ensino e de investigação, sobretudo em países da periferia e semiperiferia do sistema mundial.

O décimo desafio prende-se com a questão dos saberes e do diálogo entre epistemologias

- O conhecimento científico não é a única forma de conhecer. Podem as universidades tornar-se centros cosmopolitas capazes de estabelecer pontes entre diferentes culturas, diferentes fontes de conhecimento, associando conhecimento e cidadania? Podem as universidades estabelecer um diálogo aberto entre o conhecimento científico e outras formas de conhecimento, em particular o conhecimento indígena?

- **O presente não é mais do que uma pequena fatia de futuro agarrada a uma pequena fatia de passado, sendo as dimensões das fatias determinadas arbitrariamente pelo sujeito.**

- Carlo Cipolla, *Introdução ao Estudo da História Económica*, 1993: 92

- **António Teodoro**
- **teodoro.antonio@gmail.com**

- **RIAIPE - Rede Iberoamericana de
Investigação em Políticas de Educação**
- **www.riaipe-alfa.eu**